

”State failure” - en diskurs i samklang med historien?

Afghanistan som belysande exempel

Abstract

Stater med allvarliga interna problem har i allt större utsträckning kommit att betecknas med etiketter som exempelvis ”failed state”. Detta fenomen kan analyseras i anslutning till en historisk utveckling där framför allt kalla krigets slut och terrorattentaten 2001 kan betraktas som milstolpar. Kategoriseringen av problematiska stater kan analyseras som en diskurs som växt fram under perioden efter kalla kriget. Denna diskurs kan sägas vara ett resultat av ett nytt behov att fokusera på suveräna stater efter kalla krigets fall, eftersom den bilaterala maktbalansen då försvann. Fallerade stater i den nya diskursen definieras som väsensskilda från idealet för den suveräna staten, och kopplas ihop med andra centrala begrepp som terrorism och global säkerhetspolitik.

Afghanistan kan sägas vara ett av de tydligaste exemplen på denna utveckling, då det under kalla kriget blev föremål för strategiska interventioner, och då det efter kalla krigets slut har kommit att betecknas som en fallerad stat. Denna beteckning har också bidragit till omfattande insatser i landet som fortfarande pågår.

Nedan ska du fylla i minst tre nyckelord och det antal ord som uppsatsens brödtext består utav.

Nyckelord: Säkerhetspolitik, ”state failure”, Afghanistan, diskurs

Antal

ord:

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Syfte.....	2
1.2 Val av fall.....	2
1.3 Frågeställningar	2
2 Metod.....	3
3 Begreppet ”Failed State” - en akademisk diskurs efter Kalla Kriget.....	6
3.1 ”State Failure” och andra närliggande begrepp.....	6
3.2 Rotbergs bidrag.....	7
3.3 Kritik mot ”Failed State”-begreppets användning.....	9
3.4 En framträdande akademisk diskurs.....	11
4 Bakgrunder till diskursens framväxt.....	13
4.1 Begreppets akademiska framväxt i ett historiskt perspektiv.....	13
4.2 Diskussion kring global utveckling efter Kalla Krigets slut – diskursen i ett historiskt perspektiv.....	15
4.3 Orientalism.....	16
5 Afghanistans roll i diskursen.....	18
5.1 Historisk bakgrund, Afghanistan.....	18
5.2 Teorier om ”State Failure” applicerade på Afghanistan – en akademisk diskurs i en konkret kontext.....	22
6 Avslutande diskussion.....	25
7 Referenser.....	27

1 Inledning

Det är ingen nyhet att det finns stater med allvarliga interna problem, men att benämna sådana stater som "failed" eller fallerade är en relativt ny företeelse i utrikespolicy och inom det akademiska fältet internationella relationer. Under åren 1998-2002 arbetade the Harvard University Failed States Project fram en analysmodell för staters kollaps och fallerande. Ett annat centralt projekt är *The Fund for Peace* och *Foreign Policy's* återkommande Failed States Index, som används för att ge beslutsfattare en översikt över alla världens stater utifrån en skala som tar upp grad av fallerande. Denna utveckling kan förstås dels i kontexten att man behövde framarbete ett nytt säkerhetstänkande efter kalla krigets slut, och även behovet av ett internationellt system med gemensamma förväntningar på samtliga stater.

I denna uppsats har vi valt att fokusera på hela diskursen kring fallerade stater och olika förklaringar till att denna vuxit fram. Vi vill även belysa Afghanistan, som under åren från kommunistregimens störtande 1992, och i synnerhet under åren fram till talibanernas maktövertagande 1996 var ett exempel på vad man kallar "state failure". Vi kommer att ta upp de specifika förutsättningar som ledde till att Afghanistan kom att ses som en fallerad stat, samt hur Afghanistan som fall bidragit mycket till diskursen om fallerade stater. På samma sätt ska vår analys undersöka hur Afghanistan och andra fall av "state failure" påverkats av den i magnitud och mångfald växande diskursen om staters fallerande. Med tanke på den fortfarande bristande kapaciteten hos staten efter den nya regeringens installerande är frågan om det inte fortfarande är relevant att betrakta Afghanistan som en fallerad stat. Vidare är det värt att nämna att många kritiker hävdar att begreppet "failed state" klumpar ihop ett stort antal vitt skilda stater för att skapa en gemensam begreppsapparat, som dessa menar inte är motiverad då staternas bristande kapacitet har skilda historiska förklaringar. Således menar kritikerna att begreppet inte ökar förståelsen för hur dessa staters problem ska tacklas. Samtidigt är diskursen kring fallerade stater central i dagens utrikespolitik, vilket är mycket intressant.

Begreppet har alltså ingen allmänt vedertagen definition, men är ändå i praktiken tongivande.

1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är att belysa den allmänna och akademiska diskursen om fallerade stater och vilka implikationer den har på synen och förhållandet till de stater som benämns på detta sätt. Uppsatsen vill också förstå bakgrunden till diskursens framväxt utifrån vilka historiska skeenden som har haft betydelse för begreppsbildningen. Vi vill även poängtera att det finns ett behov att låsa sig till en viss begreppsapparat vid en tidpunkt när man ligger i krig eller är på väg att gå i krig, för att vinna legitimitet och handlingsutrymme. Således kan diskursen förstås mot bakgrunden av att USA befinner sig i sitt, näst Vietnam-kriget, mest omfattande krig sedan andra världskriget, samt att Sovjetunionens kollaps ledde till en ny världsordning där det uppstod en ny diskurs kring mellanstatliga relationer. Därför har diskursen fått ett starkt fäste trots att den ur akademisk synpunkt kan ses som ofärdig.

1.2 Val av fall

Afghanistan är ett av de mer självklara exemplen på en "failed state", eftersom landet har förekommit inom diskursen nästan från början. Afghanistan är ett intressant val för analys då det har varit en nyckelscen för både krigets slut och början på den säkerhetspolitiska epok som inleddes med attentaten 9/11. Av denna anledning kan landet ses som ett exempel som följer den utveckling vi vill kartlägga. Landets historiska utveckling kan ses som en indikator på vad som ligger till grund till framväxten av diskursen, som i sin tur senare har påverkat landet. När det gäller implikationerna för vad statusen "failed state" har haft för att ge ökad legitimitet åt en NATO-ledd invasion med syfte att avsätta en regim är Afghanistan ett unikt fall. Övriga "failed states" har i huvudsak varit scener för insatser från fredsbevarande och fredsframtvängande styrkor. Afghanistan är alltså en av de stater där diskursen har fått tydligast implikationer.

1.3 Frågeställning

Uppsatsen vill svara på frågan om hur diskursen kring fallerade stater vuxit fram i en historisk kontext. Vi vill genom denna analys visa hur denna diskurs både påverkat och påverkats av utvecklingen i olika stater, där Afghanistan kan betraktas som ett av de tydligaste exemplen.

2 Metod

Den huvudsakliga metoden som kommer användas är diskursanalys. Denna utgångspunkt erbjuder inte några omedelbara instruktioner för hur en analys ska gå till, utan kan snarare förstås som ett teoretiskt såväl som metodologiskt ramverk för samhällsvetenskaplig analys. Jörgensen och Phillips definierar diskurs allmänt som ”ett bestämt sätt att tala om och förstå världen” (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s. 7), vilket kan ses som en lämplig utgångspunkt för detta arbete. Det handlar just om att förstå hur talet (i bredaste tänkbara bemärkelse) och förståelsen för fallerade stater har uppstått i en social och historisk kontext, och vilka konsekvenser detta i sin tur får. Diskursanalys bygger enligt detta synsätt alltså på en rad teoretiska antaganden som utgör förutsättningar för att kunna applicera den metodologiska delen av analysmodellen. Jörgensen och Phillips identifierar (via Burr) några grundläggande premisser för diskursanalys. Dessa bygger på en allmän socialkonstruktivistisk utgångspunkt, som i korthet innebär att kunskap inte kan tas som given, utan som ett resultat av en konstituerande process. De fyra premisser som anges är i korthet att kunskap bör betraktas kritiskt, och inte som given, att kunskap är historiskt och kulturellt betingad, att det finns ett samband mellan sociala processer och kunskap, och slutligen att det finns ett samband mellan kunskap och social handling. Kunskap är alltså att betrakta som ett resultat av social praktik präglad av en social, kulturell och historisk kontext. Det centrala är alltså att kunskap är att betrakta som kontingent, eller alltid öppen för förändring (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s. 11-12).

