

Statsbygging som terrorbekjempelse

*En undersøkelse av effektene av statsbygging i Afghanistan på
pan-islamistisk terrorisme*

Anders Hamre Kulien



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

August 2008

Forord

Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min veileder, Anders Kjølberg (H07/V08), hvis gode tilbakemeldinger, innsikt, fleksibilitet og engasjement burde være et eksempel til etterlevelse for andre veiledere.

En takk rettes også til Brynjar Lia og Thomas Hegghammer, som har tillatt at jeg har benyttet meg av deres upubliserte manuskripter.

Takk også til Amund Johansen, Knut Lieungh Melby, Anders Ravik Jupskås og Miran Skikic for å ha lest hele eller deler av oppgaven og gitt meg mange gode tilbakemeldninger.

Til sist, men aller mest, vil jeg takke min samboer, Maria Rein, for å ha lest korrektur og ikke minst for å ha holdt ut med meg gjennom de siste månedene. Det har vært en vanskelig oppgave å skrive, men det hadde vært mye vanskeligere uten deg, Maria.

Anders Hamre Kulien

Oslo, august 2008

Antall ord: 56 909

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Pan-islamistisk terrorisme	5
1.1.1 Militant pan-islamisme.....	7
1.2 Statsbygging	10
1.3 Sammenhengen: Statsbygging som terrorbekjempelse	12
1.4 Metodologi	16
1.4.1 Datamateriale	17
1.4.2 Sterk eller svak prøving? Konklusjonsvaliditet	19
1.5 Oppgavens struktur	20
2. Teori.....	23
2.1 Statsbygging	23
2.1.1 Ukontrollerbare forutsetninger – målstatens utviklingsnivå	25
2.1.2 Ukontrollerbare forutsetninger – målstatens befolkningssammensetning	26
2.1.3 Ukontrollerbare forutsetninger – spoilere	27
2.1.4 Internasjonal innsats – nivået på internasjonal innsats.....	29
2.1.5 Internasjonal innsats – ekstern legitimitet.....	29
2.1.6 Internasjonal innsats – koordinasjon rundt overordnede mål.....	31
2.1.7 Nødvendig delmålsoppnåelse – intern legitimitet.....	32
2.1.8 Nødvendig delmålsoppnåelse – strukturelle reformer	33
2.1.9 Nødvendig delmålsoppnåelse – sikkerhet	34
2.2 Årsaker til terrorisme.....	35
2.2.1 Betydningen av territorium	38
2.2.2 Tradisjoner for politisk vold.....	40
2.2.3 Rask modernisering.....	42
2.2.4 Styresett	42
2.2.5 Diskriminering	43

2.2.6	Manglende muligheter for politisk deltakelse og illegitime myndigheter	44
2.2.7	Ekstremistiske ideologier og karismatiske ideologiske ledere.....	47
2.2.8	Utløsende hendelser	48
2.3	Statsbygging som terrorbekjempelse: Muligheter og begrensninger	49
3.	Statsbygging: Forutsetninger og innsats	53
3.1	Afghanistan: Karakteristikka og særtrekk.....	54
3.2	Afghanistans nyere historie: En kort versjon	57
3.2.1	Mujahidin	57
3.2.2	Taliban og al-Qaida	58
3.3	Internasjonal innsats	60
3.3.1	Militære virkemidler: Operation Enduring Freedom (OEF)	61
3.3.2	Politiske virkemidler: Raske strategiske endringer og afghansk eierskap	63
3.3.3	Økonomiske virkemidler: Det lette avtrykket	66
3.3.4	Koordinasjon rundt overordnede mål.....	68
3.3.5	Avslutning	70
3.4	Trusler mot statsbygging: Spoilere	70
3.4.1	Krigsherrer	71
3.4.2	Opiumsproduksjon	74
3.4.3	Pakistans betydning.....	77
3.4.4	Taliban.....	79
3.4.5	Al-Qaida og den globale jihadist bevegelsen	81
3.5	Forutsetninger for statsbygging som terrorbekjempelse	82
4.	Den globale jihadist bevegelsen.....	83
4.1	Militant pan-islamisme.....	84
4.2	Pan-islamistisk terrorismes globale struktur	85
4.2.1	Al-Qaida: Basen	86
4.2.2	Perifere elementer	87

4.2.3	Klassisk jihadisme	89
4.2.4	Avslutning	90
4.3	Den globale jihadist bevegelsens kapasitet	90
4.3.1	Al-Qaidas kapasitet	91
4.3.2	De perifere elementenes kapasitet og rekrutteringsgrunnlag	94
4.3.3	Klassisk jihadismes kapasitet og rekrutteringsgrunnlag	98
4.3.4	Avslutning	99
5.	Rekrutteringsgrunnlag i Afghanistan	101
5.1	Sikkerhet.....	102
5.2	Økonomi.....	105
5.3	Regionale forskjeller og pashtunsk fremmedgjøring	107
5.3.1	Pashtunsk fremmedgjøring og forholdet mellom Taliban og al-Qaida.....	108
5.3.2	Avslutning	111
5.4	Politisk utvikling	112
5.4.1	Muligheter for politisk deltakelse	113
5.4.2	Styresett.....	116
5.4.3	Forholdet mellom sentrum og periferi.....	117
5.4.4	Avslutning	120
5.5	Legitimitet	121
5.6	Rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme	125
6.	Konklusjon.....	129
6.1	Statsbygging i Afghanistan	131
6.2	Forekomst av pan-islamistisk terrorisme etter 2001	133
6.2.1	Den globale jihadist bevegelsen	133
6.2.2	Rekrutteringsgrunnlaget i Afghanistan	134
6.3	Statsbygging som terrorbekjempelse	136
7.	Litteraturliste.....	139

1. Innledning

I kjølvannet av den kalde krigen kom et nytt konfliktmønster til overflaten. Mønsteret var karakterisert av krig innad i stater, ikke mellom dem. Siden tidlig på 90-tallet hadde i underkant av åtte millioner mennesker blitt drept og ytterligere fire millioner sendt på flukt som en følge av borgerkrig (Straw 2002). Tilfeller som Somalia, Bosnia og Kosovo viste at staters sammenbrudd og interne konflikter hadde stort potensial for å blant annet destabilisere regioner og skape humanitære katastrofer. Såkalte svake stater, stater som ikke ville eller evnet å levere politiske, økonomiske og sosiale goder til sin befolkning, og ikke klarte å utøve monopol på maktbruk innenfor sitt territorium, var den store sikkerhetsutfordringen når verden nærmet seg et nytt millennium. De største farene lå ikke lenger bare i staters makt eller deres styrke, men også i deres avmakt.

Virkemidlene for konflikthåndtering måtte derfor endres og tilpasses den nye situasjonen. Det var ikke lenger tilstrekkelig å møte utfordringene med bare militære virkemidler, og det var heller ikke nok å intervenere i en stat for å stoppe krigføring, tvinge på plass en fredsavtale, eller drive ulike former for utviklingshjelp. Dette ville være å behandle symptomene på problemene, ikke årsakene.

Behovet for mer langsiktig konflikthåndtering var med andre ord pressende. Nye virkemidler måtte benyttes. Daværende Generalsekretær i FN, Boutros Boutros-Ghali (1995), var blant de første til å nå denne erkjennelsen: ”[I]nternational intervention must extend beyond military and humanitarian tasks and must include the promotion of national reconciliation and the re-establishment of effective government”. Boutros-Ghali snakket om statsbygging – etablering av et fungerende statsapparat – som noe av svaret på de nye sikkerhetsutfordringene.

På 1990-tallet var statsbygging i all hovedsak et humanitært foretak, utført for å løse konflikter og motvirke humanitære lidelser på lengre sikt. Etter terroranslagene mot *Pentagon* og tvillingtårnene i *World Trade Center* 11. september 2001 fikk statsbygging også direkte sikkerhetspolitisk relevans. Afghanistan, på mange måter prototypen på en svak eller ødelagt stat, hadde i flere år latt terrornettverket al-Qaida operere fritt på sitt territorium. Anslaget var en manifestasjon på den ytterste konsekvensen svake stater kunne få for land langt borte. Nå var svake stater en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Trusselen ble ilagt spesielt stor

vekt i USA, hvor det i den amerikanske *National Security Strategy* (2002:1) hevdes at: ”America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones”.

Derfor, på søndag 7. oktober 2001, startet amerikanske og britiske styrker å bombe strategiske mål i Afghanistan. Målet var å sette en stopper for bruken av Afghanistan som fristat for terrorisme og velte Talibans regime i landet. Men i tråd med erkjennelsen om at det var Afghanistans avmakt, og ikke makt, som utgjorde trusselen, var ikke de militære virkemidlene sett på som tilstrekkelige på lengre sikt. Krigen måtte vinnes, men det måtte freden etterpå også. Statsbygging var med andre ord blitt en strategisk anstrengelse - statsbygging var blitt terrorbekjempelse.

I denne oppgaven vil statsbygging bli forstått som en tredimensjonal anstrengelse (Ward 2007:44). Den første dimensjonen vil forsøke å skape indre og ytre sikkerhet i den gitte målstat. Det handler om å gjennomføre tiltak og opprette institusjoner som skal opprette et monopol på maktbruk. Her står militære virkemidler sentralt. Den andre dimensjonen skal sørge for at befolkningens primære behov blir dekket. Humanitær assistanse er her viktig, det samme er utvikling av institusjoner som setter staten i stand til å dekke disse behovene. Den tredje dimensjonen handler om å skape et fungerende statsapparat som er representativt og nyter legitimitet i forhold til den befolkningen dette angår. På lengre sikt skal denne dimensjonen sørge for at staten produserer politiske, økonomiske og sosiale goder, og at det skapes en situasjon hvor oppblomstring av nye konflikter ikke lenger er sannsynlig.

Ut fra statsbyggingens tre dimensjoner, og ut fra uttalelser fra sentrale beslutningstakere, kan statsbygging i Afghanistan forstås som terrorbekjempende hovedsakelig på to områder. For det første kan statsbygging i Afghanistan kunne svekke eksisterende terrornettverks kapasitet. Dette vil gjelde både gjennom å avskrekke andre stater fra å støtte terrorisme slik Talibans regime i Afghanistan gjorde, og gjennom å knuse al-Qaidas infrastruktur i Afghanistan. Tilgang til territorium regnes som viktig for terrornettverk. Uten sikre tilholdssteder vil nettverk kunne bli betydelig svekket. For det andre vil statsbygging også kunne svekke rekrutteringsgrunnlaget for nye terrorister. Ved å dekke befolkningens primære behov og utvikle en stabil stat med et fungerende statsapparat vil mekanismer for fredelig konfliktløsning styrkes. Befolkningen vil for eksempel få mulighet til fredelig opposisjon, og politisk vold eller radikale ideologier vil ikke lenger være et godt alternativ for protest. Statsbygging i Afghanistan skal, med andre ord, motvirke årsakene til radikaliserings blant

afghanerne, og på denne måten forhindre at Afghanistan på ny blir et arnested for internasjonal terrorisme.

Dette er imidlertid ting som kan problematiseres. For det første er det usikkerhet knyttet til hvor viktig territorium er for terrornettverk. Nettverket som i mange sammenhenger blir kalt al-Qaida er globalt, og skal etter sigende ha celler i omtrent 60 ulike land (Dempsey 2002:3). Det er ikke gitt at tilgang til territorium eller støtte fra stater, enten den er direkte eller indirekte, er av stor betydning for nåtidens terrorbevegelser. For det andre er det langt fra sikkert at statsbygging i Afghanistan vil få et ønsket utfall. Erfaringer fra lignende forsøk i lignende stater viser at statsbygging krever lang tid og store ressurser, og selv da er ikke en stabil og fungerende stat et svært sannsynlig resultat. Til sist kan det faktisk hevdes at statsbygging i Afghanistan, initiert og i stor grad gjennomført av USA og dets allierte, vil virke radikaliserende på muslimer, deriblant afghanere. Som jeg vil komme inn på senere er den radikale pan-islamismen, som forfektes av Osama bin Laden og hans meningsfeller, i stor grad grunnlagt i muslimers lidelser på grunn av ikke-muslimske handlinger. Vestlig tilstedeværelse og innflytelse i Afghanistan kan oppfattes som et eksempel på nettopp denne typen handlinger, og kan dermed bygge opp under radikal pan-islamisme.

Effektene av statsbygging på terrorisme er med andre ord ikke gitt. Ideen om at statsbygging virker som terrorbekjempelse kan diskuteres, og det er denne oppgavens ambisjon å si noe om hvor god eller dårlig denne ideen er. Dette er viktig. Terrorismen er en ukonvensjonell trussel, en trussel som ikke alle stater har erfaring med eller de nødvendige virkemidlene for å takle. Skal det kunne utvikles en helhetlig strategi for å bekjempe denne trusselen må ulike tiltak evalueres. Statsbygging i Afghanistan er langt på vei det mest ressurskrevende tiltaket iverksatt som en del av den amerikansk ledede krigen mot terrorisme, et tiltak som berører livet til mange millioner mennesker, resulterer i uttallige døde soldater og sivile, og koster flere hundretalls milliarder kroner. Hvis dette tiltaket ikke er effektivt, bør det ikke være et redskap i verktøykassen som benyttes for å bekjempe terrorisme. Oppgavens problemstilling er derfor som følger:

I hvilken grad er statsbygging i Afghanistan et effektivt virkemiddel for å bekjempe pan-islamistisk terrorisme?

Formålet med oppgaven er å undersøke hvorvidt statsbygging i Afghanistan har ført til større eller mindre forekomst av pan-islamistisk terrorisme i løpet av de godt og vel seks årene anstrengelsene har pågått. Spesifikt vil dette gjøres gjennom å analysere hva slags påvirkning

statsbygging i Afghanistan har hatt på relevante internasjonale samfunn, den afghanske staten, det afghanske samfunnet og den afghanske befolkningen, og hva slags effekter dette igjen har fått, eller kan tenkes å få, på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme.

Pan-islamistisk terrorisme er den formen for terrorisme som gjerne assosieres med al-Qaida. Det er de elementer som benytter terrorisme for å forsvare alle muslimer mot ikke-muslimske trusler, først og fremst gjennom å angripe vestlige mål. Forekomsten av terrorisme er bestemt av to faktorer: Kapasiteten til eksisterende terrornettverk, og grunnlaget for rekruttering av nye terrorister. Grunnlaget for rekruttering kan videre forstås både som grunnlaget for radikaliserings i et samfunn, og hvor formålstjenlig terrorisme vil være som et politisk virkemiddel. Det handler om hva som får individer og grupperinger til å benytte seg av terrorisme.

Det er viktig å merke seg at statsbygging er avhengig av et ønsket utfall for å virke terrorbekjempende. Siden måloppnåelse i sammenheng med terrorisme ikke er noen statisk størrelse, og siden statsbygging i Afghanistan ikke er fullført enda, vil jeg i denne oppgaven først se på hvordan forutsetninger for statsbygging virker sammen med den internasjonale innsatsen i denne sammenhengen. Dette vil kunne avdekke hvor stor mulighet det er for at statsbygging vil få et ønsket utfall, og hva slags årsaker som ligger bak dette. Bakgrunnen for denne diskusjonen ligger i et teoretisk rammeverk som er konstruert på basis av erfaringer med og teori angående statsbygging.

Det er bare med denne bakgrunnen at statsbyggingens påvirkning på relevante internasjonale aktører, den afghanske stat, det afghanske samfunnet og den afghanske befolkningen vil kunne avdekkes og forklares, og en analyse av hva slags effekter dette har fått på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme vil kunne gjennomføres. Denne analysen vil være basert på et teoretisk rammeverk som er konstruert på bakgrunn av teorier om grunnleggende årsaker til terrorisme, og har som mål si noe om hvor effektivt statsbygging i Afghanistan er, eller kan tenkes å være, for å bekjempe pan-islamistisk terrorisme.

Dette er et ambisiøst prosjekt som innebærer behandling av mange begrep som i utgangspunktet er vanskelige å håndtere. Dette gjelder spesielt begrepene statsbygging og pan-islamistisk terrorisme. For at oppgaven skal bli etterprøvable og forstått likt av leserne er det helt nødvendig å diskutere, definere og operasjonalisere disse flertydige begrepene, og klargjøre sammenhengen mellom dem. Dette vil bli gjort i fortsettelsen.

1.1 PAN-ISLAMISTISK TERRORISME

Terrorisme er et kontroversielt begrep som det ikke finnes noen allment akseptert definisjon av. Innenfor terrorismeforskningen begynner så godt som hvert bidrag en diskusjon rundt begrepsproblematikken ved å vise til at det finnes flere hundre formulerte definisjoner, hvor ingen har universell gyldighet. Dette er fordi terrorisme er en taktikk som har blitt benyttet i ulike epoker av historien, på ulike måter og med ulike målsetninger. En definisjon av terrorisme på 1800-tallet vil innebære noe ganske annet enn en definisjon av terrorisme i dag. Dessuten er terrorisme et verdiladet begrep med negative konnotasjoner. Ordet terrorist er en merkelapp man tildeler en fiendtlig aktør for å delegitimere dens handlinger. De fleste definisjoner av terrorisme er derfor situasjonsavhengige og subjektive; formulert for å fremme en politisk agenda.

Når det er sagt finnes det, i hvert fall innenfor akademia, en stadig voksende konsensus angående essensen i begrepet (Bjørge 2005b:1-2). Ordet terrorisme kommer fra det latinske ordet *terror*, som betyr redsel, frykt og *terrere*, som betyr å skremme noen (Coolsaet 2005:10). Spredning og utnyttelse av frykt er det fundamentale aspektet ved terrorisme. Gjennom å spre og unytte frykt søker terrorister å oppnå psykologiske effekter hos en eller flere målgrupper, effekter som skal få målgruppen til å endre atferd ved å synliggjøre risikoen ved visse handlingsalternativ (Kjølberg 2003:12). Det er med andre ord ikke de direkte virkningene av et terroranslag som er det overordnede, men de indirekte.

Terrorisme er den svake parts metode, det er et asymmetrisk virkemiddel. Via relativt beskjeden ressursbruk kan terrorisme påføre en sterkere part store skader, både politisk, økonomisk, materielt og ikke minst psykologisk. De indirekte effektene av et terroranslag kan påvirke store målgrupper utover de som blir direkte ofre for selve voldshandlingen.

Terroranslaget mot *World Trade Centers* tvillingtårn og *Pentagon* 11. september 2001 er et åpenbart eksempel i så henseende. Det er estimert at anslaget kostet omtrent en halv million dollar (9/11 Commission Report 2004:169), mens både de materielle, politiske, økonomiske og psykologiske skadene dette påførte USA var mye større.

“Terrorists want a lot of people watching and a lot of people listening and not a lot of people dead,” skrev Brian Jenkins (1975:15) famøst i 1975. Dette er en observasjon hvis gyldighet riktignok har blitt mindre etter at man på 1990-tallet ble vitne til mer dødelige terroranslag enn tidligere (Laqueur 2004:233), men som allikevel bærer frem et viktig poeng: Terrorismen er kommunikasjon. Terrorhandlingen - hvis fremste formål er å skape psykologiske effekter

som frykt i en målgruppe og sympati i en annen - er avhengig av oppmerksomhet og mediedekning for å være effektiv (Gearson 2002:11). En terrorhandling eller kampanje vil aldri kunne bekjempe fiendens kapasitet, bare dens vilje. Dette er en observasjon som ble gjort allerede under Den franske revolusjonen, da terrorisme ble beskrevet som propaganda gjennom handling.

Med andre ord så kan et terroranslag både være en fysisk handling og en politisk ytring. Noe av det som skiller terrorister fra kriminelle er at terrorister alltid har politiske mål (Hoffman 2006b:36-37). Målene varierer mellom grupper og individer, men generelt handler anslag om å bruke terrorens virkemidler til å tvinge frem politisk forandring (Cronin 2004:3). Det leder fra dette at en terrorist vil være altruistisk: "[H]e believes that he is serving a "good" cause designed to achieve a greater good for a wider constituency – whether real or imagined – that the terrorist and his organization purport or represent" (Hoffman 2006b:37).

Det ovenfornevnte er relativt ukontroversielt. Kontroversen angående begrepet terrorisme hefter i all hovedsak ved hva som er de fysiske målene for terroranslag, og hva slags aktører som benytter terrorisme. Det er for eksempel dem som hevder at terrorisme per definisjon vil ramme sivile. Anslag som i første rekke rammer eiendom eller stridende er ikke terrorisme, det er henholdsvis sabotasje og gerilja-krigføring (Romarheim 2004:24-27). Dette er imidlertid et forsøk på begrensning i forhold til begrepet som ikke lenger har rot i virkeligheten. Som Walter Laqueur (2004:233) viser har de fleste moderne terrorgrupper slått til mot både materielle, militære og sivile mål. Selv om terrorister historisk har vært relativt diskriminerende i utvelgelse av fysiske mål, er samtidens terrorister bedre beskrevet som relativt vilkårlige i sine utvelgelser (Gearson 2002:11; Kjølberg 2003:12).¹

Den andre store kontroversen angående definisjon hefter ved aktørene, ved hvem som utøver terrorisme. Her blir det av enkelte hevdet at stater kan utføre terrorisme (Snow 2007:276). Eksemplene som gjerne benyttes er handlingene til myndighetene i Nazi-Tyskland (Laqueur 2004:237) eller handlingene til de såkalte dødsskvadronene som herjet i Argentina på 1970-tallet (Townshend 2002:47). Det er imidlertid vanlig å skille mellom stats-terrorisme og

¹ Mye av grunnen til at terrorister tidligere var diskriminerende i sin utvelgelse av mål var behovet for populær oppslutning rundt sin ideologi og sine kampsaker. Når samtidens terrorister ikke er like diskriminerende, får dette flere til å argumentere for at kommunikasjons-aspektet ved terrorisme ikke er like viktig lenger, siden massedrap og lignende ikke fører til masseoppslutning (Laqueur 2004:233). Selv om dette er et godt poeng, fører det ikke til at kommunikasjons-aspektet er irrelevant. Samtidens terrorister er fortsatt avhengige av oppslutning rundt sine saker, terrorisme er fortsatt den svakere parts metode, og kan aldri ødelegge fiendens kapasitet. Kanskje samtidens kultur og media krever mer spektakulære handlinger for at det skal skapes oppmerksomhet rundt terroristenes saker og ideologi?

terrorisme, mellom statlige aktører som per definisjon har monopol på maktbruk og ikke-statlige aktører som per definisjon begår ulovlige handlinger (Laqueur 2004:237). Samtidens terrorisme er dessuten karakterisert av sin ikke-statlige natur.

En definisjon av terrorisme bør, som diskusjonen ovenfor viser, redegjøre for hva som menes med terrorismens aktører, dens handlinger, mål og mening. Terrorisme er i denne oppgaven definert som *spredning og utnyttelse av frykt gjennom voldshandlinger, eller trusler om voldshandlinger, mot relativt vilkårlige mål for å oppnå politiske mål.*

Dette er en bred definisjon, formulert for å dekke en bred klasse av moderne terrorister. Begrepets flertydighet er et av de store problemene som hefter ved terrorismeforskning (Bjørge 2005b:1). De politiske målene varierer fra gruppe til gruppe. Det samme gjør utvelgelsen av fysiske mål. Forskningen kan bli lite fokusert ettersom man studerer et så mangfoldig fenomen. En måte å møte denne problematikken på er å skille mellom ulike politiske mål. Thomas Hegghammer (2008a) har gjort nettopp dette. Hegghammer (ibid.:14-18) har laget en idealtypisk inndeling av militant islamisme basert på politiske preferanser og politisk handling. En slik inndeling fokuserer forskning på terrorisme, og setter oss i bedre stand til å forklare og predikere handlingene og strategiene til ulike militante islamistiske grupper. En av kategoriene til Hegghammer (ibid.:16) er *Umma*-orientert islamistisk aktivisme, eller det som tilsvarer militant aktivisme basert på pan-islamistisk ideologi. Jeg vil her kalle dette for pan-islamistisk terrorisme.

1.1.1 Militant pan-islamisme

Militant pan-islamisme stammer i sin moderne form fra motstandsbevegelsen som rettet seg mot å endre styreformen i muslimske land på 1960- og 1970-tallet. Ideologien som ble forfektet gikk kort fortalt ut på at muslimske stater hadde vendt seg bort fra den rene formen for Islam som ble praktisert under Profeten Mohammed. Man måtte vende tilbake til Islams røtter, og dette kunne bare skje gjennom *jihad*, eller hellig krig, mot sekulære ledere.²

² Jihad betyr egentlig anstrengelse. Innenfor Islam skilles det mellom to former for jihad, nemlig den store, som er individers anstrengelse for å leve i tråd med muslimske verdier og ikke falle for andre fristelser, og den lille, som er anstrengelser mot vantro. Hellig krig, den vestlige forståelsen av jihad, referer til sistnevnte form (Kjølborg 2003:22). Hellig krig kan i sin militære form være offensiv eller defensiv. Offensiv jihad blir utført når fienden blir angrepet på sitt eget territorium, mens defensiv jihad blir utført når fienden blir fordrevet fra muslimers hjemland. I motsetning til offensiv jihad er defensiv enhver Muslims obligatoriske plikt (Gunaratna 2003:84-85).

Gjennom å føre jihad mot ikke-troende skulle hele det muslimske samfunn, *Umma*, forsvares og til slutt samles i en formidabel stat basert på kalifatet.³

Denne ideologien går igjen hos samtidens pan-islamister. Også her er det langsiktige målet å gjenopprette kalifatet. Dette er imidlertid en så vag og urealistisk målsetning at det knapt kan kalles et mål, men heller bør beskrives som en drøm. Den ikke forteller noen ting om forventet politisk handling på kort sikt, og det er en drøm som er delt av omtrent alle militante islamister. Det er de mer kortsiktige målene man må ta utgangspunkt i. I denne målformuleringen har Osama bin Laden vært sentral for den ekstreme varianten av pan-islamisme som er under granskning her. Bin Laden fokuserer på den fjerne fienden, operasjonalisert som USA og Vesten, og ikke på den nære, nemlig sekulære muslimske stater.

På denne måten har bin Laden og hans meningsfeller tatt et retorisk, og til en viss grad operasjonelt, grep som bryter med andre former for militant islamisme. Mens sosioevolusjonære islamister angriper muslimske regimer som er ansett som illegitime, og etnonasjonalister kjemper mot okkuperter for kontroll over et visst territorium, kjemper pan-islamister mot eksterne okkuperter og ekstern innflytelse for å forsvare alle muslimer (Hegghammer *ibid.*:15-17). Pan-islamistisk terrorisme angriper derfor i all hovedsak vestlige mål.

Det er imidlertid ikke bare handlingene som skiller pan-islamister fra andre former for militant islamisme. I følge Hegghammer (*ibid.*:17-18) er også diskursen som benyttes forskjellig. Pan-islamister fokuserer på eksterne trusler mot livet og territoriene til alle muslimer. Dette suppleres med en lang liste av eksempler på muslimsk lidelse på grunn av vestlige handlinger og innflytelse, for på denne måten å bygge opp under deres rop om handling. Etnonasjonalister og sosioevolusjonære fokuserer i motsetning på henholdsvis territoriell okkupasjon og sekulære regimers vanstyre.