Språkets roll är också viktig att nämna i detta sammanhang. Jörgensen och Phillips diskuterar språkets roll i kunskapsbyggandet med en strukturalistisk/poststrukturalistisk utgångspunkt (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s. 15). Det centrala i denna tanketradition är att språket representerar och skapar verkligheten, snarare än att enbart återspegla den. (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s.15). Enligt författarna kan språket betraktas som en ”maskin” som inte bara representerar, utan även konstituerar verkligheten (Jörgensen & Phillips, s. 16). Den poststrukturalistiska traditionen skiljer sig i detta sammanhang från den strukturalistiska huvudsakligen genom att lämna utrymme för förändring. Språkligt konstituerade strukturer blir potentiellt föränderliga eftersom ”tecknens betydelse kan glida i förhållande till varandra” (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s.17). Denna glidning medger ett ifrågasättande av kunskap som vanligtvis tas för given, samtidigt som den också öppnar upp för förändring; ”I konkreta talhandlingar ... bygger människor på strukturen ... men de sätter också strukturen på spel genom att ge just sitt förslag till hur tecknens betydelse ska fixeras” (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s. 18). Denna process är central för hur kunskap konstitueras genom språkliga processer i ett socialt sammanhang.

Kunskap är alltså aldrig given, utan bör ses som ett resultat av en strukturerande process. Det är också viktigt att komma ihåg att slutsatsen av detta resonemang inte blir att betydelser och kunskap bör ses som totalt relativistiska och utan någon som helst fixering. Enligt Jörgensen och Phillips kan betydelser inte slutgiltigt fixeras, men samtidigt är de i praktiken alltid strukturerade enligt faktiska diskurser (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s. 18). Diskurser kan alltså förstås som socialt konstituerade, såväl som konstituerande i ett evigt cirkelförhållande över tid.

Jörgensen och Phillips diskuterar huvudsakligen tre olika diskursanalytiska angreppssätt som har en gemensam socialkonstruktionistisk grund, men som i övrigt skiljer sig åt på flera punkter. Laclau och Mouffes angreppssätt bygger på ett grundläggande antagande om diskurser som totalt konstituerande för samhället; det finns egentligen ingenting utanför diskursen. (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s. 26). Denna teori inkluderar en rad begrepp som utgör konkreta verktyg för kartläggandet av diskurser. Den ligger också närmast en diskursiv analys på samhällsnivå, vilket lämpar sig väl för statsvetenskapliga studier. Laclau och Mouffes teori bygger enligt Jörgensen och Phillips till stor del på dekonstruktion av andra teoribygggen, men här är det lämpligast att fokusera på den nya teori och förslag till metod som de presenterar (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s. 31).

Diskursen kan enligt Laclau och Mouffes teori betraktas som en ”fixering av tecken i ett nät av relationer” (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s. 36). I anslutning till diskursen finns en rad tekniska begrepp som tillsammans lägger grunden till diskursanalys. En diskurs består av *moment*, vilket definieras som begrepp, eller element som fått fixerade positioner gentemot varandra, och därigenom en fastställd betydelse inom den specifika diskursen. I själva verket kan begreppet moment uppfattas som något missvisande eftersom en betydelse aldrig är fixerad för all framtid. Däremot kan en fixerad betydelse stå oemotsagd vid en speciell tidpunkt. *Element* är de begrepp som inte fått en fixerad betydelse genom att införas i en diskurs, men som existerar i det större diskursiva fältet och kan föras in i tongivande diskurser. *Nodalpunkter* är centrala moment som är tongivande inom en viss diskurs, och runt vilka de andra momenten är organiserade. *Flytande signifikanser* är sådana tecken eller begrepp som är centrala inom flera olika, konkurrerande diskurser, och därigenom inte har någon fastställd betydelse (även om en sådan finns inom varje specifik diskurs) (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s. 33-34). De är att betrakta som centrala tecken som är speciellt omstridda. *Ekvivalenskedjor* beskrivs som det som binder ihop olika punkter, eller moment, inom en diskurs. Detta innebär att ett visst begrepp i praktiken är nära sammankopplat med andra begrepp (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s. 58).

Laclau och Mouffes syn på diskurs är konsekvent med ett allmänt socialkonstruktionistiskt tänkande. Diskurser är aldrig huggna i sten, utan kan alltid förändras eller ersättas av andra över tid. Däremot framstår vissa diskurser oemotsagda vid vissa tidpunkter, och därigenom förefaller de betydelser och den kunskap dessa diskurser genererar som objektiva. (Winther Jörgensen & Phillips 2009 s. 43-45).

Laclau och Mouffes diskursteori kan tillämpas för att uttyda vilka övergripande förskjutningar i utrikespolitiska diskurser som framträder i perioden under och efter kalla kriget. Själva begreppet "failed state" har blivit ett viktigt element, men har inte entydigt definierats inom en specifik, cementerad diskurs kring just fallerade stater. Däremot kan det sägas vara kopplad till en mer generell diskurs kring staters roll i dagens utrikespolitik. Den centrala poängen är att synen på fallerade stater, och begreppets utbredning, inte är något som bör tas som given kunskap, utan istället som ett resultat av en konstituerande process i socialkonstruktionistisk mening.

3 Begreppet "Failed State" - en akademisk diskurs efter Kalla Kriget

3.1 "State Failure" och andra närliggande begrepp

Det engelska begreppet "failed state" och andra närliggande begrepp används i stor utsträckning i litteraturen kring olika typer av stater, men någon allmänt vedertagen definition av begreppet finns inte. Inte minst därför är det intressant att studera begreppets framväxt i en historisk kontext, och vilken funktion det fyller idag, inte minst i Afghanistan-konflikten. I själva verket kan man hävda att begreppet "failed state" är en etikett på stater som inte uppfyller vissa av de kriterier som man ser som nödvändiga för att de ska kunna kallas självständiga, fungerade stater (i texten används för enkelhetens skull den svenska översättningen "fallerade stater", vilket inte är att betrakta som ett vedertaget begrepp).

Mot denna bakgrund blir det intressant att teoretiskt diskutera vad som avses med fallerade stater och hur de kommer att definieras som sådana. Vad som framträder är en nutida diskurs kring suveräna stater där fallerade stater blir ett användbart och slagkraftigt begrepp för de stater som inte uppfyller alla kriterier för stater enligt de gängse definitionerna, trots att begreppet i sig inte är entydigt definierat. Till att börja med kan man analysera vilken akademisk diskurs kring begreppet som framträder. Även om olika teoretiker kommer med olika specifika definitioner på själva begreppet (och närliggande begrepp) kan man ändå hävda att det finns en generell, övergripande diskurs efter kalla krigets slut där "failed state" är ett av de centrala momenten.

Några av de begrepp som används och tillämpas på olika sätt är quasi-state, failing state, weak state och collapsed state. Skillnaden mellan "failed state" och "quasi state" är i princip kvalitativ om man studerar hur dessa begrepp används. Enligt Rywkin karakteriseras kvasi-stater av att de inte är internationellt erkända, men att de ändå fungerar som egna enheter med fungerande administration, armé och ekonomi et cetera (Rywkin abstract). De är också ofta i praktiken under kontroll av en yttre agent, exempelvis NATO eller en starkare nationsstat. På Kolstö diskuteras främst två olika typer av kvasi-stater. Han medger att begreppen inte är entydiga, och efterlyser istället tydligare definitioner. "External Quasi-state" bör användas endast för de stater som inte är allmänt erkända av det internationella samfundet, kanske i första hand utbrytarrepubliker, såsom Norra Cypern och Transnistrien i östra Moldavien. "Internal quasi-states" refererar

enligt detta resonemang till stater vars gränser är definierade, och som anses legitima i egenskap av stat, men som har stora interna problem med exempelvis illegitima och ineffektiva regimer (Kolstö 2006 s. 1-5). Kolstö's definition av "internal quasi-states" blir i princip liktydig med definitionen av "failed state" så som detta begrepp används exempelvis av Rotberg.

3.2 Rotbergs bidrag

Robert I. Rotberg kan betraktas som en av de centrala figurerna i utvecklingen av failed state-begreppet. Rotberg är kopplad till Harvard där han leder ett program för mellanstatliga konflikter och konflikthantering (Rotberg 2003 baksida). Han har även deltagit i Harvard University Failed States Project, som kan anses vara tongivande för diskursen eller diskurserna kring fallerade stater. Enligt honom själv gick detta projekt ut på att analysera nationsstaters misslyckande och kollapsande. Det är också intressant att han diskuterar detta studieområde som ett "post-Cold War phenomena" (Rotberg 2003 s. vii), vilket förstärker idén om framväxten av ett failed state-tänkande efter kalla krigets slut. Rotberg kommer här med en sorts självuppfyllande profetia; genom att diskutera fallerade stater som ett post-kalla kriget-fenomen i en post-kalla kriget-kontext stärker han samtidigt sin egen tes.