Pan-islamistisk terrorisme er derfor en spesiell form for militant islamisme, en form som direkte påvirker to målgrupper: Den vestlige verden og befolkningen og opinionen i den muslimske verden. Indirekte skal dette undergrave sekulære regimers makt og legitimitet i den muslimske verden. Ved å benytte Hegghammers kategorisering av militante islamister har

³ *Umma* referer til hele det muslimske samfunn eller hele Islams nasjon. Kalifatet referer til en form for myndighet som representerer politisk, religiøs, åndelig og militært lederskap over hele det muslimske samfunnet. Etter profeten Mohammeds bortgang regjerte flere ulike kalifer over *Umma*.

definisjonen av terrorisme blitt mer fokusert. De politiske målene er operasjonalisert, og det er også den fysiske målutvelgelsen i noe mindre grad.

Det finnes imidlertid ingen utbredt enighet om hva slags grupper som utgjør pan-islamistisk terrorisme, og hvilket navn man skal tillegge disse. Noen referer til al-Qaida som en samlebetegnelse på alle pan-islamistiske terrorister (Hoffman 2006a:427), mens andre ser på al-Qaida som lederne av en større bevegelse (Hegghammer 2006:14). Det er den siste forståelsen som gir mest mening analytisk sett. Her går alle pan-islamistiske terrorister under samlebetegnelsen den globale jihadist bevegelsen (ibid.), og al-Qaida blir, i ordets rette forstand, forstått som basen eller fundamentet til denne bevegelsen.⁴

Den globale jihadist bevegelsen består i all hovedsak av to typer aktivister: Klassiske jihadister eller globale jihadister (Hegghammer 2008a:17-18). Globale jihadister angriper Vesten over alt, med alle midler. Det er denne kategorien man som oftest forbinder med pan-islamistisk terrorisme, og det er under her man finner al-Qaida. Klassiske jihadister kjemper for å forsvare det muslimske samfunn i en lokal front om gangen. Dette er gjerne grupper eller individer som oppsøker konfliktområder hvor det oppleves at vestlige okkuperanter undertrykker muslimer.

Det er imidlertid to kommentarer som bør knyttes til kategoriseringen. For det første er den, som nevnt, idealtypisk. Skillene mellom kategoriene er flytende (ibid.:16-17). Dette gjelder kanskje spesielt skillet mellom klassiske jihadister og etnonasjonalister. Her vil det operasjonelle fokuset ofte være sammenfallende. Begge vil ofte angripe eksterne okkuperanter lokalt. Det er imidlertid diskursen eller retorikken som skiller dem, men dette skillet kan ofte være vanskelig å finne både i teori og i praksis.

For det andre er det ikke slik at pan-islamister, og da spesielt klassiske jihadister, nødvendigvis benytter seg av terrorisme. Nærliggende begrep som gerilja-krigføring og sabotasje kan i enkelte tilfeller være vel så passende. Siden denne oppgaven er interessert i terrorisme spesielt, vil fokuset være på globale jihadister. Dette er elementer som nesten uten unntak benytter seg av terrorisme som virkemiddel. Forekomsten av klassisk jihadisme kan imidlertid ikke utelukkes fra analysen, og vil bli diskutert i sammenhenger hvor det er relevant.

⁴ Al-Qaida kan bety base, som i hjem, eller fundament, som i grunnmur (Burke 2003:7).

Pan-islamistisk terrorisme er derfor forstått som terrorisme benyttet av individer eller grupper som ønsker å forsvare alle muslimer over hele verden, hovedsakelig gjennom å angripe vestlige mål. Generelt sett er det denne formen for politisk vold som i samtiden blir assosiert med terrorisme. Det var også bekjempelse av pan-islamistisk terrorisme som var formålet med statsbygging i Afghanistan.

1.2 STATSBYGGING

Statsbygging er et begrep som tradisjonelt har beskrevet utviklingen av nasjonalstater i Europa eller har fungert som en modell innenfor utviklings- og moderniseringsteorier på 1950- og 1960-tallet. Etter Sovjetunionens okkupasjon av Afghanistan og USAs anstrengelser i Vietnam, forsvant imidlertid begrepet fra vokabularet til både forskere og politikere på 1970-tallet (Hippler 2005b:4). Det var ikke før etter den kalde krigen, med nye sikkerhetsutfordringer som svake stater at begrepet på nytt så dagens lys. I samtiden handler statsbygging hovedsakelig om å motvirke terrorisme og humanitære katastrofer gjennom etablering av stabile stater; stater hvis effekter i teorien er gode, og ikke dårlige, på internasjonal fred og sikkerhet.

Statsbygging er imidlertid ikke det eneste begrepet som er blitt benyttet på de prosesser som er iverksatt for å skape stabile stater. Som Dobbins *m. fl.* (2003:1) peker på er begrep som fredsbevaring, fredsopprettning, stabilisering, rekonstruksjon, okkupasjon og nasjonsbygging også blitt brukt for å beskrive de internasjonale anstrengelsene i for eksempel Somalia, Haiti og Bosnia. Spesielt innenfor amerikansk litteratur på området er forvirringen bortimot total. Dobbins *m. fl.* (ibid.) er blant dem som bruker begrepet nasjonsbygging. Dette er imidlertid ingen presis begrepsbruk. Nasjonsbygging impliserer at det er nasjonen som skal bygges, eller at det, med andre ord, skal bygges en felles identitet i befolkningen basert på felles historie, språk og kultur. Problemet er at uansett hvilke begrep man velger å benytte så skal det, i den moderne konteksten, beskrive en ekstern intervensjon i det interne anliggende til en stat. Det er for det første gode grunner til å spørre seg om en nasjonal identitet virkelig kan bli utviklet via prosesser som i all hovedsak går ovenfra og ned, og ikke nedenfra og opp (Hippler 2005a:175-183). I tillegg, og mer fundamentalt i denne sammenhengen, er det at ingen av de moderne intervensjonene har noe eksplisitt mål om å utvikle en felles nasjonal identitet i befolkningen man fokuserer på. Formålet med intervensjonene er i første rekke å utvikle det sentrale systemet av myndighetsorganer, eller staten i snever forstand.

Statsbygging er derfor det mest presise begrepet å bruke i denne sammenhengen, og blir her definert som *eksterne aktørers bruk av maktmidler for å promotere politiske, sosiale og økonomiske reformer i en stat med det formål å opprette en stabil stat med et fungerende statsapparat.*

Formålet med definisjonen er å beskrive statsbygging i sin moderne form. Den har ikke universell gyldighet, og vil ikke kunne benyttes på interne prosesser i en stat. Som nevnt tidligere er statsbygging i denne oppgaven forstått som et tredimensjonalt foretak.

Statsbygging skal (i) opprette indre og ytre sikkerhet; (ii) dekke befolkningens primære behov; og (iii) opprette et fungerende statsapparat. Dette er kompliserte anstrengelser.

Virkemidlene som tas i bruk er derfor definert bredt som maktmidler. Med dette menes alle maktmidler en stat har til rådighet, nemlig militære, økonomiske, diplomatiske og informasjonsrelaterte virkemidler.⁵ I streng forstand innebærer statsbygging for eksempel ikke regimeendring, eller tiltak hvor militære maktmidler vil stå sentralt. I denne oppgaven skal imidlertid en definisjon av statsbygging først og fremst være en presis beskrivelse av de tiltak som er iverksatt og gjennomført i Afghanistan, og som kan få effekter for forekomsten av pan-islamistisk terrorisme. I dette perspektivet er alle statens maktmidler, også militære, relevante.

Formålet med statsbygging er, slikt det har blitt definert her, å opprette en stabil stat med et fungerende statsapparat. Dette er to separate mål som er overlappende og gjensidig forsterkende. En stabil stat henviser til at sikkerhet blir opprettet og at det utvikles uformelle institusjoner hvor handling er regulert av gjenkjennelige men ofte underforståtte regler eller normer (Kjølberg 2008:25-26). En fungerende rettstat henviser i all hovedsak til tre ting:⁶ (i) Offentlige organer - som oftest regjering, nasjonalforsamling, sentralforvaltning og rettsvesen – som fungerer som den øverste og legitime myndighet over det gitte territorium og dets innbyggere; (ii) at disse organene har monopol på maktbruk innen det gitte territorium, og (iii) at disse organene og befolkningens velferd har en bærekraftig økonomisk basis i et fungerende finanssystem. Kort fortalt handler en stabil stat med et fungerende statsapparat om å levere politiske, sosiale og økonomiske goder til befolkningen, og at befolkningen anerkjenner maktstrukturen i staten.

⁵ Nå er det riktignok ikke bare stater som er de eksterne aktørene i statsbygging. FN, NATO og ikke-statlige organisasjoner deltar også ofte. Disse eksterne aktørene har imidlertid ikke alle virkemidlene en stat har, men en stat har alle virkemidlene andre eksterne aktører har, og derfor benyttes staters virkemidler som eksempler på hva slags virkemidler som benyttes.

⁶ Denne operasjonaliseringen er delvis basert på Østeruds (1997:259) redegjørelse for betydningen av begrepet stat.

1.3 SAMMENHENGEN: STATSBYGGING SOM TERRORBEKJEMPELSE

Ved å bruke alle statens virkemidler når det intervenseres i en stat med det formål å utvikle en stabil stat med et fungerende rettsapparat kan statsbygging, som nevnt tidligere, virke terrorbekjempende på hovedsakelig to områder: (i) Ved å minske kapasiteten til allerede eksisterende terrornettverk, og (ii) ved å minske rekrutteringsgrunnlaget for nye terrorister. Med sistnevnte menes det at både årsakene til at mennesker vil bruke vold motvirkes, og at fordelene med, og mulighetene til, en terrorkampanje eller et terroranslag blir mindre.

Dette deduseres fra teorier om grunnleggende årsaker til terrorisme. Veldig forenklet kan en stat øke forekomsten av terrorisme på tre måter. Først kan staten øke kapasiteten til terrornettverk. I stater hvor myndighetene ikke vil, eller ikke er i stand til å, utøve tilstrekkelig monopol på maktbruk, kan terrornettverk få mulighet til å operere relativt fritt i enkelte områder. Dette vil kunne bedre nettverkets trenings- og indoktrineringsfasiliteter, dets økonomiske situasjon og det vil kunne bidra til å utvikle felles identitet og generell forbrødring på tvers av ulike nettverk. For det andre kan staten mangle evne eller vilje til å levere de gode forventninger, enten disse er politiske, sosiale eller økonomiske. Dette kan igjen føre til at mennesker, mye på grunn av frustrasjon over sine liv, blir tiltrukket av ekstreme ideologier og tanker – det kan føre til at mennesker radikaliseres. Til sist kan stater legge til rette for terrorisme. Et eksempel på dette vil være en stat hvor politisk opposisjon ikke blir godtatt. I slike tilfeller kan en av få muligheter til protest være politisk vold, deriblant terrorisme.⁷

Helt grunnleggende for ideen om at statsbygging er terrorbekjempelse er antakelsen om at statsbygging fører til stabile stater, og at stabile stater er mer fredelige enn andre stater. Tesen om den demokratiske fred er et godt utgangspunkt for å kaste lys over denne antakelsen. Selv om statsbygging ikke nødvendigvis innebærer demokratisering, så innebærer det en eller annen form for regimeendring. Statsbygging vil resultere i en nærmest total forvandling av statsapparatet, og kan derfor sammenliknes med overgangen til demokrati, hvor også regimet blir endret. Dessuten er det i de aller fleste tilfeller satt likhetstegn mellom et fungerende statsapparat og demokrati, i hvert fall i Vesten.

Gleditsch (1998:306-307) har undersøkt det empiriske grunnlaget for tesen om den demokratiske fred. Han hevder at det finnes gode bevis på at demokratiske stater sjeldent eller

⁷ Som jeg vil komme nærmere inn på i fortsettelsen og under punkt 2.2.4 forventes det ikke terrorisme i stater med et sterkt autoritært styresett, fordi opprørere og opprørsgrupper blir slått ned på tidlig og med stor kraft. Fremstillingen ovenfor er derfor sterkt forenklet.

aldri kriger mot hverandre, men at demokratiske stater allikevel deltar like mye i mellomstatelig krig som andre stater. Det kan derfor forventes at sannsynligheten for mellomstatelig krig er større for stater med forskjellig styresett, og i forlengelsen av dette kan det hevdes at det blir færre kriger jo likere styresettet til stater i verden er. Demokratisering vil føre til fred, så fremt det finnes et stort nok antall demokratiske stater (ibid.:307).⁸

Også i forhold til borgerkrig finnes det empiriske bevis for at stabile stater er mer fredelige enn labile eller svake stater. Ellingsen og Gleditsch (1997:8) finner at borgerkrig sjeldent forekommer i stater som er enten sterkt autoritære eller svært demokratiske. Når stater derimot befinner seg i overgangen fra autoritært til demokratisk styre, eller ikke er preget av et høyt demokratisk nivå, vil sannsynligheten for konflikt være stor. Dette er kort fortalt fordi sterkt autoritære stater slår ned politisk opposisjon med brutal makt, mens halvdemokratiske stater ikke evner å gi befolkningen den muligheten til politisk deltakelse som er tilstrekkelig for å fremme fredelig protest.

Tesen om den demokratiske fred kan derfor gi to pekepinner på gyldigheten til antakelsen om at statsbygging fører til mer stabile og fredelige stater. For det første viser empirien at så lenge *resultatet* av statsbygging er vellykket, så lenge det blir opprettet et fungerende statsapparat som for eksempel er preget av demokratiske prosesser, så vil statsbygging føre til mer fred. Statsbygging har et fredelig potensial, i forhold til både interne og eksterne konflikter. For det andre viser empirien at *prosessen* som statsbygging iverksetter, en prosess som innebærer regimeendring og andre fundamentale forandringer, har stort potensial for å resultere i vold. Semi-demokratiske regimer og regimer i overgang mot demokrati har vist seg å være sårbare for interne konflikter, og det samme kan antageligvis forventes i sammenheng med statsbygging.

Spørsmålene som da melder seg er hvor sannsynlig det er at statsbygging får et ideelt utfall, og hvor lang tid den potensielt voldelige prosessen tar. James Dobbins *m. fl.* (2003) sine case studier av syv forsøk på statsbygging siden andre verdenskrig gir viktige indikasjoner i denne sammenheng. Av disse syv tilfellene er det bare to tilfeller, nemlig i Tyskland og Japan like etter andre verdenskrig, som regnes som udiskutable suksesser. Begge statene var karakterisert av en homogen befolkning, store menneskelige ressurser og relativt høy grad av

⁸ Gleditsch (1998:307) viser til at tanken om at økt forekomst av demokratiske stater gir fred har en støtte så fremt verden som helhet er over et visst nivå av demokratisering. Videre viser Gleditsch (ibid.) til en undersøkelse gjort av Gleditsch og Hegre i 1997 hvor det argumenteres for at man har passert dette nivået, og at demokratisering derfor skaper fred.

økonomisk utvikling. Dette er karakteristika ved stater som gjerne kalles ukontrollerbare forutsetninger, forutsetninger som ikke var til stede i like stor grad i de fem andre tilfellene som ble undersøkt. I følge Dobbins *m. fl.* (ibid.:165) spiller derfor ukontrollerbare forutsetninger en stor rolle for utfallet av statsbygging, og disse forutsetningene er sjeldent eller aldri til stede i svake stater som Afghanistan.

Det finnes til og med dem som mener at svake stater er svake nettopp fordi de har vært utsatt for forsøk på statsbygging. Fearon og Laitin (2004:6) mener at det kan argumenteres for at Bush administrasjonen ”is attempting to rebuild ’rogue’ states that the United States attacked and destroyed as perceived threats to national security, rather than states that failed largely on their own”. Somalia er et eksempel i så henseende. Riktignok var Somalia en dårlig fungerende stat før statsbygging ble forsøkt i 1992, men etter dette har staten blitt karakterisert som ødelagt, som et geografisk uttrykk; med grenser men uten noen effektiv måte å utøve autoritet på innenfor disse grensene (Rotberg 2002:133).

Dessuten viser de syv tilfellene Dobbins *m. fl.* (2003:164-166) har undersøkt at statsbygging tar lang tid: ”There is no quick route to [statebuilding]. Five years seems to be the minimum required [...]”. I Afghanistan har statsbyggingen nå vart i snart syv år, syv år som, i følge Ellingsen og Gleditsch (1997:8), vil kunne være preget av vold og ustabilitet.

Det er med andre ord ikke gitt at statsbygging vil ha et ideelt utfall. Ukontrollerbare forutsetninger, og andre faktorer som jeg vil gjøre rede for i neste kapittel, vil spille en rolle. Dessuten vil prosessen antageligvis være preget av ustabilitet. Som jeg har nevnt tidligere bør måloppnåelse i forhold til statsbygging bli vurdert ut i fra gradforskjeller, og ikke som en dikotom størrelse. Dette er blant årsakene til at det er viktig å undersøke virkningene av statsbygging i Afghanistan, før en analyse av statsbyggingens effekt på forekomst av pan-islamistisk terrorisme starter.

Men det er heller ikke gitt at et ideelt utfall av statsbygging i Afghanistan vil føre til mindre forekomst av pan-islamistisk terrorisme. Jeg har tidligere kort nevnt hvordan det kan hevdes at kapasiteten til allerede eksisterende terrornettverk og rekrutteringsgrunnlaget til nye terrorister ikke nødvendigvis blir minsket på grunn av vellykket statsbygging. Ikke alle årsakene til terrorisme er knyttet opp mot en stats virke. Dette vil bli diskutert i større grad i neste kapittel, men det vil være formålstjenlig å kort gjøre rede for dette i den umiddelbare fortsettelsen.

Det er liten tvil om at tilgang til territorium øker kapasiteten til allerede eksisterende terrornettverk. Som nevnt vil frie tilholdssteder øke muligheten for trening og indoktrinering, økonomisk vinning og nettverksbygging. Men de nettverk som er under granskning her, og som går under samlebetegnelsen den globale jihadist bevegelsen, er ikke fullstendig avhengig av territoriell tilknytning for overlevelse. Ideologisk resonans og andre viktige faktorer kan bidra til å opprettholde kapasiteten til det som er et bredt, verdensomspennende nettverk. For å si det på en annen måte vil vellykket statsbygging kunne svekke kapasiteten til eksisterende terrornettverk, men det vil aldri kunne ødelegge den fullstendig.

Et annet delmål med statsbygging i Afghanistan er at andre stater skal avskrekkes fra å støtte terrorisme, enten støtten er direkte eller indirekte. Tilfellet Afghanistan vil kunne skape presedens: Ingen stater vil lenger la terrornettverk få frie tilholdssteder innenfor sitt territorium, og ingen vil åpent støtte terrornettverk med økonomiske ressurser og våpen. Teorien om at terrornettverk ikke kan operere uten statstøtte, en av de eldste teoriene om årsakene til terrorisme, får i forlengelsen av dette mindre relevans. Det er vanskelig å argumentere mot at statsbygging i Afghanistan har en eller annen avskrekkende effekt på stater. Innvendingen går i stedet på at svake stater, stater som ikke har fullstendig monopol på maktbruk, ikke nødvendigvis har mulighet til å nekte terrornettverk frie tilholdssteder. Riktignok vil alle stater alltid ha relativt store militære kapabiliteter, kapabiliteter som antageligvis er store nok til å nekte et terrornettverk tilgang til et gitt territorium. Men i stater hvor disse kapabilitetene ikke er tilstrekkelige til å beskytte ett regime for eksempel, vil det ofte være for mye for langt at kapabilitetene benyttes i en kamp mot terrorisme. Spørsmålet er derfor om statsbygging i Afghanistan, i *en* stat hvor *et* terrornettverk hadde tilholdssteder, vil virke avskrekkende nok.

Gitt et ønsket utfall av statsbygging er det mye som tyder på at grunnlaget for at deler av befolkningen vil ty til politisk vold og effektiviteten til terrorisme som taktikk vil minske. Et fungerende statsapparat vil være legitimt i befolkningen, levere ulike goder og oppmuntre til fredelig opposisjon. Radikale ideologier og voldelig opposisjon vil virke som dårligere alternativ. Når det gjelder pan-islamistisk terrorisme er det, som jeg har vært inne på tidligere, ikke like god grunn til å tro at dette vil være tilfellet. Ideologien, eller rettere sagt retorikken, er ikke grunnlagt i staters vanstyre og befolkningens lidelser på grunn av dette, men i vestlig dominans og diskriminering av muslimer over hele verden. Årsakene til radikaliserings kan derfor tenkes å ligge utenfor det nasjonale domene, hevet opp på et internasjonalt nivå. I dette

perspektivet kan statsbygging i Afghanistan være med på å underbygge den pan-islamistiske retorikken, gjennom å fungere som nok et eksempel på vestlig dominans.

Det er med andre ord stor kontrovers heftet ved ideen om at statsbygging i Afghanistan er terrorbekjempende. Effekten av statsbygging er langt i fra gitt, og det er vanskelig å trekke sikre konklusjoner om hvordan dette vil påvirke terrorisme. Gjennom å undersøke effektene statsbygging i Afghanistan har hatt, og kan tenkes å få, på pan-islamistisk terrorisme vil denne oppgaven søke å evaluere ideen under granskning.

1.4 METODOLOGI

I denne oppgaven prøves derfor ideen om at statsbygging fører til mindre terrorisme gjennom en analyse av effektene statsbygging i Afghanistan har hatt, og kan tenkes å få, på forekomst av pan-islamistisk terrorisme. Dette kan forstås som et teoriprøvende casestudie, hvor teorien nettopp er ideen om at statsbygging er terrorbekjempelse. Ved å avdekke nøkkelfaktorene som påvirker både graden av suksess for statsbygging og forekomst av pan-islamistisk terrorisme, og ved å avdekke hvorvidt den observerte empirien får de effektene som ideen foreskriver, vil ideen eller teoriens gyldighet prøves. Ideen regnes som god såfremt statsbygging i Afghanistan har hatt en negativ virkning på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme.

Forskningsdesign kan derfor kalles et teoriprøvende casestudium.⁹ Ved å gjøre en rekke observasjoner på verdiene til bakenforliggende, uavhengige, mellomliggende og avhengige variabler på tvers av en rekke omstendigheter innenfor det gitte case, og ved å teste om disse verdiene varierer i samsvar med teoriens prediksjoner, blir teorien prøvd. Hvis det er samsvar er teorien styrket, hvis det ikke er samsvar er den svekket (Van Evera 1997:61-62).

Når det er sagt er det viktig å legge til at utfallet av teorien ikke må forstås som *enten eller*. Siden en fullstendig bekjempelse av terrorisme er svært usannsynlig, er utfallet bestemt av gradforskjeller. Teorien er deterministisk i den forstand at den predikerer mindre terrorisme som følge av statsbygging med stor sikkerhet, men den predikerer ikke hvor mye mindre forekomsten av terrorisme vil være. Derfor vil teoriens eller ideens gyldighet stå og falle på om statsbygging medfører mindre terrorisme, ikke om fenomenet utryddes fullstendig.

⁹ Andersen (1997:83) argumenterer for å bruke betegnelsen teoriprøving fremfor teoritestning, fordi "empiriske implikasjoner av teori prøves ut i forhold til forventninger og empiriske fordelinger".

I denne oppgaven gir valg av case seg selv: Statsbygging i Afghanistan er den første og eneste gangen statsbygging har blitt benyttet med terrorbekjempelse som et eksplisitt mål. Det er et unikt case, og formålet med studiet kan dermed heller ikke være å generalisere til en populasjon eller et univers av lignende fenomen. Formålet er derimot å prøve teorien eller ideen for å bedømme dens gyldighet, eller, for å bruke Yins (2003:10) ord, å formidle en form for analytisk generalisering. Med dette menes det at dette studiet implisitt vil si noe om hvor formålstjenlig det vil være å iverksette nye forsøk på statsbygging som terrorbekjempelse.

1.4.1 Datamateriale

Datamaterialet til denne analysen bygger på allerede foreliggende data. Dette er hovedsakelig sekundærlitteratur, bestående av bøker og vitenskapelige artikler. Også offisielle dokumenter, taler og surveys har blitt benyttet. Ved bruk av flere typer kilder vil jeg oppnå få flere empiriske observasjoner på det samme fenomenet der det er mulig, noe som øker relevansen og påliteligheten til data. Dette vil medvirke til å øke datas validitet og reliabilitet, selv om det ikke kvalifiserer som kildetriangulering i Yins (ibid.:97-100) forstand.¹⁰

Sekundærlitteraturen vil fungere som basis for både empiri og argumentasjon. Det er verdt å kort nevne enkelte problemer ved denne litteraturen. Først og fremst er mye av litteraturen ikke nødvendigvis objektiv. Statsbygging i Afghanistan og pan-islamistisk terrorisme er begge omdiskuterte politiske tema. Det er derfor viktig å være oppmerksom på forfatteres bakgrunn og politiske ståsted. Dessuten hefter det stor usikkerhet rundt fenomenene, og dette gjelder spesielt pan-islamistisk terrorisme. Man vet rett og slett lite sikkert om dette fenomenet, og mye av empirien er basert på usikre estimat fra ulike etterretningstjenester. For å forsøke å forminske disse problemene har jeg i denne oppgaven lagt vekt på bidrag fra anerkjente forfattere som for eksempel Barnett Rubin, Antonio Giustozzi, Rohan Gunaratna og Peter Bergen. Dette er forfattere som i en årrekke har arbeidet rundt problematikken under granskning her, også før 11. september 2001. Jeg har også lagt vekt på rapporter fra anerkjente forskningsmiljøer, og annen litteratur fra deres forskere. Verdt å nevne er Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI), hvor flere svært anerkjente terrorismeforskere er ansatt.

Offisielle dokumenter og taler benyttes i all hovedsak for å identifisere tiltak og målsetninger. Selv om disse kildene antas å være reliable, er det viktig at de forstås i sin respektive kontekst, og at det skilles mellom ord og handling. Målformuleringene kan i enkelte tilfeller være vage,

¹⁰ Yin (2003:97-100) skriver om kildetriangulering som bruk av ulike typer av kilder, for eksempel foreliggende forskning, intervju og survey. Et slikt strengt perspektiv på triangulering vil ikke kunne benyttes i denne oppgaven på grunn av de åpenbare ressursmangler som hefter ved en masteroppgave.

og tiltakene som skal iverksettes er beskrevet i veldig generelle termer. Det blir opp til forfatteren, ved hjelp av annet kildemateriale, å bedømme disse kildenes reliabilitet.