Rotberg diskuterar statens centrala roll som en utgångspunkt för staters misslyckande. Nationalstaten har enligt detta resonemang ett ansvar gentemot sina medborgare att leverera nödvändiga politiska medel för att staten ska kunna fungera. Det mest centrala enligt Rotberg är att tillgodose en tillräcklig nivå av säkerhet för medborgarna inom statens gränser. Detta innebär mer konkret att skydda landets gränser mot angrepp, att motverka kriminalitet och att se till att det finns möjligheter för invånarna att lösa interna konflikter på ett rimligt sätt. Detta är enligt Rotberg grundförutsättningen för att staten ska kunna fungera effektivt. Andra förutsättningar inkluderar en öppen politisk process med folkligt deltagande, ett fungerande rättssystem och en välutvecklad och fungerande infrastruktur (Rotberg 2003 s. 3). Stater kan uppfylla dessa krav mer eller mindre tillfredsställande, och placerar sig därigenom någonstans på den kontinuerliga skala där Rotberg menar att man kan placera stater. Denna börjar med *svaga stater*, där regeringarna är oförmögna eller ovilliga att tillhandahålla statlig service och där en hög nivå av korruption och brottslighet råder. Dessa stater har höga nivåer av politiska, etniska eller andra spänningar som emellertid ännu inte eskalerat till direkt våld. *Fallerande stater* står på tröskeln till våldsamt konflikt, och mycket av den kriminella verksamheten är politisk och syftar till att gynna en grupp i samhället. I *Fallerade stater* har inbördeskrig utbrutit och organiserade fraktioner börjat utmana regeringen med våld medan en *kollapsad stat* är en sådan där regeringen har besegrats och inbördeskriget fortgår. Dessa stater styrs av konkurrerande militära grupper som inte lyckas dominera varandra, en definition som verkar som gjord för att beskriva situationen i Afghanistan åren

1992-96 (Englehart & Simon 2009). Fallerade stater eller "failed states" karakteriseras av inbördeskrig, etniska, religiösa och språkliga skiljelinjer, bristfällig kontroll av gränser, utbredd kriminalitet, korruption, bristande rättssystem, förfallen infrastruktur och sjukvård, samt illegitimt styre (Rotberg 2003 s. 5-8). Totalt kollapsade stater skiljer sig gentemot fallerade genom att det råder en närmast anarkistisk situation och total frånvaro av auktoritär makt (Rotberg 2003 s. 9). Stater kan enligt Rotberg placeras i någon av dessa kategorier, och kan potentiellt flytta mellan olika kategorier (Rotberg 2003 s. 10). En sådan kategoriseringsmodell kan ses som en ekvivalenskedja i diskursanalytiska termer; begreppen får sin betydelse fastställd i förhållande till varandra. Exempelvis betraktas en stat som fallerad genom att inte betraktas som kollapsad.

Titeln – "State Failure and State Weakness in a Time of Terror" - kopplar idén om fallerade stater till säkerhetsaspekten av dagens utrikespolitik, även om terror i sig självt inte diskuteras i någon större utsträckning. Rotberg hävdar också att stater i modern tid är "the building blocks of legitimate world order", och att deras instabilitet utgör ett centralt hot mot världsordningen, och i förlängningen också mer specifikt genom att utgöra grogrund för terroristorganisationer (Rotberg 2003 s. 1).

Säkerhetsaspekten av fallerade stater utvecklas vidare i artikeln "Failed States in a World of Terror" (2002). Denna artikel kan sägas sammanfatta hur diskursen kring fallerade stater sett ut under 00-talet. Enligt Rotberg finns det idag sju fallerade stater, varav Afghanistan är en. Det gemensamma för dessa är att de inte kan leverera säkerhet i tillräckligt stor utsträckning inom den egna staten. Staternas interna problem kopplas direkt till den moderna idén om stater som den legitima grunden för världsordningen. För att världsordningen ska fungera krävs enligt Rotberg stater som fungerar internt på ett legitimt sätt. (Rotberg 2002 s. 1) Stater som misslyckas med detta utgör i dagens läge hot mot världsfreden eftersom de utgör grogrunder inte bara för internt våld, utan även för internationell terrorism. Rotberg menar att fallerade stater idag är ett problem i större utsträckning än någonsin tidigare, framför allt i perioden efter 11 september. Här identifierar han en förskjutning i fokuset på fallerade stater bort från den rent humanitära och moraliska aspekten, till en diskurs kring säkerhet. Fallerade stater utgör inte längre enbart ett hot mot den egna befolkningen och den regionala säkerheten, utan även globalt i form av terrorism (Rotberg 2002 s. 1).

Rotbergs analys är alltså starkt kopplad till den reella, globala situationen. Flera staters specifika problem tas upp i boken och artikeln som diskuterats ovan, och det är också intressant att notera att dessa stater beskrivs som inbördes olika i kvantitativ mening i fråga om graden av svaghet, men också kvalitativt i fråga om karaktären på deras problem. Rotberg medger alltså att det inte finns någon entydig definition på en fallerad stat, samtidigt som själv försöker fixera betydelsen utefter sin egen modell.

Det finns hos Rotberg också ett starkt fokus på handling, vilket ytterligare bidrar till eller ansluter hans resonemang till den rådande diskursen. Han menar exempelvis att den största preventiva strategin när det gäller fallerade stater är

”international political will”, vilken kan betraktas som en stark uppmaning till agerande. (Rotberg 2002 s. 4). I första hand bör diplomati och sanktioner tillämpas, men om detta misslyckas kan det vara aktuellt med direkta interventioner i konstruktivt syfte (Rotberg 2002 s. 4-5). Fredsbyggande och nationsbyggande blir i detta sammanhang i princip synonymt. Rotberg diskuterar också Afghanistan mot denna bakgrund och hävdar till och med att landet utgör den största utmaningen för världssamfundet just nu.

Sammanfattningsvis presenterar Rotberg fallerade stater som en del av en implicit övergripande utrikespolitisk diskurs där suveräna, legitima stater står i centrum. Rotberg kopplar begreppet dels till staters inneboende mekanismer, men också till deras position i ett internationellt perspektiv. Här finns en generell diskurs närvarande där staters förmåga att fungera som diskreta, fungerande enheter står i centrum. Fallerade stater blir motsatsen till detta, och kopplas till en rad aspekter av utrikespolitik, främst internationella hot i form av terrorism, och i förlängningen till internationellt agerande i olika former. Denna koppling kan ses som en tydlig indikation på hur den enskilda statens funktionalitet fått en framskjuten position i utrikespolitiken under 90- och 00-talet.

I ljuset av denna utveckling kan Afghanistan betraktas som ett mycket talande exempel.

3.3 Kritik mot ”Failed State”-begreppets användning

Lika väl som resonemangen kring fallerade stater fått en framskjuten position, finns också en uppenbar problematik kring hur staterna ska kategoriseras teoretiskt. Stefan Mair identifierar exempelvis problematiken kring definitionen av en fallerad stat i anslutning till en diskussion kring internationell och regional säkerhet. Han konstaterar att det inte finns någon entydig definition av en fallerad stat. Några centrala frågor i detta sammanhang är vilka funktioner en stat måste ha för att anses fungerande, och i vad som är en legitim politisk ordning et cetera. (Mair 2008 s. 1) Han gör också en intressant åtskillnad mellan vad han kallar ”failing” och ”failed”, och menar att stater som är på väg att falla utgör ett större hot än helt kollapsade stater. Detta beror på att terrornätverk och organiserad brottslighet kräver en viss grad av statlig organisation för att kunna florerat. (Mair 2008 s. 2) Det är intressant att notera att denna åtskillnad inte är vanligt förekommande i den politiska diskursen, utan att det stora hotet mot den egna säkerheten anses komma från en grupp sinsemellan olika stater som kallas ”failed states”.

Morton kritiserar tillämpningen av failed state-begreppet, och efterlyser en mer nyanserad och historiskt präglad förståelse för postkoloniala staters interna problem. Han identifierar också en allmän diskurs kring fallerade stater som är tongivande i utrikespolitik. Exempelvis menar han att det finns en ”policy-making consensus” i anslutning till de stater som betecknas som fallerade eller svaga (Morton 2005 s. 2). Detta får som konsekvens att de stater som anses fallerade ses

som problematiska eftersom de potentiellt kan utgöra grogrund för terrorism och organiserad brottslighet. Han identifierar också en diskurs som klassificerar stater utefter västerländska normer kring vilka egenskaper som utgör en stat. Exempelvis hänvisar han till ett uttalande av Hilary Benn, som innehar posten Secretary of State for International Development i Storbritannien, där hon menar att det internationella systemet endast kan fungera genom starka stater (Morton 2005 s. 2). Fallerade eller svaga stater betraktas alltså som problem som bör åtgärdas genom reell utrikespolitik, vilket ytterligare stärker tesen om att diskursen kring fallerade stater är starkt kopplad till en utrikespolitisk situation. En viktig poäng är att detta även innefattar auktoritära stater som, genom statens hårda kontroll över samhället framstår som starka, men som genom sin låga legitimitet och de fåtaliga möjligheter för medborgarna som erbjuds i dessa stater, ändå är att betrakta som svaga. Exempel på dessa stater är Nordkorea och Burma (Rotberg 2003 s. 5). Längre fram återkommer vi till varför denna kategori stater inte benämns som fallerade i amerikansk utrikespolicy.