Surveys og annet intervjumateriale innhentet av andre forfattere brukes for å forsøke å danne et bilde av meningene og holdningene til aktuelle populasjoner, da spesielt afghanerne som helhet. Det hefter flere problemer ved datamateriale som surveys i Afghanistan. For det første finnes det ikke mange av dem. De er alle foretatt etter år 2001, og det er derfor vanskelig å finne noe sammenlikningsgrunnlag fra før statsbyggingens tid i Afghanistan. I et land som Afghanistan, hvor grunnleggende data som folketall og lignende ikke har vært tilstedeværende på en jevn basis siden 1970-tallet, er det gode grunner til å tro at det er store metodologiske problemer som hefter ved gjennomføring av en surveyundersøkelse. Om utvalgene er representative og om spørsmålene er forstått på lik linje blant respondentene, er to eksempler av mange mulige på hvilke mulige problemer som kan ha oppstått. Et problem synes likevel å være verdt å vie litt ekstra oppmerksomhet, nemlig problemet angående ja-siing. Med dette menes det at respondenten svarer det den tror at forskeren vil høre, at respondenten har det Hellevik (1991:142) kaller et ”positivt responssett”. Undersøkelsene fra *Asia Foundation* (2004; 2006; 2007) virker å være spesielt plaget av dette. Poenget er at data fra surveys i denne sammenhengen ikke tas som fasitsvar, men at de benyttes som indikatorer på den gitte populasjons meninger og holdninger.

En av fordelene med å benytte seg av kvalitative forskningsopplegg er muligheten til å tolke tekster. Forskerens forståelse vil stå i sentrum, noe som selvfølgelig også kan være en ulempe. Som Gilje og Grimen (1993:148) peker på vil alltid alle forskeres forståelse være grunnlagt i tidligere erfaringer i en eller annen grad. Et åpenbart eksempel i så henseende er min forståelse av det jeg kaller ideen eller teorien om statsbygging i Afghanistan. Denne forståelsen vil være styrende for både oppgavens problemstilling og utforming, og har derfor blitt forsøkt forklart i klare termer i innledningen. Bare på denne måten kan reliabiliteten til oppgaven bli tilstrekkelig. Dessuten er mye av litteraturen som er benyttet i denne oppgaven av vestlig opprinnelse. Forståelse av statsbygging og utvikling i Afghanistan står for eksempel i fare for å bli forstått med utviklingen av nasjonalstater i Europa som referansepunkt, selv om konteksten er svært forskjellig. Dette er problemer som aldri vil kunne elimineres, men som bør tas med i vurderingen når slutninger skal trekkes.

1.4.2 Sterk eller svak prøving? Konklusjonsvaliditet

I følge Stephen Van Evera (1997:62) vil teoriprøvende case studier være eksempler på en sterk prøving av teorien såfremt man kan observere store variasjoner i variabelenes verdier. Så lenge variasjonene er store i både uavhengige og avhengige variabler vil problemene som hefter ved eventuelle målefeil eller tredjevariabler i stor grad utelukkes, siden variasjonen er stor på begge variabler eller sett av variabler. I dette perspektivet er denne undersøkelsen en sterk prøving av teorien. Det forventes at statsbygging i Afghanistan medfører store endringer i det afghanske samfunnet og den afghanske staten, og såfremt dette også medfører store endringer i forekomsten av pan-islamistisk terrorisme kan prøvingen bedømmes som sterk. Analysen vil gi unike og sikre slutninger, kjennetegnene på en sterk prøving (ibid.:31).

I dette tilfellet vil imidlertid ikke analysen kunne gi sikre slutninger. Det hefter for stor usikkerhet ved det teoretiske grunnlaget, siden dette ikke er preget av tilstrekkelige og nødvendige faktorer. Det hefter usikkerhet blant annet ved hvilke faktorer som fører til pan-islamistisk terrorisme, og hvordan de gjør det. Dessuten er problemene diskutert ovenfor, problemene som angår datamaterialets reliabilitet, med på å svekke grunnlaget for å trekke sikre slutninger.

Problemet med såkalte tredjevariabler vil også kunne melde seg. Det vil for eksempel kunne være andre fenomen enn statsbygging i Afghanistan som har hatt en påvirkningskraft på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme. Krigen i Irak er et åpenbart eksempel. Dette er et problem som ofte vil hefte ved enkle casestudier. Problemet vil ikke kunne elimineres, men det bør tas med i beregningen når analysen gjennomføres og slutninger trekkes.

I tillegg til dette kommer problemet med operasjonaliseringen. Teorien og begrepene som benyttes må kunne oversettes til empirisk observerbare hendelser. Det vil alltid hefte reliabilitetsproblemer ved omdiskuterte begrep som statsbygging og terrorisme, og kontroversielle teorier som grunnleggende årsaker til terrorisme. Når det er sagt vil det bli lagt stor vekt på å diskutere og operasjonalisere begrepene og teorien. Problemene med reliabilitet antas derfor å være minimale.

Det er med andre ord vanskelig å konkludere med at denne oppgaven vil gjennomføre en sterk prøving av teorien om at statsbygging medfører mindre terrorisme. Slutningene vil være unike, men ikke nødvendigvis sikre. Konklusjonsvaliditeten – holdbarheten til slutningene som trekkes – er dermed svak. Dette betyr ikke at undersøkelsen er unyttig, men det betyr at

den ikke kan konkludere med at teorien enten er riktig eller gal. Det betyr at teorien kan styrkes eller svekkes.

Selv om det hefter problemer med forskningsopplegget og datamaterialet er ikke disse overveldende. Mye av fordelen med å studere sammenhengen mellom statsbygging og terrorisme på et gitt case er en mulighet til å gå i dybden på fenomenet. Dette kan vise seg å gi nye innsikter og erkjennelser, som igjen kan være medvirkende til å oppnå en bedre forståelse angående statsbygging som terrorbekjempelse. Det er viktig å huske på at denne oppgaven er blant de aller første forsøkene på å oppnå en dypere forståelse av sammenhengen mellom statsbygging og terrorbekjempelse. Med andre ord er oppgaven et bidrag til økt kunnskap på området, og ikke en anstrengelse for å gi definitive svar.

1.5 OPPGAVENS STRUKTUR

Oppgavens problemstilling vil bli forsøkt løst gjennom en analyse av effektene av statsbygging i Afghanistan på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme. I kapittel to vil det teoretiske grunnlaget for denne analysen legges. Her vil nøkkelfaktorene som tenkes å påvirke utfallet av statsbygging i Afghanistan bli identifisert, og deres betydning diskutert. Det samme vil gjøres med nøkkelfaktorer som tenkes å påvirke forekomsten av pan-islamistisk terrorisme, basert på en redegjørelse for, og diskusjon om, grunnleggende årsaker til terrorisme. Disse faktorene vil strukturere empiri og argumenter, og de vil være medvirkende for å kunne bedømme hvordan, og i hvilken grad, ulike elementer av statsbygging påvirker forekomsten av pan-islamistisk terrorisme.

I kapittel tre diskuteres forutsetningene for statsbygging i Afghanistan, og den internasjonale innsatsen i denne sammenhengen. Dette antas å ha stor betydning for måloppnåelsen til statsbygging, det vil fortelle mye om gyldigheten til antakelsen bak ideen om statsbygging som terrorbekjempelse. I tillegg vil dette kunne avdekke variabler som er i stand til å forklare hvordan statsbygging er terrorbekjempende eller ikke.

Analysen blir gjennomført i kapittel fire og fem. I kapittel fire det undersøkes hvordan statsbygging i Afghanistan har påvirket kapasiteten til den globale jihadist bevegelsen, både dens sentrale dimensjonen, al-Qaida, og de mer perifere elementene. Her handler det om i hvilken grad de militære anstrengelsene har påvirket kapasiteten til bevegelsen, og hvordan statsbygging i Afghanistan har påvirket rekrutteringsgrunnlaget globalt.

I kapittel fem vil effektene av statsbygging på rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme analyseres. Spesifikt handler det om hvordan ulike tiltak iverksatt i sammenheng med statsbygging virker sammen med ukontrollerbare forutsetninger for statsbygging og internasjonal anstrengelser, og hva slags virkninger dette har fått for Afghanistan. Deretter vil disse virkningene analyseres i lys av det teoretiske grunnlaget som omhandler terrorisme. Dette vil kunne avdekke hvordan rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme har endret seg etter at statsbygging ble iverksatt i 2001.

I kapittel seks konkluderer oppgaven. Det vil bli gjennomført en oppsummering av analysen, før de ulike analysedelene sammenfattes til en konklusjon som vil si noe om hvor god ideen om statsbygging som terrorbekjempelse er, om hvor effektivt statsbygging i Afghanistan er, eller kan tenkes å være, som et virkemiddel for å bekjempe pan-islamistisk terrorisme.

2. Teori

Oppgavens formål er å undersøke hvorvidt statsbygging er et effektivt virkemiddel for å bekjempe pan-islamistisk terrorisme. I innledningen argumenterte jeg for at det vil være hensiktsmessig å foreta en analyse i to deler, hvor den første delen vil undersøke hvordan statsbygging i Afghanistan har påvirket den afghanske staten, det afghanske samfunnet og den afghanske befolkning. Det teoretiske grunnlaget for denne analysen vil bli redegjort for og diskutert i fortsettelsen. Den andre delen av analysen vil undersøke hvordan virkningene av statsbygging i Afghanistan har påvirket forekomsten av pan-islamistisk terrorisme. Mer presist handler det om statsbygging i Afghanistan har fjernet eller minsket årsakene til terrorisme i landet. Det teoretiske grunnlaget for denne analysen vil bli behandlet i andre delen av dette kapittelet.

Begge rammeverkene vil være grunnlagt i en diskusjon av ulike faktorer som forventes å spille en rolle i besvarelsen av problemstillingen. Faktorene vil strukturere analysen, og de vil være medvirkende for å kunne bedømme hvordan, og i hvilken grad, ulike elementer påvirker forekomsten av pan-islamistisk terrorisme. Siden det ikke finnes teoretiske rammeverk som kan benyttes spesifikt for formålet skissert ovenfor, har rammeverkene blitt utviklet her på bakgrunn av intensive litteraturstudier.

2.1 STATSBYGGING

Statsbygging ble i innledningen definert som eksterne aktørers bruk av maktmidler for å promotere politiske, sosiale og økonomiske reformer i en stat med det formål å opprette en stabil stat med et fungerende statsapparat. Det teoretiske rammeverket som presenteres i det følgende har som mål å være et virkemiddel for å vurdere i hvilken grad statsbygging i Afghanistan har resultert, eller kan komme til å resultere, i nettopp en stabil stat med et fungerende statsapparat.

Det teoretiske rammeverket er i all hovedsak konstruert på grunnlag av tidligere erfaringer med statsbygging, teori angående statsbygging, og kunnskap om hva som forårsaker staters sammenbrudd. Rammeverket vil bestå av tre sett med ulike faktorer som vil være avgjørende for måloppnåelse i ulik grad og på ulike måter:

- (i) Ukontrollerbare forutsetninger. Dette er karakteristika ved den gitte målstat som vil være med på å påvirke mulighetene for måloppnåelse. Er disse faktorene

fordelaktige vil statsbygging ha større muligheter for å lykkes, først og fremst fordi oppgaven antageligvis blir mindre komplisert.

- (ii) Internasjonal innsats. Dette er faktorer som beskriver nivået og effektiviteten på innsatsen til internasjonale aktører og givere. Statsbygging har større sjanser for å oppnå sine mål hvis den internasjonale innsatsen er tilpasset utfordringene.
- (iii) Nødvendig delmålsoppnåelse. Dette er faktorer som beskriver delmål som antas å være nødvendige for at statsbygging skal nå sine endelige mål, og fungerer som indikatorer på statsbyggingens måloppnåelse. Er disse faktorene ufordelaktige står statsbygging i stor fare for å mislykkes.

Det er et par ting som er verdt å merke seg når det gjelder det teoretiske rammeverket. For det første er ikke en fordelaktig faktor alene nok til at statsbygging vil lykkes. Statsbygging er en kompleks prosess hvor flere faktorer spiller inn, og det er derfor lite formålstjenlig å legge noe mekanisk årsak-virknings forhold til grunn. Det er sammenhengen og samspillet mellom faktorene som er bestemmende: Dersom alle eller flere av faktorene er fordelaktige vil sjansen for måloppnåelse være stor.

Når det er sagt vil faktorene også påvirke statsbygging i ulik grad. Faktorene i de to første indikatorsettene – ukontrollerbare forutsetninger og internasjonal innsats – forventes, sammen med implementering av og effektiviteten til ulike tiltak, å bestemme graden av måloppnåelse. Er begge settene fordelaktige vil statsbygging ha større sjanse for å være vellykket. Men siden måloppnåelse i statsbygging er et spørsmål om grader, vil det siste faktorsettet – nødvendig delmålsoppnåelse – fungere som indikatorer på i hvilken grad statsbygging har nådd sine mål. Det er disse indikatorene som vil danne grunnlaget for den andre delanalysen – analysen av hvilke effekter statsbygging har hatt, eller kan tenkes å få, på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme.

Det er også viktig å legge merke til at rammeverket ikke har noen ambisjon om universell gyldighet. De faktorene som blir presentert her er inkorporert i denne oppgaven for å være et virkemiddel for å løse oppgavens problemstilling. Rammeverket er derfor ikke utømmende. Faktorer som er vurdert som irrelevante i forhold til Afghanistan har blitt utelukket. Presentasjonen av faktorene begynner med ukontrollerbare forutsetninger, fortsetter med internasjonal innsats og avsluttes med nødvendig delmålsoppnåelse.

2.1.1 Ukontrollerbare forutsetninger – målstatens utviklingsnivå

Forutsetningene for statsbygging har en sterk sammenheng med graden av utvikling i målstaten. Francis Fukuyama (2006:4-7) skiller mellom statsbygging som konstruksjon og statsbygging som rekonstruksjon. Når det er en viss grad av politisk, økonomisk og sosial infrastruktur i målstaten er rekonstruksjon mulig. Rekonstruksjon er, i følge Fukuyama (ibid.:4-5), simpelthen restaurering av ødelagte eller krigsherjede samfunn. Konstruksjon er derimot vanskeligere, fordi det innebærer utvikling av institusjoner og promotering av bærekraftig økonomisk vekst på en måte som fullstendig forandrer et samfunn til noe det ikke tidligere har vært (ibid.:5). For at konstruksjon skal være nødvendig må politisk, økonomisk og sosial infrastruktur i målstaten være bortimot fraværende.

I et komparativt case studie av syv tilfeller av ekstern statsbygging er James Dobbins m. fl. (2003:160-162) inne på mye av det samme. Her hevdes det at det enkleste svaret på spørsmålet om hvorfor statsbygging i Tyskland og Japan etter andre verdenskrig var relativt suksessfulle, er at dette allerede var høyt utviklede og økonomisk avanserte samfunn. Her fantes det menneskelige ressurser og gjenværende institusjoner som førte til at statsbygging hovedsakelig tok form av rekonstruksjon. De andre fem tilfellene som ble studert – Somalia, Haiti, Bosnia, Kosovo og Afghanistan – var ikke utviklet i samme grad. Forutsetningene for statsbygging er dermed bedre jo høyere nivået på utvikling i målstaten er.

Nivået på utvikling i målstaten bestemmes delvis av tilstedeværelsen av fungerende politiske og økonomiske institusjoner. Disse institusjonene kan være formelle, som for eksempel politiske partier, lover og regler, eller de kan være uformelle og ta form i normer, tradisjoner og praksis.¹¹ I Tyskland, for eksempel, var både formelle og uformelle demokratiske institusjoner til stede, noe som antagelig gjorde forsøket på statsbygging lettere. Nivået på utvikling bestemmes også delvis av fungerende infrastruktur. Infrastruktur for transport og kommunikasjon er blant elementene som Hippler (2005b:9) nevner som spesielt betydningsfulle.

Et høyt nivå av utvikling er imidlertid ingen nødvendig forutsetning for suksess. Dobbins m. fl. (2003.:160) peker på hvordan økonomien, målt i inntekt per capita, i Bosnia og Kosovo ble restituert mye raskere enn den ble gjort i tilfellene Tyskland og Japan, hvor forutsetningene

¹¹ Se Barakat og Chard (2008:819) for en kort diskusjon av forskjellige definisjoner og betydninger av begrepet institusjon.

var til stede i mye større grad. Det er, med andre ord, også andre faktorer som er forventet å påvirke hvorvidt statsbygging er eller blir en suksess.

2.1.2 Ukontrollerbare forutsetninger – målstatens befolknings sammensetning

Som nevnt i innledningen er det vanskelig å skille mellom begrepene nasjonsbygging og statsbygging. Dette er imidlertid ikke bare semantikk, det har også praktisk betydning. Heinrich og Kulesa (2005:67) hevder at en viss grad av nasjonal bevissthet er en nødvendig forutsetning for statsbygging. Jochen Hippler (2005b:9) peker på at det er bare når staten korresponderer til et selvdefinert politisk samfunn at staten ”becomes the political organisational form of a society that is able to act [...]”. Hippler (ibid.) fortsetter, og hevder at: “The state needs loyal personnel that do not identify primarily with individual social, ethnic or religious communities but, rather, with the state and the ‘nation’”. Nasjonsbygging, eller utvikling av en nasjonal identitet, blir av Hippler, Heinrich og Kulesa derfor regnet som nødvendig for suksess.

I forlengelsen av dette blir det hevdet at målstatens sosiale, etniske og religiøse befolknings sammensetning påvirker statsbygging. Statsbygging i stater som Japan, hvor befolkningen er svært homogen, har gitt bedre resultater enn i en stat som Somalia hvor befolkningen i større grad er heterogen (Dobbin m. fl. 2003:161). Større heterogenitet gir større sannsynlighet for at individer identifiserer seg med sosiale, etniske eller religiøse grupper fremfor nasjonen eller staten, og kan være en hindring for statsbygging.

Statsbygging i målstater med en heterogen befolknings sammensetning er derfor en svært vanskelig oppgave. Som Pfaff-Czarnecka (2005:29) peker på kan statsbygging, i form av demokratisering, føre til at etniske konflikter bryter ut eller blusser opp. Demokratiske utsikter til like muligheter kan føre til voldsomme maktkamper om statens ressurser (Hippler 2005b:12) og oppmuntre til etnisering av politikken generelt og politisk kommunikasjon spesielt (Pfaff-Czarnecka 2005:29). *State Failure Task Force* (SFTF) underbygger dette i sin tredje rapport om hvilke strukturelle vilkår som er medvirkende til staters sammenbrudd. Her er et av nøkkelfunnene at sannsynligheten for sammenbrudd er større når befolkning er sammensatt av ulike etniske eller religiøse grupperinger (SFTF 2000:V).

Men en homogen befolkning er heller ingen nødvendig forutsetning for suksess. Det er flere grunner til dette. For det første kan det synet som forfektes av Hippler, Heinrich og Kulesa, nemlig at en viss grad av nasjonal bevissthet er en nødvendig forutsetning for statsbygging, nyanseres. Hvorvidt nasjonsbygging kommer før statsbygging i tid, slik de tre nevnte hevder,

eller om det er motsatt, slik Stein Rokkan vil hevde, er et interessant spørsmål. Svaret er antageligvis at utvikling av staten og nasjonen, i hvert fall i ekstern stats- eller nasjonsbygging, er overlappende prosesser, både i funksjon og tid. Det er derfor teoretisk sett vanskelig å se en viss grad av nasjonal bevissthet som en nødvendig forutsetning for statsbygging, siden dette er noe som blir utviklet samtidig.

Empirien peker også i samme retning. Dobbins m. fl. (2003:161) hevder at: “The kind of communal hatreds that marked Somalia, Haiti and Afghanistan were even more marked in Bosnia and Kosovo, were, nevertheless, the process of democratization has made some progress”. En homogen befolkning er altså ingen nødvendig forutsetning for suksess, men det er gode grunner til å tro at det vil gjøre oppgaven lettere.

2.1.3 Ukontrollerbare forutsetninger – spoilere

Tilstedeværelse av krefter eller grupper som har interesser av å motvirke statsbygging kalles gjerne spoilere. Spoilere kan søke å forhindre endringene statsbygging medfører fordi den etablerte maktstrukturen er til deres fordel, eller de kan søke å forhindre statsbygging fordi de er generelle motstandere av det de opplever som en okkupasjon (Kjølberg 2008:32-34). Det er imidlertid mulig å skille mellom tre ulike typer spoilere, slik som Kjølberg (ibid.) og en rapport fra det amerikanske forsvarsdepartementet gjør (Stability Operations Joint Operating Concept 2004:11-13). De ulike spoilere vil ha forskjellig påvirkning på statsbygging, og de vil kunne takles på ulike måter.

Den første typen kalles totale spoilere. Dette er elementer som med alle mulige midler vil forhindre at statsbygging lykkes. Elementene kan være de gruppene eller det regimet som statsbygging fjerner, eller det kan være aktører som er interessert i størst mulig grad av kaos. Gruppene kan være kriminelle, religiøse eller politisk funderte. Det regnes for å være umulig og unyttig å forhandle med totale spoilere, disse gruppene vil ikke respondere positivt på bestiktelser eller sosialiseringprogram. Den eneste måten å takle totale spoilere på er via militær makt.

Den andre typen kalles begrensede spoilere. Dette er elementer hvis motstand og opprør retter seg mot å beholde fordeler som de tidligere har hatt nytte av, eller er opptatt av økonomisk vinning. Elementene kan derfor ofte ha hatt tilknytning til det avsatte regimet. Det kan også være grupper eller individer som tidligere har hatt stor innflytelse på samfunnet via lokale eller tradisjonelle maktstrukturer som svekkes av statsbygging. Begrensede spoilere har dermed begrensede mål, gjerne tilknyttet spesielle sektorer eller grupper. De vil være åpne for

forhandlinger. Generelt sett vil slike spoilere være fornøyde så lenge deres begrensede mål blir innfridd, eller hvis de mottar en eller annen form for kompensasjon for det de har tapt.

Den siste typen kalles eksterne spoilere. Dette er stater eller andre aktører som har en eller annen interesse i at statsbygging skal mislykkes. Stater kan ha hatt gode relasjoner til det avsatte regimet, eller føle at de minsker sin relative maktposisjon på bekostning av det nye regimet eller de internasjonale aktørene som har iverksatt statsbygging. Det er spesielt stater som direkte støtter totale eller begrensede spoilere som er den direkte utfordringen for statsbygging. Internasjonale terroristgrupper eller diaspora-grupper kan også ha ulike interesser av å motvirke statsbygging. Eksterne spoilere kan stå i samme forhandlingsposisjon som både totale og begrensede spoilere.

Spoilere kan i utgangspunktet benytte en rekke ulike strategier for å motvirke statsbygging, fra voldelige handlinger via påvirkning av dem som støtter statsbygging til forsøkt på delegitimering av myndigheter, maktstrukturer og andre viktige aktører. Størrelsen på, og typen av, tilstedeværende spoilere er en viktig forutsetning for statsbygging. Spoilere fungerer som hindre for måloppnåelse. Hvordan eventuelle spoilere bør takles er situasjonsbetinget, og kommer ann på både spoilernes makt og type (Kjølberg 2008:32-34).

Stephen Stedman (1997:15) anbefaler at man samarbeider så mye som mulig med begrensede spoilere og bruker vold mot totale. Man bør integrere flest mulig grupper i prosessen med å bygge en stabil stat, fordi dette vil svekke motstanden mot prosessen og øke legitimiteten til resultatet. Når det er sagt vil det kunne oppstå situasjoner hvor det ikke vil være mulig å samarbeide eller forhandle med begrensede spoilere, fordi deres krav er uakseptable eller fordi deres handlinger regnes som illegitime av mektige internasjonale aktører (Kjølberg 2008:32-34). Går man for langt i samarbeidet kan dette gå ut over legitimiteten til statsbygging både blant internasjonale givere og i målstaten.

Det er også interessant å merke seg at ulike internasjonale aktører, enten disse er sivile eller militære, også kan fungere som spoilere. Mektige internasjonale aktører kan i mange sammenhenger overkjøre det regimet som er innsatt av statsbygging, fremme sine egne interesser fremfor samfunnets samlede, og ikke minst være med på å påføre lokalbefolkningen tap og lidelser via bruk av militærmakt. I et slikt perspektiv kan internasjonale aktører få befolkningen i mot seg, og fungere som et hinder for måloppnåelse.

2.1.4 Internasjonal innsats – nivået på internasjonal innsats

En av konklusjonene til det komparative case studiet gjennomført av Dobbins *m. fl.* (ibid.:165) er at det internasjonale nivået på innsats – målt i tid, antall personell og penger – er den mest betydningsfulle kontrollerbare faktoren for suksess. Det som skiller utfallene av tilfeller hvor forutsetningene er omtrent like, som for eksempel de mindre suksessfulle forsøkene i Somalia og Haiti og de mer vellykkede forsøkene i Bosnia og Kosovo, er, i følge Dobbins *m. fl.* (ibid.:161), det internasjonale samfunns anstrengelser.

Statsbygging har behov for eksterne militære ressurser for å skape og opprettholde et sikkert miljø. Samtidig trengs det ofte penger til blant annet nødhjelp, bygging av formelle institusjoner og utvikling av infrastruktur. I tillegg vil statsbygging ta tid. I følge Dobbins *m. fl.* (ibid.:166) er fem år et minimumskrav for suksess. Nivået på internasjonal innsats forventes dermed å være av stor betydning for utfallet av statsbygging.

Men selv om nivået på internasjonal innsats er viktig for suksessen til ekstern statsbygging, er det ikke grunnlag for å legge for mye vekt på dens betydning. Det er i hovedsak to grunner til dette. For det første viser empirien at Japan, som er en relativt udiskutabel suksesshistorie, hadde mindre militær tilstedeværelse og mottok betydelig mindre økonomisk assistanse per capita enn Bosnia og Kosovo (ibid.:149-151;157-158). Dette tyder på at høyt nivå av internasjonal innsats ikke er tilstrekkelig. For det andre har Rubin *m. fl.* (2003:8) et godt poeng når de peker på at den økonomiske assistansen må bli styrt av de overordnede målene til statsbygging som en helhet. ”Spending money does not guarantee success”, hevder Rubin *m. fl.* (ibid.) og peker på at penger som gikk til Rwanda inkluderte summer som ble brukt på flyktningleire i Kongo som hjalp til å understøtte grupperingene involvert i folkemordet. Et høyt nivå av internasjonal innsats er bare effektivt så lenge det settes i sammenheng med andre forutsetninger for suksess.

2.1.5 Internasjonal innsats – ekstern legitimitet

Nivået på internasjonal innsats er imidlertid avhengig av at statsbygging nyter en viss grad av legitimitet internasjonalt.¹² Ekstern legitimitet kan i denne sammenhengen påvirke nivået på innsats fra internasjonale givere og aktører på tre måter.