Morton angriper denna ensidiga tillämpning av failed state-begreppet, och hänför det till en västerländsk syn på fallerade stater som avvikande från den vedertagna normer hos de ”starka” staterna (Morton 2005 s. 3). Han menar att begreppet i själva verket måste förstås i anslutning till den globala kapitalismens utbredning, och beteckningen ”failed” är i själva verket det som betraktas som statens oförmåga att leva upp till den västerländska marknadens normer, samtidigt som staternas problem egentligen är ett resultat av en global ekonomisk utveckling (Morton 2005 s. 4). Den västerländska ekonomiska staten betraktas i diskursen som en given, objektivt präglad ordning, medan de stater som avviker från denna norm betraktas som misslyckade. Morton menar att en sådan syn på stater osynliggör de historiska, främst ekonomiska mekanismer som har präglat varje stats utveckling på olika sätt, även de västerländska, och skapat den världsordning som finns idag (Morton 2005 s. 7). Genom att beteckna stater som fallerade, och identifiera dem som grogrund för terrorism och allmänt kaos, öppnar man upp ett handlingsutrymme på den utrikespolitiska arenan, samtidigt som man skjuter åt sidan de (enligt Morton) verkliga förklaringarna till att vissa stater har mer interna problem än andra.

Enligt Morton hänger den suveräna statens centrala roll i diskursen alltså ihop med en cementerad, västerländsk marknadsskildring, som betraktas som objektiv sanning. Här finns alltså ytterligare en förklarande faktor till det stora fokuset på fallerade stater i en modern, liberal, västerländsk diskurs. De stater som inte uppfyller det man förväntas sig av dem betraktas som svaga eller fallerade.

Särskilt bland mer pragmatiskt inriktade forskare, förekommer ytterligare skarp kritik mot diskursen kring fallerade stater. Hagmann och Hoenhe pekar på att man med ett västerländskt synsätt, i synnerhet om det är präglat av statsvetenskapligt, hobbesianskt tänkande överdramatiserar betydelsen av en stats oförmåga att agera såsom stat. Diskursen om fallerade stater hämtar ofta sitt stoff från icke infriade förväntningar från afrikanska stater. Exempelvis diskuterar Rotberg fyra afrikanska stater, och placerar dem i en kategori av ”failure and collapse” (Rotberg 2003, innehållsförteckning). Hagmann och Hoenhe menar att auktoritet i Afrika ofta manifesterar sig i institutioner som suddar ut skillnaden

mellan statligt och icke-statligt, offentligt och privat samt formellt och informellt. Andra aktörer tar över de funktioner som den ineffektiva eller illegitima staten inte längre fullföljer. Okunskap om dessa förhållanden skapar en bild av överdrivet kaos och total anarki när man i väst tolkar beskrivningar av stater som benämnts som fallerade. Författarna vill inte förringa de stora humanitära umbärandena i Somalia efter centralregeringens fall, men vill påminna om att befolkningen trots detta lyckats överleva med hjälp av olika informella system och institutioner för styre och säkerhet. Hagmann och Hoenhe menar vidare att synen på staten som nyckeln till modernitet har implikationer på synen på utsikterna för ekonomisk och social utveckling i Afrika (Hagmann & Hoenhe 2009 s. 43-44). Definitionen av den juridiska staten Somalia som kollapsad är på detta sätt mindre intressant, då man framför allt i de-facto-staten Somaliland i norr sedan 1991, genom överenskommelser utvecklat ett representativt styrelseskick, egen valuta, poliskår och armé och man i det angränsande Puntland, nått en bit på vägen åt samma håll, även om man där fortfarande vill vara en del av ett enat Somalia (Hagmann & Hoenhe 2009 s. 52-53).

Hagmann och Hoenhes kritik mot tillämpningen av begreppet synliggör hur en västerländsk diskurs kring suveräna stater direkt påverkar hur man betraktar en ”fallerad” stat som exempelvis Somalia. Somalia får sin plats i diskursen genom att betraktas som motsatsen till en fungerande stat i en ekvivalenskedja där fungerande och icke-fungerande stater ställs emot varandra.

3.4 En framträdande akademisk diskurs

Med dessa exempel som bakgrund kan man återigen hävda att tänkandet kring fallerade stater är starkt kopplat till den västerländska synen på vad en stat bör fylla för funktion, internt såväl som i det internationella systemet. De stater som misslyckas med detta tilldelas beteckningen ”failed” (eller någon annan besläktad term), och förs in i samma diskurs, trots att de uppvisar stora skillnader. Diskursen kring fallerade stater kan betraktas som tongivande hos de teoretiker som diskuterar begreppet, samtidigt som även de själva i stor utsträckning medger att det inte finns någon entydig definition på begreppet i teknisk mening. De teoretiker som diskuterats, och en rad andra, kan sägas försöka fixera elementet ytterligare genom att komma med nya definitioner, men samtidigt kan man hävda att de alla rör sig inom samma diskurs, emellertid med delvis skiftande infallsvinkel. Den akademiska diskussionen kring begreppet kan ändå sägas representera en övergripande diskurs där begreppet ”failed state” relationeras till andra begrepp.

Denna diskurs kan beskrivas som en ekvivalenskedja, där fallerade stater kopplas till en rad andra centrala begrepp, eller nodalpunkter. Några av de viktigaste är den suveräna staten som diskret enhet, intern, regional och internationell säkerhet, terrorism och liberal demokrati. En fallerad stat definieras som motsatsen till en stabil stat enligt liberal modell, vilket ger dessa begrepp en

innebörd gentemot varandra. Fallerade stater kopplas även ihop med inbördeskrig, illegitima regimer och låg statlig kapacitet. De stater som inte uppfyller förväntningarna kopplas ihop med en viss roll i det nutida globala världsläget där främst internationell terrorism står i fokus.

4 Bakgrunder till diskursens framväxt

4.1 Begreppets akademiska framväxt i ett historiskt perspektiv

Charles Call diskuterar hur failed state-tänkandet växt fram i en specifik historisk situation, och detta är en bra utgångspunkt för att förstå den verkliga bakgrunden till begreppets utbredning. Det går inte att uppnå en djupgående kritisk förståelse för begreppet om man inte diskuterar hur det växt fram i samklang med en reell historisk utveckling, vilket lett fram till den diskurs som man kan identifiera idag. Call kommer med en historisk bakgrund som kastar ljus över begreppets utveckling, utan att för den skull direkt problematisera diskursen som sådan. Han ansluter sig till idén om begreppets vaga betydelse och menar att "failed state" är en vilseledande beskrivning och ett sätt att kategorisera stater som egentligen inte har så många gemensamma egenskaper. (Call 2008 s. 3)

Enligt Call fick diskussioner kring fallerade stater en framträdande position i början av 90-talet, inte minst inom amerikansk utrikespolicy. Somalia var en av de stater som var centrala för diskussionen kring svaga eller fallerade stater, och låg högt upp på den (amerikanska) utrikespolitiska agendan vid denna tidpunkt (Call 2008 s. 3). Somalia är också den stat som genomgående karakteriseras som antingen fallerad eller kollapsad i de diskussioner som förs kring sådana stater. Afrikanska stater med stora interna problem beskrivs generellt som fallerade stater, och failed state-teorin framstår som särskilt praktiskt användbar på sådana post-koloniala stater. Call refererar även till andra stater som beskrivits på liknande sätt där det centrala är oförmågan att fungera som diskreta enheter, och frånvaron av de grundläggande funktioner som förväntas av en stat. (Call, s. 3) Emellertid skiljer sig dessa stater åt i många avseenden.

Problemet med fallerade stater tog sig flera konkreta uttryck under nittiotalet. Call nämner bland annat "The State Failure Task Force" som grundades av CIA 1994. Ambitionen med detta projekt var att systematiskt försöka identifiera faktorer som leder till att stater fallerar eller kollapsar. Inom organisationen fanns också en medvetenhet om att det är nya koncept man arbetar med, och att det i själva verket är komplexa konfigurationer av variabler som är grunden till fallerade stater (Call 2008 s. 3). Här ser man också hur den teoretiska diskussionen kring fallerade stater är starkt kopplad till ett policy-tänkande i anslutning till en reell utrikespolitisk situation efter kalla krigets slut. Nästa milsten i diskursen kring fallerade stater är enligt Call 11 september 2001. Efter terroristattentaten fick fallerade stater en ännu mer framträdande position i

utrikespolitiken än tidigare. Call nämner bland annat hur Condoleezza Rice upprepade gånger identifierade Afghanistan som ett exempel på "state failure". Fallerade stater blev centrala för diskursen kring den egna (amerikanska) säkerheten, eftersom de ansågs utgöra grogrund för terrorism. Vidare konstaterar Call hur fallerade stater år 2006 är centrala för hur institutioner för utveckling, diplomati och försvar ser på världen och sin egen uppgift. Även icke-statliga organisationer växte fram under perioden efter kalla krigets slut med betoning på hur fallerade stater ska hanteras (Call 2008 s. 4).

Bilgin och Morton hävdar att fokuset på fallerade stater var mycket starkt i amerikansk utrikespolicy fram till den misslyckade insatsen i Somalia under tidigt nittiotal. Därefter skiftade fokus till så kallade skurkstater eller "rogue states", fram till dess att terrorattentaten i New York fick uppmärksamheten att åter riktas mot fallerade stater. Skillnaden mellan skurkstater och fallerade stater i amerikansk utrikespolicy är framför allt att de senare ses som vänligt inställda till väst, men behöver stöd för att stärka sin kapacitet att bekämpa grupper inom landet som hotar staten och gör att den riskerar att bli en "rogue state". Detta sätt att stärka kapaciteten för svaga stater man ser som allierade, eller potentiella sådana, är enligt Bilgin och Morton ett säkerhetstänkande som helt enkelt kan ses som en fortsättning på politiken under det kalla kriget och som fått ökad relevans i kontexten av kriget mot terrorismen (Bilgin & Morton 2004 s. 169-70). Politiken mot Nordkorea, som alltid betraktats som fientligt inställt mot USA är ett talande exempel på hur i detta fall uppdrämningspolitiken under kalla kriget fortsatt i ny skepnad under nya benämningar. Att kalla Nordkorea för en fallerad stat har aldrig varit aktuellt då detta hade kunnat skapa ett utrymme för argument om att man bör stärka denna stats kapacitet. Effekten av att använda sig av "failed state"-paradigmet är att krigsåtgärder riktade mot sådana stater sägs fylla två funktioner: dels en preventiv funktion i vilken statsbyggnad är en viktig del för att stärka kapaciteten för staten i fråga att bemöta interna hot som hotar eller sägs hota den internationella säkerheten och dels en humanitär funktion, som inriktar sig på både kort- och långsiktiga insatser för att befästa den svaga, men välmenande, statens legitima och effektiva styre (Bilgin & Morton 2004 s. 171). En ofta försummad aspekt som Bilgin & Morton tar upp är de effekter som IMF:s strukturanpassningsprogram haft på många av de stater som benämns fallerade. Dessa program har omstrukturerat staters ekonomiska system på ett sätt som väsentligen minskat staternas kapacitet och försvagat deras auktoritet internt. Vidare argumenteras emellertid för att "state failure"-modellen är alltför kortsiktig och att många av de interna konflikter som pågår i de så kallade fallerade staterna är statsbyggnadsprocesser, där gamla auktoriteter utmanas och nya styrelseformer uppstår som bättre motsvarar de krav som ställs på styret lokalt, snarare än de krav som det internationella samfundet ställer, enligt tanken att världens nuvarande statsbildningar är för all framtid givna (Bilgin & Morton 2004 s. 175-6).

Denna överblick pekar alltså mot att problematiska stater har fått en alltmer framträdande position under 90-talet och framåt, medan den entydiga betydelsen av begreppen som används lyser med sin frånvaro, något som också diskuteras inom den akademiska diskursen. Så här långt kan man alltså konstatera att

diskussionen kring fallerade stater *de facto* har fått en central roll i den utrikespolitiska diskursen (främst i USA och Storbritannien, vilket alltså blir tongivande för övriga västvärlden) under perioden efter kalla kriget. Man inser tydligt att de olika besläktade begreppen inte har några entydiga och allmänt vedertagna definitioner i teknisk mening, samtidigt som det har uppnått en stark ställning i en övergripande diskurs. Därför är det viktigt att fortsätta diskutera de faktorer som ligger bakom begreppets utbredning och tillämpning.

4.2 Diskussion kring global utveckling efter Kalla Krigets slut – diskursen i ett historiskt perspektiv

Den huvudsakliga bakgrunden till framväxten av diskursen kring fallerade stater kan anses vara kalla krigets slut och det ökade hotet från den internationella terrorismen. Maktbalansen under kalla kriget ersattes av ett nytt fokus på enskilda stater där hotet från kommunismen kan sägas ha ersatts av terrorhotet.

Den centrala historiska händelsen i denna diskussion är utan tvekan slutet på kalla kriget vid 90-talets början. Under perioden mellan andra världskrigets slut och 1991 pågick en maktkamp mellan de två supermakterna USA och Sovjetunionen. Utifrån ett realistiskt perspektiv på internationella relationer kan man tala om en bipolär maktbalans som uppstod genom konkurrensen mellan de två supermakterna. Istället för regelrätta krig uppstod en relativt balanserad situation där konkurrensen mellan staterna ledde till en uppdelning av världen i två huvudsakliga delar. Nau talar om två olika ”spheres of influence”, en där USA dominerade och en där Sovjet dominerade (Nau 2007 s. 124). Även i en sådan världsordning finns naturligtvis interna problem i många stater, och väpnade konflikter under kalla kriget var som bekant inte ovanligt. Däremot kan man argumentera för att det under denna period inte fanns något behov av att kalla stater fallerade, eftersom de inte utgjorde självständiga enheter på samma sätt som idag. I den bipolära maktbalansen som rådde fanns alltid en supermakt som kunde gå in och utöva inflytande på mindre stater där det annars skulle uppstå ett maktvakuum. Det intressanta i denna situation blir inte att karakterisera stater utefter en viss begreppsapparat. Det enda som i praktiken blir intressant är att utöva ett inflytande på sådana stater på ett världspolitiskt strategiskt sätt. Efter kalla krigets slut uppstod en ny situation där de mindre staterna inte längre utgjorde delar i den bipolära maktbalansen. Istället uppstod ett behov av att klassificera och hantera dessa stater som självständiga enheter. Mot denna bakgrund är det rimligt att ett begrepp som ”failed state” fick en allt starkare position i utrikespolitiken under 90- och 00-talet. Rotberg placerar också som bekant failed state-tänkandet i tidsperioden efter kalla kriget, även om han inte problematiserar denna omständighet.

De problematiska staterna kom också att i allt större utsträckning komma att koppas ihop med internationellt verksamma terrornätverk. Under 90-talet och

framåt kan man identifiera en stark ökning i terrorism kopplad till islamistisk extremism. Nau beskriver denna utveckling som en metodisk ökning av global terrorism (Nau 2007 s. 154) under denna period. Han menar också att terrorismen i säg delvis kan hänföras till den nya unilaterala världsordningen (Nau 2007 s. 153). Det verkligt intressanta för denna diskussion är hur den nya terrorismen har fått en stark koppling till problematiska stater. Nau diskuterar hur en rad problematiska stater har gett utrymme för terrornätverk att utvecklas (Nau 2007 s. 153-154). Det tydligaste exemplet på detta är hur terroristerna i 11 september-attentaten förberedde sina aktioner under taliban-regimen i Afghanistan. Man kan inte förneka att vissa stater faktiskt har gett utrymme för terrorism att växa fram, men det verkligt intressanta är hur terrorism så starkt har kommit att diskursivt kopplas samman med "state failure".

Man kan också göra en koppling till domino-teorin under kalla kriget. Hotet från kommunismen kan sägas ha ersatts av terrorhotet, vilket har resulterat i ett nytt sätt att karakterisera stater. Istället för att inordna stater utefter en ide om kommunismen som ett hotfullt domino-spel, karakteriserar man dem idag istället som diskreta enheter med särskilda egenskaper.

Utvecklingen efter kalla kriget har alltså lett till att stater i sig själva har blivit allt viktigare analytiska enheter i ett globalt världssystem där staters funktionalitet, suveränitet och legitimitet anses grundläggande för världsordningen. Stater som på olika sätt uppvisar problem har i praktiken krävt ytterligare uppmärksamhet genom att kopplas samman med internationell terrorism, vilket allmänt anses vara det nutida största hotet mot nationell säkerhet (i alla fall i västvärlden.) Mot denna bakgrund har diskursen kring fallerade stater cementerats till den grad att den ses som given, trots att teoretiker fortfarande tvistar om begreppets exakta betydelse. En realistisk diskurs kring bilateral maktbalans kan sägas ha ersatts av en ny diskurs där fokuset istället ligger på den enskilda statens förmåga att fungera.

4.3 Orientalism

Man kan diskutera huruvida orientalismen, som definierad av Edward Said, haft en interdiskursiv påverkan på diskursen om fallerade stater. Det är förvisso sant att dessa stater inte sällan befinner sig i området som varit föremål för vad som kallats orienten och som dominerades politiskt av Storbritannien och Frankrike under 1800-talet och tidigt 1900-tal. Detta område innefattar Afghanistan, vars gränser kan ses som utformade av ett behov av en buffertzona mellan Ryssland och Storbritanniens imperialistiska ambitioner. Enligt Said är föreställningarna om länderna från Mindre Asien till den indiska subkontinenten politiserade utifrån en modell, orientalism, som strävar efter att hitta olikheter mellan det västerländska och det orientaliska, för att definiera diskursen kring vad som, i väst, sägs och inte sägs om orienten. Dessa föreställningar, uppkomna i en särskild politisk kontext och starkt märkta av västerlänningens starkare ställning, präglar enligt Said

fortfarande Europas syn på orienten och dess invånare. Föreställningarna har grunder långt tillbaka i historien och först och främst i själva idén om Europa och européer som kräver sin motsats i Orienten och orientaler (Said 2004 s. 63-77). Orientalismen är en diskurs som ”åstadkoms och existerar i ett ojämlikt utbyte med olika former av makt, (...) politisk makt(...), intellektuell makt(...), kulturell makt(...), moralisk makt (...). (Orientalismen) är en betydelsefull dimension i den moderna politiskt-intellektuella kulturen och (...) som sådan har (den) mindre att göra med Orienten än med 'vår' värld” (Said 2004 s. 78). Orientalismen bör förstås i hur de politiska maktförhållandena påverkat västs olika vetenskapliga uppfattningar om ”rienten”, samtidigt som gamla nedärvda föreställningar påverkat hur den politiska makten utövats gentemot detta område.