Først er legitimiteten til statsbygging internt hos internasjonale aktører og givere av betydning. Hvis befolkningen i en gitt stat ikke samtykker med den politikken myndighetene fører vil det medføre vanskeligheter å allokere ressurser til denne politikken. Dette gjelder

¹² Begrepet legitimitet vil bli diskutert i større grad under punkt 2.1.7.

spesielt i demokratiske stater som er avhengige av bredt samtykke, hvor budsjettene ofte er stramme og de militære ressursene begrensede (Hippler 2005a:181). Dessuten krever statsbygging ressurser over lengre tid, og i demokratiske stater med kort ”attention span” er kanskje tid nettopp den ressursen det er størst mangel på (Chesterman 2004:253). For at nivået på ekstern innsats skal være tilstrekkelig er det derfor viktig at statsbygging nyter legitimitet blant befolkningen til internasjonale givere.

For det andre er det også av betydning at statsbygging nyter legitimitet i regionen. Som Dobbins *m. fl.* (2003:166) peker på kan det være “exceptionally difficult to put together a fragmented nation if its neighbors are trying to tear it apart”. Empiriske undersøkelser på staters sammenbrudd underbygger dette poenget. Her er et av de mest robuste funnene at manglende medlemskap i regionale organisasjoner øker sannsynligheten for sammenbrudd betraktelig (SFTF 2000:V). Det er god grunn til å tro at statsbygging vil stå i større fare for å mislykkes uten legitimitet regionalt.

Den tredje og siste formen for legitimitet som forventes å ha en effekt på statsbygging er global eller internasjonal legitimitet. Internasjonal legitimitet forventes først og fremst å påvirke indirekte, gjennom å øke sannsynligheten for legitimitet i regionen eller blant givere. Tradisjonelt sett er legitimitet internasjonalt bundet opp mot oppfølging av etablerte normer og regler, spesielt gjennom godkjenning av FNs sikkerhetsråd. Dette har betydning, men er ingen nødvendig forutsetning. Som Janne Haaland Matlary (2006:114) peker på hadde ikke NATOs intervensjon i Kosovo mandat fra FN, men den ble allikevel regnet som legitim fordi den ble iverksatt på humanitært grunnlag. Det er med andre ord fullt mulig å handle illegalt og legitimt samtidig. Som Beethams rammeverk for bedømmelse av legitimitet peker på må reglene ikke bare følges, reglene må være basert på universelle verdier og maktrelasjonen må være grunnlagt i eksplisitt samtykke. Dette gjelder ikke nødvendigvis FN.

Men selv om ekstern legitimitet er viktig for statsbygging er det ingen nødvendig forutsetning for suksess. Intervensjonen i Somalia er et godt eksempel på dette. Legitimiteten ble vurdert som høy, både fordi FN initierte den og fordi den humanitære situasjonen i landet var makaber. Allikevel ble den regnet som mislykket, mye på grunn av at nivået på ekstern innsats var for lav (Dobbins *m. fl.* 2003:68-70). Ekstern legitimitet fører derfor ikke nødvendigvis til høyere nivå på ekstern innsats, selv om den vil øke sannsynligheten både for at statsbygging iverksettes og at ressursene blir tilstrekkelige. Effekten er indirekte og disponerende, ikke nødvendig og direkte.

2.1.6 Internasjonal innsats – koordinasjon rundt overordnede mål

Som jeg var inne på ovenfor er den internasjonale innsatsen avhengig av å rettes mot målet til statsbyggingen hvis den skal være effektiv. Dette har imidlertid vist seg å være vanskelig. Ekstern statsbygging er i sin moderne form en multilateral intervensjon per definisjon¹³, noe som resulterer i at balansen mellom å dele byrdene mellom ulike aktører og opprettholde overordnet kommando blir viktig. Dessuten er det slik, som Rubin *m. fl.* (2003:2-8) forteller oss, at det overordnede målet ikke nødvendigvis er universelt forstått eller eksplisitt definert, og at dette fører til at mange aktører tenderer til å forveksle mål med prosesser eller behov. God koordinasjon rundt overordnede mål er kritisk for suksess.

Forholdet mellom mål og midler har ofte vist seg problematisk i statsbygging. Når alle nasjonens virkemidler skal benyttes for å oppnå et overordnet mål, er koordinering og samarbeid mellom ulike sektorer viktig. Som Hippler (2005a:182-183) peker på er for eksempel ikke militæret ”particularly suitable for civil tasks of national integration and state-building, while other instruments (for example the development policy domain) offer less scope for action and have lesser means at their disposal”. Tendensen til å overdrive militærets rolle har også fått konsekvenser for langsiktig planlegging. I Irak, for eksempel, var selve den militære operasjonen over så raskt at planleggingen for post-konflikt fasen knapt hadde begynt. Dessuten har, som Dobbins *m. fl.* (2003:162) viser, en rask militærseier i flere tilfeller ført til en vanskeligere post-konflikt stabilisering, mye på grunn av at befolkningen i målstaten ikke har blitt utmattet på samme måte som en lang militærkampanje ville ført til.

Koordinasjon mellom ulike internasjonale aktører har også vist seg vanskelig. I moderne tilfeller av statsbygging får gjerne ulike stater ulike ansvarsområder, og ulike internasjonale institusjoner og ikke-statlige organisasjoner (NGO) har ofte ulike spesialiteter. Resultatet av dette har i mange tilfeller, som for eksempel Afghanistan, ført til at ulike aktører utvikler sine egne delmål tilpasset sine spesialiteter og domener, med den konsekvens at fokus flyttes bort fra helheten og overordnede mål.

Dobbins *m. fl.* (ibid.:163) peker på hvordan ulike modeller har blitt brukt for å forsøke å balansere mellom deling av byrder og enhetlig kommando, og hevder at modellen som ble benyttet i Kosovo, hvor alle aktører svarte til en av to autoriteter, NATOs kommandant eller FNs spesialutsending, var den mest effektive. Men, som Dobbins *m. fl.* (ibid.) er rask til å

¹³ Se Fearon og Laitin (2004: 13-14) og Dobbins *m. fl.* (2003:162-164) for en nærmere diskusjon av nødvendigheten av multilateralisme i tilfeller av ekstern statsbygging.

legge til, er også denne modellen avhengig av at nøkkelaktører oppnår en delt forståelse av de overordnede målene til statsbygging, og former sin respons til andre aktører med basis i disse målene.

Det er gode grunner til å tro at en riktig balanse mellom mål og midler, og god koordinasjon rundt overordnede mål, gjør statsbygging mer målrettet og effektiv. Erfaring viser imidlertid at det ikke er noen nødvendig forutsetning for suksess. Som nevnt er det modellen fra Kosovo som fremheves som det mest formålstjenlige i moderne sammenheng, men statsbygging i Kosovo er langt ifra noen udiskutabel suksesshistorie. Det er dessuten vanskelig å hevde at verden noen gang har vært vitne til et godt koordinert og balansert tilfelle av multilateral statsbygging. Først når det skjer kan betydningen fastsettes.

2.1.7 Nødvendig delmålsoppnåelse – intern legitimitet

At myndighetene som innsettes, og maktstrukturene som opprettes, av statsbygging nyter legitimitet blant den gitte befolkning er av avgjørende betydning for overordnet måloppnåelse. Hvis dette ikke er tilfellet, hvis befolkningen ikke tror at de endringer som forekommer er til deres eget beste, er det gode grunner til å tro at maktstrukturene, myndighetene og internasjonale aktører vil møte store hindringer når sosiale, politiske og økonomiske reformer skal gjennomføres.

David Beetham (1991:3) skriver følgende om legitimitet: “Where power is acquired and exercised according to justifiable rules, and with evidence of consent, we call it rightful or legitimate”. Videre fremholder Beetham (ibid.:15-25) at det finnes et sett med distinkte kriterier som danner grunnlaget for vurdering av legitimitet. Kriteriene opererer på ulike nivå hvor hvert kriterium danner moralsk grunnlag for ettergivenhet og samarbeid fra de underordnede i en maktrelasjon. Makt er legitim når den (i) følger etablerte regler; (ii) når reglene kan bli rettferdiggjort av verdier som er delt av både overordnet og underordnet, og (iii) når det er bevis på samtykke fra underordnede til maktrelasjonen. Det er kriteriene i sammenheng som gjør makt legitim, ikke hvert kriterium hver for seg. Legitimitet er derfor best beskrevet gjennom et kontinuum hvor man snakker om grader av legitimitet, og ikke i absolutte termer (ibid.:19-20). I tillegg hevder Beetham (ibid.:22) at legitimitet er situasjonsbetinget; bestemt av konteksten fremfor absolutte eller ideelle størrelser.

Når myndighetenes eller maktstrukturenes legitimitet skal bedømmes må man derfor se etter hvorvidt makt er dannet og utført i forhold til formelle og uformelle regler; hvorvidt det er konsensus rundt disse reglene og makten ikke tjener andre interesser enn samfunnets samlede;

og hvorvidt befolkningen demonstrerer samtykke til maktrelasjonen gjennom for eksempel deltakelse i valg.

I forlengelsen av dette er det ikke urimelig å hevde at myndighetenes legitimitet til dels hviler på myndighetens effektivitet; hvorvidt myndighetene klarer å levere politiske goder til sin befolkning (Hippler 2005a:184). Politiske goder kan være så mangt, men i sammenheng med svake stater, som jo er konteksten til moderne statsbygging, vil det i siste instans handle om å forbedre befolkningens levekår: "If living conditions deteriorate further or stagnate at a low level, the legitimacy of every political project which the population regards as being responsible for this will suffer" (ibid.:185). Statsbygging er akseptert, eller i det minste tolerert, når "it arouses hope for a better future and there are at least some credible indications of this – otherwise it can easily be perceived as something alien, enforced, artificial or threatening" (ibid.).

Legitimitet hviler derfor på hvordan og på hvilket grunnlag myndighetene er konstituert, og hvor bra myndighetene presterer i forhold til befolkningen. Hvis befolkningens behov ikke dekkes i tilstrekkelig grad, vil dette sannsynligvis medføre at befolkningen mister troen på den politiske orden innført av statsbygging. Resultatet kan være at myndighetene og internasjonale aktører delegitimeres, og opprørere og ekstreme ideologier legitimeres.

Legitimiteten til maktstrukturene og myndighetene i målstaten vil også være avhengig av legitimiteten til det regimet som ble avsatt. Det illegitime regimet til Hitler-Tyskland kan være medvirkende til å forklare hvorfor statsbygging i Tysklands tilfelle var vellykket. Det samme kan i stor grad sies om Japan (Kjølberg 2008:32). Hvis det avsatte regimet er illegitimt er forutsetningene for det innsatte regimets legitimitet bedre.

2.1.8 Nødvendig delmålsoppnåelse – strukturelle reformer

Strukturelle reformer er på mange måter essensen i statsbygging. De fører til utvikling av samfunnet og får myndighetene til å fremstå som effektive. Gjennomføring av reformer skal på kort sikt dekke befolkningens primære behov. I hovedsak handler det da om å drive nødhjelp, sikre at befolkningen får mat og er beskyttet mot dødelige sykdommer. På lengre sikt skal reformene sette staten i stand til å levere politiske goder til befolkningen. Med dette menes det utvikling av rettferdige juridiske og økonomiske system, og et politisk system som fremmer populær deltakelse og åpner opp samfunnet for pluralisme (Hippler 2005a:186). Men uansett hvor viktig iverksettelse av reformer er isolert sett vil det aldri bli tilstrekkelig for suksess. Måten reformene gjennomføres på vil også være av betydning.

Tar man utgangspunkt i reformer av det politiske systemet vil betydningen av riktig gjennomføring bli klarere. Barakat og Chard (2002:826-827) peker på hvordan utvikling av reformer er avhengige av å ta hensyn til tradisjonelle former for organisering og promotere lokale eierforhold. Claudia Derichs (2005:44) støtter dette når hun hevder at blant annet inkorporering av tradisjonelle former for organisering vil øke motivasjonen, og bygge på allerede tilstedeværende kunnskap for deltakelse i det politiske systemet. Dette vil ikke bare øke legitimiteten til reformene, men også gjøre dem mer effektive hovedsakelig fordi man på denne måten drar nytte av lokale menneskelige ressurser.

Til slutt er det viktig at de strukturelle reformene åpner for politisk deltakelse og integrasjon mellom sektorer. Å bygge en stat er ingen enkel oppgave, og den er bare fullført når "the state apparatus grows into a totality, integrates its components both politically and ideologically and, at the same time, produces political mechanisms for the integration of the different sectors of society and cooperates with them [...]" (Hippler 2005a:186). Statsbygging er aldri gjennomført før lokale så vel som nasjonale strukturer er på plass og fungerer på en rettferdig måte.

2.1.9 Nødvendig delmålsoppnåelse – sikkerhet

Både for gjennomføring av, og legitimiteten til, statsbygging er opprettelse og opprettholdelse av en tilstrekkelig grad av individuell og nasjonal sikkerhet antageligvis det elementet som er mest nødvendig for suksess, spesielt i samfunn hvor historien har vært preget av politisk vold eller voldelig konflikt. Sikkerhet er imidlertid et uklart begrep. I sammenheng med statsbygging henviser begrepet til to ting. For det første er sikkerhet fraværet av frykt for fysiske overgrep. Det handler hovedsakelig om fravær av krig eller voldelig konflikt (Kjølberg 2008:35). For det andre henviser sikkerhet også til en følelse av trygghet på at ens primære behov skal bli dekket. Her handler det om fravær av sult, sykdom og undertrykkelse (ibid.).