USA, som nu tagit en dominerande roll i Mellanöstern hade dock sedan artonhundratalet en uppfattning om Orienten som i huvudsak något synonymt med Kina och Japan (Said 2004 s. 63). Av denna anledning var de amerikanska relationerna till staterna i Mellanöstern inte lika, men ändå i viss utsträckning, präglade av gamla, djupt invanda föreställningar och det fanns i stället utrymme för nya teorier, baserade på dagsläget. Detta faktum kan i viss mån ses som en förklaring till behovet av en teoretisering, som liksom orientalismen tar fasta på olikheterna mellan en själv och den andre, ett behov som till en del förklarar uppkomsten av diskursen om fallerade stater. Det är emellertid en förklaring som egentligen enbart har giltighet när det gäller stater i orienten som benämns fallerade, men vid betänkande av att det i Europa, och ej lika mycket i USA, funnits andra diskurser om synen på icke-européer kan diskursen om fallerade stater förstås som en produkt av frånvaron av även dessa. Denna tolkning ger alltså vid handen att västeuropas dominerande ställning gav upphov till den orientalistiska diskursen, medan USA:s hegemoni skapade tanken om fallerade stater. Said kritiserar att det i USA dock förekommer en föreställning om att all västlig forskning är opolitisk och opartisk, vilket i sin tur innebär att forskare inte uppmanas rannsaka sina förutsättningar som forskarsubjekt. Således kan det i USA förekomma forskning som inte inriktar sig på att tydliggöra den intellektuella förförståelsen som forskaren har och som präglas av ett orientalistiskt synsätt (Said 2004 s. 74).

5 Afghanistanens roll i diskursen

5.1 Historisk bakgrund, Afghanistan

För att visa hur diskursen om fallerade stater utformats som ett svar på utvecklingen i enskilda stater följer här en historisk bakgrund till Afghanistans unika förutsättningar som ledde fram till dess status av "state failure".

Afghanistan var under det tidiga skedet av Kalla Kriget i stort sett en buffertstat mellan det Sovjetiska Centralasien och därtill allierade Indien å ena sidan och USA:s allierade Pakistan och Iran å andra sidan. Denna neutrala status i stormaktspolitiken utnyttjades av premiärminister Daoud Khan som tillsattes 1953 och han såg till att landet fick ett omfattande ekonomiskt stöd från båda blocken, som i stort sett täckte 40 % av statens utgifter, som mest gick till att stärka militären. Således kunde staten styra och investera utan att vara beroende av att befolkningen beskattades och således kunde den statliga militären komma att stå för innehavet av den största koncentrationen av vapen, istället för som tidigare det agrara samhället. (Sidky 2007 s. 853-4) Kanske kan detta tidiga beroende av utländskt finansiellt stöd vara en viktig förutsättning för statens kommande fallerande: man byggde inte upp en tradition i att beskatta folket och var således inte direkt beroende av dess stöd för var statens utgifter tog vägen.

Daoud Khan avsattes 1963 av kungen efter att nästan hamnat i krig med Pakistan för sina ambitioner att skapa ett självständigt pashtunskt hemland som skulle inkludera Pakistans stamstyrda områden. Från 1964 inledde kungen ett program för demokrati i kombination med satsningar på utbildning i administration för den urbana eliten vid utländska universitet, men då dessa tilltänkta statsfunktionärer hölls utanför det politiska livet började missnöjet pyra och statens legitimitet hotas, vilket stärktes av ekonomiska problem som ledde till svält under åren 1971-72. (Sidky 2007 s. 855) Detta kan användas som ett exempel på hur statens bristande effektivitet blir grogrund för minskad legitimitet, på ett sätt som identifieras av Jack A. Goldstone (Goldstone 2009).

1973 återtog Daoud Khan makten genom en kupp stödd av Sovjet-tränade officerare och kommunistpartiet PDPA. Av dessa avsattes och mördades sedan Khan 1978 och kommunisterna grundade DRA (Democratic Republic of Afghanistan), enligt historiska källor utan Sovjets medverkan, men föranledd bland annat av Daoud Khans repressiva metoder mot kommunisterna. Därpå följde interna stridigheter bland kommunisterna, där närapå hälften av dess medlemmar omkom och den radikala fraktionen Khalq (Folket) slutligen stod som

segrare. Khalqis fortsatte därpå utrensningen av potentiella rivaler, vilket kom att inkludera hälften av officerarkåren, antingen genom avrättningar eller deserteringar och ledde till att armén efter deserteringar minskade från 90 000 till 40 000 man. Kommunisterna hade alltså radikalt minskad statskapacitet genom det militära bortfallet och hotades av ett uppror på landsbygden som följde nästan direkt av deras maktövertag. Trots detta försökte man implementera radikala förändringar av samhället med jordreformer, skuldavskrivningar för bönder, ett storskaligt program för att öka läskunnigheten och införandet av jämlikhet för kvinnor. Allt detta sökte DRA införa med hjälp av våld, vilket ytterligare stärkte animositeten på landsbygden. Motståndarna till regimen var dock initieilt dåligt organiserade hierarkiskt och hade ålderdomliga vapen till sitt förfogande. Denna situation förändrades drastiskt när man framöver fick materiellt stöd utifrån och utländska kombattanter till sin hjälp, samtidigt som DRA:s armé minskade i storlek. Redan i analysen av varför PDPA direkt mötte motstånd från landsbygden tas ofta upp vissa symtom på "failed states" eller "weak states", såsom beroendet av ett sedan länge inarbetat förhållande till landsbygden som den viktigaste delen av en sårbar statsstruktur (Sidky 2007 s. 856-7).

Att staten till slut kollapsade förklaras dock inte enbart med hjälp av interna faktorer utan främst som ett led i den utländska inblandningen och införseln av vapen som delvis syftade till att destabilisera och i slutändan störta staten, men i huvudsak att försvaga Sovjetunionen. Innan USA under Jimmy Carter hann med att ge sitt godkännande för sådan militär hjälp hade vapen till rebellerna börjat strömma in från både Mellanöstern och Kina, men USA föll snabbt in i ledet och började beväpna motståndsgrupper den 7 Juli 1979 i syfte att provocera fram den på julafton samma år inledda sovjetiska interventionen. Syftet var för att citera olika källor "att ge Sovjetunionen sitt eget Vietnam" eller "locka Sovjet i den afghanska fällan". Denna målsättning säger ganska mycket om varför staten Afghanistan drevs till att kollapsa och USA:s intentioner var aldrig att införa en mer demokratisk regim; stödet gick till grupper som var lika repressiva som PDPA. Koalitionen av stater som ingrep på rebellernas sida kom att ge upproret en karaktär av jihad mot den marxistiska regimen, och Islam blev den enande faktorn för gräsrotsrörelserna som organiserades i nätverk kring religiösa skolor. Förklaringen till deras framgång i att få ett småskaligt uppror till att bli ett storskaligt krig ligger dock helt och hållet i den omfattande utländska inblandningen, enligt antropologen Homayoun Sidky (Sidky 2007 s. 858-9). USA via CIA, med finansiell hjälp från Saudiarabien, försåg rebellerna med högteknologiska vapen för alla möjliga stridsformer, till ett värde av mellan sex och nio miljarder USD, medan regeringen fick 5,7 miljarder \$ av Sovjet. Eftersom USA var beroende av att beväpningen av rebellerna skedde i hemlighet gick den via kanaler som pakistanska ISI, den statliga men mycket fristående underrättelsetjänsten, som behöll en stor del av vapnen för att under 1990-talet beväpna militanta islamister i Kashmir och inte minst talibanerna. Det stora inflödet av vapen skapade en ny beväpnad elit i landet som omkullkastade de kvarvarande spåren av maktstrukturerna i det gamla samhället. Sovjet ingrep till slut med långtgående planer på att försöka genomföra en statskupp och ersätta den

impopulära Khalqi-regimen med företrädare för den mer moderata Parchami-falangen, i likhet med hur man hade agerat i Ungern och Tjeckoslovakien i tidigare interventioner. För USA blev det allt viktigare att få Sovjet att lida nederlag efter den iranska revolutionen tidigt 1979 då man förlorat tillgång till baser i Iran och vid Reagans tillträde 1980 proklamerades en hård linje för Afghanistan, särskilt som USA:s misslyckade försök att rädda gisslan vid ambassaden i Teheran, sågs som ett tecken på svaghet. Man valde strategin att föra en lågintensiv konflikt mot Sovjet, utan att behöva riskera amerikanska trupper och utan att behöva ta en omfattande del av statsbudgeten i anspråk. Istället användes lokalbefolkningen samt jihadis rekryterade från hela den muslimska världen för att slåss för den islamiska solidaritetens skull. Dessa var ofta hårdföra ideologiskt, våldsamt och ofta kriminellt belastade individer som kunde slippa undan sitt fängelsestraff i sina arabiska hemländer för att slåss i Afghanistan. Karaktärer som Osama bin Laden tog sig också till Afghanistan och bidrog med pengar och ledarskap för så kallade Afghan-araber, islamistiska legosoldater som bidrog till radikaliserings av de lokala mujahedin (Sidky 2007 s. 859-63).

Kriget blev utdraget dels då det var en uttalad utnöttningsstrategi från USA som låg bakom och dels för att viktiga parter som Pakistan hade intresse av att konflikten fortsatte då det innebar att USA kom att bli fortsatt beroende av pakistanskt stöd; ett stöd som gick så långt att Pakistan gavs möjlighet att kringgå icke-spridningsavtalen och utveckla en kärnvapenarsenal. Samtidigt gav det utrymme för Pakistan att utveckla sin politiska agenda för ett Afghanistan baserat på islam och inte pashtunsk nationalism som gjorde anspråk på delar av det pakistanska territoriet. Saudiarabien hade motiv som att balansera det shiamuslimska Irans maktanspråk inom den muslimska världen genom att ha en stark sunnimuslimsk klientstat i regionen. Av samma skäl stödde man madrassas (religiösa skolor) organiserade av pro-wahabbistiska Deobandi längs gränsen mellan Afghanistan och Pakistan, som kom att senare ge upphov till talibanerna. (Sidky 2007 s. 863-4).

Både marxisterna och mujahedin hade rekryterats från samma begränsade urbana elit, en del av befolkningen som hade mycket lite gemensamt med landsbygdsbefolkningen (Sidky 2007 s. 866) och att mujahedin fick stöd där berodde mindre på dess islamiska karaktär och mer på en vilja att avsätta den förtryckande kommunistregimen. Detta i sin tur kan ses som en fortsättning av ett sedan länge ogynnsamt förhållande mellan den afghanska landsbygden och regeringarna i Kabul och som vi minns föredrog regeringarna under monarkin att stödja sig på utländsk hjälp framför att driva in skatter från en motstridig landsbygdsbefolkning. Den starkaste förklaringen till den omfattande interna splittringen och maktkampen som blev ett resultat av krigets slut är dock den stora arsenal av vapen som var spridd över landet som en del av stödet till motståndsgrupperna, i kombination med att det inte på plats fanns någon form av mekanism som kunde leda till en avvärjning och återintegrering av stridande till samhällslivet. Sovjets tillbakadragande 1989 ledde inte till regimens fall, som förväntat och den internationella beväpningen av mujahedin fortsatte samtidigt

som Sovjet fortsatte ge stöd åt regimen, till dess att Sovjetunionen upplöstes 1991. 1992 föll regimen i Kabul och dess numera enorma arsenal av vapen började spridas. I denna kontext återtog samhället en organisationsform kallad qawm, som bestod av sociala nätverk för beskydd, som nu tog form i större skala och med starkt beväpnade heltidskombattanter. All politisk makt kom att baseras på militär styrka och all avvärjning blev otänkbar beroende på en situation som kan liknas med "fångarnas dilemma". Kabul delades upp i distrikt som kontrollerades av olika paramilitära grupper och arbiträr beskjutning ledde till stora flyktingströmmar ut från staden och hundratusentals civila dödsoffer. Det är ur denna kontext som både begrepp om staters kollaps och diskursen om nya krig uppstod. Denna situation skapar grogrunden för den identitetspolitik, med identiteter som på lösa historiska grunder uppträffas för att ersätta den forna nationalstatens legitimitet. Det faktum att denna process verkar exkluderande och desintegrerande är förklaringen till att ingen grupp lyckas eller ens har för avsikt att återskapa den kollapsade staten. Makt baseras på att sprida skräck, något som mujahedin gjorde genom granatkastare och raketer mot områden kontrollerade av rivaler, samtidigt som kvinnor från konkurrenters områden bortrövades och våldtogs, allt medan talibanerna och de arabiska legosoldaterna genomförde etnisk rensning och folkmord riktad mot de icke-pashtunska och shiamuslimska delarna av befolkningen. Inte minst spridningen av Kalashnikovs har setts som särskilt viktig i processen där vem som helst kunde proklamera sig som krigsherre över sitt begränsade område. Kanalerna för CIA och ISI:s beväpning av rebellstyrkor hade i sin tur skapat en ny sorts ekonomi som fortsatte att blomstra efter regimen fall och byggde på opiumproduktion och smuggling av ädelstenar, droger, antikviteter med mera och hjälpte till att finansiera de nya krigsherrarnas militära ambitioner (Sidky 2007 s. 867-73). Även detta skedde på ett sätt som är karakteristiskt för krigsekonomin i "Nya Krig" (Kaldor 1999 s. 17).

Omvärldens svar på situationen var initiiellt något som kan liknas vid Kalla Krigets Uppdämning, ett försök att hindra den afghanska situationen att få implikationer för omvärlden. Detta visade sig dock vara en omöjlig strategi i globaliseringens tidevarv, där transnationella nätverk håller kvar även fallerade stater i kontakt med omvärlden. Frånvaron av en fungerande stat gör att mindre lokala aktörer kan gynnas av sin plats i identitetspolitiken och vilka yttre aktörer som kan ha intresse av att stödja dem. Iran skapade sin agenda genom att stödja shiamuslimska grupper i landet medan Pakistan och Saudiarabien fortsatte jobba efter principen att stödja talibanerna, som kom att stärka sin position kraftigast, med stöd av al-qaida som etablerade sig i landet och fortsatte sprida våld och skräck hos befolkningen. Talibanerna var en skapelse som inte hade sitt ursprung i Afghanistan och skapats och stötts av en rad skilda aktörer: pakistanska ISI, saudiarabiska prinsar, Bin Laden som återkom till Afghanistan 1996, den pakistanska lastbilskartellen, afghanska knarkkungar, före detta afghanska marxister, och radikala pakistanska och ultrakonservativa afghanska religiösa ledare. Syftet var att upprätta en slags ordning i ett land sönderfallit av identitetspolitik och detta gjordes genom att använda sig av beteckningen taliban, som betyder "religiös student" för att ge nyordningen ett skimmer av att vara en

del av en folkrörelse, men den pseudo-stat som ”Emiratet Afghanistan” kom att utgöra var baserad helt och hållet på utländskt stöd och utländska styrkor. Talibanregeringen kunde etableras snabbt och effektivt genom saudiska pengar som användes för att köpa fred med resterande krigsherrar. Den skapade ett momentum som drog till sig jihadister från hela den islamiska världen, lockade av Afghanistans mystiska dragningskraft, som platsen för det lyckosamma jihad mot Sovjetunionen. Förutsättningarna var således som gjorda för en fortsättning på det heliga kriget, denna gång riktad mot väst och landet blev en exportör av terrorism (Sidky 2007 s. 874-7).

5.2 Teorier om ”State Failure” applicerade på Afghanistan – en akademisk diskurs i en konkret kontext

I Jack A. Goldstones bidrag till antologin *Dealing with Failed States* (Goldstone 2009), diskuterar han hur stater fallerar och vad som menas med att de gör det. Legitimitet och effektivitet är enligt honom de faktorer som karakteriserar stabila stater jämfört med svaga eller fallerade sådana. Brister någon av dessa är statens funktion och stabilitet hotad och brister båda är staten fallerad eller blir det på kort sikt. Vägen dit kan se olika ut. Exempelvis kan en regim vara effektiv i sina åtaganden såsom skatteindrivning och upprätthållande av säkerhet men kan ändå ses som illegitim på grund av sitt möjligen våldsamma eller godtyckliga sätt att utföra dessa uppgifter och dess position blir då ändå utsatt. En regim som åtnjuter brett politiskt stöd kan å sin sida vara ineffektiv när det gäller att skapa ekonomiska möjligheter och annan statlig service och därför komma att framstå som korrupt eller beroende av stöd från utlandet och då förlora sin legitimitet (Goldstone 2009 s. 5-6). Det sistnämnda fungerar som en delförklaring till den låga legitimiteten som kännetecknat flera afghanska regimer. Monarkin under det tidiga kalla kriget finansierades av pengar från både västmakterna och Sovjet och hade svårt att ge effektiv statlig service utanför huvudstaden. Hamid Karzai har kommit att upprätta en USA-stödd regim, initierat med starkt stöd inom landet, som även den misslyckats med att genomföra ett effektivt styre och kommit att bli föremål för korruptionsanklagelser. Staten Afghanistan benämns dock som totalt fallerad eller kollapsad i huvudsak under åren från 1992, när Najibullahs kommunister förlorat stödet från det upplösta Sovjetunionen, till 1996 då talibanerna intog Kabul och började konsolidera sitt styre med stöd från Pakistan och Saudiarabien (Englehart & Simon 2009; Sidky 2007). Tiden däremellan präglades av ständiga försök till överenskommelser mellan de olika ledarna för motståndet mot den Sovjet-stödda regimen. De olika fraktionerna hade vid tillfället för regimen fall olika starka positioner, vilket var tvunget att bli en utgångspunkt för förhandlingar. Man var medveten om behovet av att skapa en bred koalitionsregering, men frestelsen att trots inbjudan till deltagande i en sådan, fortsätta bekämpa de övriga var stark, framför allt från den pashtunska

krigsherren Gulbuddin Hekmatyars sida, som hade kraftigt stöd av pakistanska ISI. Trots att han formellt accepterat en titel som premiärminister, valde han att positionera sig utanför huvudstaden och bombardera den med raketer, i syfte att göra det omöjligt för den nya regeringen att konsolideras och kunna utöva reellt styre över landets provinser, som nu styrdes som lokala hövdingadömen (Saikal 2004 s. 215-17). I Goldstones diskussion om hur stater fallerar liknar den afghanska situationen under tidigt nittiotal mest hans förklaringsmodell med eskalerande av konflikter mellan etniska grupper. Krigsherrarna i Afghanistan sågs ofta som ledare för en viss etnisk grupps intressen, vilket på pappret skapade bra förutsättningar för en bred koalitionsregering. Intresset att värna om den egna etniska gruppen kom dock i andra hand efter personlig maktthunger och påtryckningar från utländska bundsförvanter, vilka nästan samtliga nyckelspelare hade. Enligt Goldstone fallerar en inkluderande multietnisk regim om den brister i effektivitet vad gäller säkerhet eller ekonomi och börjar luta åt att stödja en viss grupp mer, på samma sätt som en diskriminerande regim är beroende av hög effektivitet. Brist på denna effektivitet uppmanar till försök att störta regeringen, som skedde i Afghanistan (Goldstone 2009 s. 9-10).

Till definitionen av fallerade stater tar Englehart & Simon upp den förvirring som råder i begreppen på grund av den förekommande svårigheten att särskilja stater från regeringar. Vissa regeringars överlevnad är beroende av en svag stat, till exempel genom en dåligt fungerande förvaltning som inte konkurrerar med regeringens egna system av patron-klientförhållanden, eller genom att ha en svag armé. Aristide i Haiti och Saddam Hussein i Irak tas som exempel på ledare som skapat egna miliser på grund av att de inte litade på lojaliteten hos den statliga militären, som misstänktes för kupp försök. Stater som är svaga på detta sättet går inte att rädda enbart genom demokratisering, som i sig inte kortsiktig har en kraftigt positiv effekt på statskapaciteten (Englehart & Simon 2009 s. 115). Detta visar ju också erfarenheterna i Afghanistan, efter det relativt demokratiska installerandet av regeringen under Hamid Karzai. Författarna antyder dock att det kan finnas ett långsiktigt samband mellan demokratiskt styre och statskapacitet. De har även utarbetat en teoretisk modell som använts i ett dataprogram för att simulera mekanismerna bakom staters kollaps, baserat på erfarenheterna från Afghanistan och Somalia. Modellen bygger på ett stort antal faktorer som bedömer styrkan hos rebellgrupper som bekämpar en svag stat, utefter en tidskurva där regeringen finansierar miliser som strider mot rebellerna. Efter hand blir regeringens förmåga att driva in resurser successivt försvagad, vilket tvingar den att minska sitt stöd för de miliser som ska skydda den. När stödet till slut upphör, börjar miliserna bekämpa regeringen och staten istället och statskollapsen ligger väldigt nära till hands. Det visar sig dock, när modellen har körts på ett flertal länder att det finns flera mekanismer inbyggda i statssystemet, även hos svaga stater, som möjliggör dess överlevnad, vilka gör att staters kollaps ändå är ett relativt ovanligt fenomen. Resurser från andra allierade stater och en fortsatt förmåga att bygga upp samhälleliga resurser samtidigt som konflikten pågår, är avgörande för att en stats åtgärder mot kollaps ska vara lyckosamma (Englehart & Simon 2009 s. 116-124).

6 Avslutande diskussion

Kalla krigets slut innebar ett behov av att omformulera världen i säkerhetspolitiska termer. Mycket av säkerhetstänkandet i sig var relativt oförändrat men behövde riktas mot nya hot. Den nya diskurs som uppkom var den som definierar stater i förhållande till vad som förväntas av dem, dels internt i landet och dels inom den globala världsordningen. "Failed states" kom att huvudsakligen beteckna stater som är drabbade av inbördeskrig och där den centrala makten saknar tillräcklig kapacitet för att både besfästa sitt styre och erbjuda tillräcklig statlig service. Fallerandet har dock enligt de flesta befunnit sig på en skala där den utgör ett av flera stadier som stater med interna problem kan befinna sig i. Denna kategorisering av stater har både ett brett spektrum av anhängare, som använder sig av det för att skapa olika modeller för analys och även en ansenlig mängd kritiker, som utifrån sina egna erfarenheter ser begreppet som färgat av en alltför ensidig förståelse av världen och enskilda stater. Invändningarna mot konceptet menar att det bidrar till att upprätthålla en överdriven bild av stater som kaotiska och att förståelsen av en stats olika roll i olika samhällen uteblir. Vi har tagit upp exemplet Afghanistan som har fungerat både som en viktig komponent i begreppets framväxt och dess reella tillämpning.

Den diskurs som framträder innefattar "failed state" och närliggande begrepp, och kopplar dessa till andra nyckelbegrepp som suverän stat, legitimitet, global säkerhet, terrorism och statskapacitet. Man kan gå vidare på detta forskningsområde genom att analysera en mer konkret politisk diskurs under den relevanta perioden. Exempelvis skulle man kunna analysera diskursen hos amerikansk utrikespolicy, och vilka konsekvenser detta har fått konkret för deras agerande på den utrikespolitiska arenan.

Framtiden får utvisa huruvida diskursen kommer förändras i samklang med dels akademisk kritik, och dels politiska skeenden. Afghanistan kommer sannolikt att fortsätta vara en central stat för denna diskussion, eftersom landets problem antagligen kommer kvarstå under en lång tid framöver.

7 Referenser

- Bilgin, Pinar & Morton, Adam David, 2004. "From 'Rogue' to 'Failed' States? The Fallacy of Short-termism" i *Politics*: 2004 VOL 24(3), s. 169–180
- Call, Charles, 2008. "The Fallacy of the 'failed state'" i *Third World Quarterly*, volym 29, nummer 8, s. 1491-1507.
- Englehart, Neil A. & Simon, Marc V., 2009. "Failing States and Failing Regimes: The Prediction and Simulation of State Failure" i Starr, Harvey (red.) *Dealing with Failed States – Crossing Analytic Boundaries*. New York: Routledge
- Goldstone, Jack A., 2009. "Pathways to state failure" i Starr, Harvey (red.) *Dealing with Failed States – Crossing Analytic Boundaries*. New York: Routledge
- Hagmann, Tobias & Hoehne, Markus V., "Failures of the state failure debate: Evidence from the Somali territories. " i *Journal of International Development*. Volym 21. Nummer 1. 2009
- Kaldor, Mary, 1999. *Nya och gamla krig*. Uddevalla: Daidalos.
- Kolstö, Pål, 2006. "The Sustainability and Future of unrecognized Quasi-states" i *Journal of Peace Research*, volym 43, nummer 6, s. 723-740.
- Mair, Stefan, 2008. "A new Approach: the Nedd to focus on Failing States" i *Harvard International Review*, volym 29, nummer 4, s. 52-55.
- Morton, Adam David, 2005. "The 'failed state' of international relations" i *New political Economy*, volym 10, nummer 3, s. 371-379.
- Nau, Henry R, 2007. *Perspectives on international Relations. Power, Institutions and Ideas*. Washington: CQ Press.
- Rotberg, Robert I., 2002. – "Failed states in a world of terror" i *Foreign Affairs*, volym 81, nummer 4, s. 127-140.
- Rotberg, Robert I., 2003. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Rywkin, Michael, 2006. "The Phenomenon of Quasi-States" i *Diogenes*, volym 53, nummer 2, s. 23-28
- Said, Edward W, 2004. *Orientalism*. Stockholm: Ordfront
- Saikal, Amin, 2004. *Modern Afghanistan. A History of Struggle and Survival*. I.B. Tauris, New York
- Sidky, Homayoun, 2007. "War, Changing Patterns of Warfare, State Collapse, and Transnational Violence in Afghanistan: 1978-2001" i *Modern Asian Studies*, Volym 41, nummer 4 s. 849-888. Cambridge University Press
- Winther Jörgensen, Marianne & Phillips, Louise, 2009. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund, Studentlitteratur