Sikkerhet har dermed både direkte og indirekte effekter på statsbygging. Opprettelse og opprettholdelse av sikkerhet er ikke kun et nødvendig delmål i forhold til statsbygging. Uten fravær av frykt er det vanskelig, om ikke umulig, å bygge fungerende demokratiske og juridiske institusjoner, rekonstruere og konstruere infrastruktur og spre nødhjelp, blant annet. En følelse av sikkerhet blant befolkningen er nødvendig for at ulike utviklingsprosjekt skal få tilstrekkelig oppslutning. Dessuten er sikkerhet en viktig forutsetning for effektiv internasjonal innsats. Få, om noen, internasjonale aktører er villige til å sette egne sivile liv i

fare for å bygge en vei i et usikkert område, for eksempel. I tillegg er en følelse av trygghet en viktig forutsetning for legitimiteten til statsbygging som prosjekt og myndighetene som innsettes. Som Hodes og Sedra (2007:10) uttrykker det i forhold til Afghanistan: “[W]ithout security, the country’s ongoing development and political transition cannot move forward”.

Sikkerhet er imidlertid ikke enkelt å oppnå. Som Jochen Hippler (2005b:180) peker på er et av kjennetegnene på konfliktsituasjoner i fragmenterte samfunn at volden i seg selv er fragmentert. Det er ofte vanskelig å skille mellom sivile og stridende: "The targets against which the occupiers could act frequently remain in the dark or they are so closely linked to civilians or civilian targets that they can only be fought against if a large number of civilian casualties are accepted" (ibid.). Dette resulterer selvfølgelig i moralske og juridiske problemer, men det er også et politisk problem i den forstand at sivile ofre delegitimerer myndigheter og internasjonale aktører samtidig som det legitimerer motstand mot statsbygging (ibid.). Sikkerhet er en nødvendig forutsetning for suksess, men man må holde øye med hvilke kostnader opprettelse og opprettholdelse av sikkerhet medfører.

2.2 ÅRSAKER TIL TERRORISME

Et av spørsmålene som i lengre tid har opptatt terrorforskere og politikere er hvorvidt det er mulig å identifisere de grunnleggende årsakene til terrorisme. Spørsmål som hva som gjør at et individ eller en gruppe velger å benytte seg av terrorisme, og hvorfor de gjør det, kan fortelle mye om hva slags respons som på best mulig måte takler problemet. Svarene på disse spørsmålene har selvfølgelig fått ny relevans etter 11. september 2001.

Å finne frem til klare svar er imidlertid ingen enkel oppgave. Det hefter flere problem ved identifikasjon av grunnleggende årsaker til terrorisme. For det første er terrorisme, som nevnt tidligere, et flertydig begrep som beskriver en heterogen klasse av ulike fenomen. Det er vanskelig, om ikke umulig, å identifisere ett sett med grunnleggende årsaker som forklarer både hvorfor venstreradikale, høyre-radikale og etnonasjonalister tar i bruk terrorisme som et virkemiddel. Denne oppgavens fokus på pan-islamistisk terrorisme begrenser dette problemet. Som Tore Bjørge (2005b:2) skriver er det sannsynlig at “certain forms of terrorism are outcomes of certain combinations of factors [...]”. Årsaker kan identifiseres med store presisjon når man har kunnskap om terroristenes politiske mål og gruppers opprinnelse.

For det andre impliserer begrepet grunnleggende årsaker et mekanisk årsak-virknings forhold, og en slik form for kausalitet er vanskelig å forene med terrorisme. Antakelsen om at terrorister er passive objekt formet av sosiale, økonomiske og psykologiske krefter, at

terrorister rett og slett gjør som omgivelsene og naturen befaler dem, er misledende (Bjørge 2005b:3; Bjørge 2005a:257). Som Martha Crenshaw (2003:92) observerer er det bare er fåtall av mennesker med delte erfaringer som praktiserer terrorisme. Ikke engang individer eller grupper som deler samme mål vil nødvendigvis være enige om at terrorisme er det beste virkemiddel.

Det er derimot mer formålstjenlig å anta at terrorister er ”rational and intentional actors who develop deliberate strategies in order to achieve political objectives. They make their choices between different options, on the basis of limitations and possibilities the situation offers” (Bjørge 2005b:3). Denne aktør-orienterte forståelsen gjør at interessen for dynamiske prosesser fremheves i forhold til statiske størrelser.

For å oppnå tilstrekkelig grad av analytisk klarhet er det fordelaktig å dele prosessen som leder frem til at en person eller en gruppe benytter seg av terrorisme i to. Først og fremst må gruppen eller personen være villig til å benytte seg av vold. Dette kan bli tilfellet fordi gruppen eller individet blir så frustrert eller irritert på grunn av en eller annen utløsende hendelse at vold blir et alternativ, eller det kan bli tilfellet fordi gruppen eller individet adopterer eller utvikler en ideologi som foreskriver raske og gjennomgripende endringer i et samfunn. Gruppen eller individet kan, med andre ord, bli motivert eller radikaliseret. Skillet mellom disse to prosessene kan imidlertid ofte være så uklart at det vil være lite formålstjenlig å ilegge det for mye vekt. Det er uansett dette som er bakgrunnen for terrorisme - det er ideologien eller motivasjonen som forårsaker aktiviteten, holder den ved like og gir den mål og mening. For det andre må terrorisme være et mulig og fristende alternativ for voldelig handling. Det antas at terrorisme, forstått som et ekstremt politisk virkemiddel, benyttes på bakgrunn av rasjonelle overveielser. Situasjonen eller samfunnet må med andre ord legge til rette for terrorisme i den forstand at det er et mulig virkemiddel å benytte seg av, og kan medføre positive effekter for den som benytter det.

Men det er ikke bare det som driver grupper eller personer til å begå terroranslag som er interessant i denne sammenhengen. Også kapasiteten til allerede eksisterende terrornettverk, og hva som opprettholder deres eksistens på lengre sikt, er av betydning når forekomst av terrorisme skal studeres. Med kapasitet menes terrornettverks størrelse både i form av menneskelige og økonomiske ressurser, og deres taktiske eller strategiske dyktighet når det gjelder gjennomføring av anslag.

For å skape et teoretisk grunnlag for en analyse av statsbygging i Afghanistan sine effekter på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme, vil det i fortsettelsen presenteres en rekke faktorer som antas å være av betydning for forekomsten av terrorisme. Disse faktorene kan grovt sett deles inn i tre kategorier, basert på (i) kapasiteten til eksisterende terrornettverk; (ii) radikaliserings eller motivering av grupper eller individer; og (iii) muligheten til, og effektiviteten til, bruk av terrorisme som et virkemiddel. Dette er i all hovedsak en idealtypisk inndeling. Mange faktorer vil for eksempel virke både radikaliserende og tilretteleggende. Skillet mellom kategoriene er med andre ord flytende og prosessene kan overlappe hverandre. Dette vil komme klart frem når faktorene diskuteres nærgående i fortsettelsen.

De ulike faktorene vil påvirke forekomsten av terrorisme i ulik grad. Faktorene antas å befinne seg i et kontinuum som beskriver sannsynligheten for at tilstedeværelse av den gitte faktor vil øke eller minske forekomsten av terrorisme. I det ene ytterpunktet er årsaker som har tilnærmet null effekt på forekomsten av terrorisme, mens det andre ytterpunktet er årsaker som er nødvendige for forekomst. Ved å benytte en inndeling av faktorene i de tre nevnte kategorier, og vurdere deres betydning med bakgrunn i nevnte kontinuum, vil det teoretiske rammeverket medvirke til å identifisere hvordan de ulike faktorene påvirker forekomsten av terrorisme, og i hvilken grad de gjør det.

Ingen av faktorene regnes imidlertid som tilstrekkelige eller nødvendige. Det vil være sammenhengen og samspillet mellom faktorene som gjør at forekomsten av pan-islamistisk terrorisme øker eller minsker. Antallet faktorer som er til stede, hvilke faktorer dette er, og i hvilken grad de er til stede, er det som avgjør.

Det bør også nevnes at deler av datagrunnlaget for mange av faktorene er grunnlagt i funn i forskning på voldelig konflikt generelt og ikke med hensyn til terrorisme spesielt. Mangel på relevante empiriske studier har tidligere gjort at forskere har vært forsiktige med å benytte slike studier (Crenshaw 2003:93). Lia og Skjølberg (2004:8) hevder imidlertid at "[n]ew research on the causes of terrorism has demonstrated that causal relationships between economic and political conditions and terrorism are in several studies quite similar to those previously found in civil war studies". Det er dessuten ikke overraskende: Terrorism er i siste instans ikke noe annet enn politisk vold, og det er ikke urimelig å forvente at årsaker til terrorisme korrelerer med årsaker til voldelig konflikt generelt.

Til slutt er det viktig å merke seg at rammeverket ikke er fullstendig uttømmende.

Psykologiske faktorer, eller faktorer på individnivå (Crenshaw 2003:99-103; Lia og Skjølberg

2004:9-13), vil ikke inkorporeres ettersom dette ikke vil falle innenfor oppgavens begrensninger. Dessuten er konklusjonen til de fleste bidragene om psykologiske faktorer at det ikke er noen konklusjon: Terrorister virker å være normale mennesker (Post 2005:55). Når det er sagt finnes det flere som hevder at relative deprivasjons teorier i mange tilfeller kan være en årsak til radikaliserings eller motivering i sammenheng med terrorisme (Lia og Skjølberg 2004:11). Dette er en samling teorier som peker på at differansen mellom det et menneske forventer og faktisk mottar kan føre til frustrasjon, som igjen kan føre til radikaliserings. Relative deprivasjons teorier er ikke inkorporert i rammeverket, men nevnes allikevel fordi det kan fungere som et grunnlag for enkelte av faktorene.

Andre faktorer på et strukturelt eller nasjonalt nivå, som for eksempel fattigdom og økonomisk ulikhet, vil heller ikke inkorporeres. Dette er fordi det hefter stor usikkerhet rundt det empiriske belegget til disse faktorene (ibid.:26-31), spesielt når det settes i sammenheng med pan-islamistisk terrorisme. Det utelukkes ikke at disse faktorene kan spille en rolle, men denne antas å være for svak eller indirekte til at den er av avgjørende betydning.

Presentasjonen av faktorene bør forstås som et kontinuum, hvor de første faktorene hovedsakelig beskriver årsaker til terrornettverks kapasitet, mens de neste beskriver henholdsvis årsaker som legger til rette for terrorisme og årsaker som virker radikaliserende og motiverende. Det er på sin plass og igjen minne om at denne inndeling er idealtypisk, og at betydelig overlapping mellom kategoriene vil finne sted.

2.2.1 Betydningen av territorium

Tilgang til, eller kontroll over, territorium kan fungere som en årsak til terrorisme både i form av å motivere nåværende eller potensielle terrorister og i form av å øke kapasiteten til eksisterende terrornettverk. Tidligere har målet med terrorhandlinger ofte vært knyttet til kontroll over territorium, enten målet var frigjøring eller løsrivelse (Hansen m. fl. 2006:9). Dette fungerte som motivasjon for terrorisme. Samtidig økte også tilknytning til territorium terrorgruppene kapasitet, siden andre stater med interesse i den gitte konflikt støttet gruppene med våpen eller andre ressurser. Grunnlaget for teorien om stats-støtte – en av de eldste teoriene om årsaker til terrorisme – har noe av sitt opphav i denne mekanismen.¹⁴

I samtiden er imidlertid betydningen av territorium noe endret. For det første er ikke terrornettverks mål nødvendigvis knyttet opp mot kontroll over territorium. Al-Qaida kan

¹⁴ Teorien om stats-støtte har sitt opphav i Sterling (1981) og Nethanyahu (1995) sine bidrag til terrorismeforskningen. Begge går langt i å antyde at terrororganisasjoner ikke kan operere uten støtte fra stater.

benyttes som eksempel i denne sammenhengen. Riktignok er nettverkets langsiktige mål, nemlig å gjenforene *Umma* og gjenopprette kalifatet, uløselig knyttet til kontroll over territorium. Disse målene er imidlertid så ekstreme, urealistiske og vage at det er svært tvilsomt at de legger betydningsfulle føringer for handling. De kortsiktige målene, nemlig å forsvare alle muslimer verden over mot vestlig dominans og innflytelse, er derimot ikke direkte knyttet opp mot territorium (Hegghammer 2005:353). Disse målene legger til rette for noe man kan kalle en global motstandskamp.

Når det er sagt er det ingen tvil om at konfliktene i Irak og Afghanistan er av betydning for al-Qaida og resten av den globale jihadist bevegelsen. I dette perspektivet gir territorium bevegelsen en fysisk frontlinje som den tidligere har manglet. Ved å portrettere konfliktene som en kamp mellom Vesten og muslimer, og på denne måten indirekte betegne seg selv som frigjøringskjempere, kan retorikken øke motivasjonen i egne rekker og blant potensielle rekrutter. Betydningen av territorium for motivasjon er fortsatt til stede, men sammenhengen er bare indirekte.

Tilgang til territorium er imidlertid fortsatt viktig for terrornettverk, men også her har sammenhengen endret seg. Stats-støtte til terrorisme har blitt kraftig redusert. Louise Richardson (2005:197) konkluderer sin artikkel om terrorisme og stats-støtte med å hevde at ”state sponsorship is not a root cause of terrorism [...]”. Dette er først og fremst fordi det som oftest er terrorgrupper som etablerer kontakt med stater (Bjørøgo 2005a:257). Ergo er gruppene allerede dannet når sponsingen initieres. I tillegg har støtte fra stater sunket betraktelig. I følge Lia og Skjølberg (2004:55) har amerikanske lister over stater som støtter terrorisme blitt mye kortere de siste årene.

I dagens kontekst har tilknytning til territorium fått en annerledes betydning for terrornettverks kapasitet. Det er i stater hvor myndighetene enten snur ryggen til, eller ikke har mulighet til å kontrollere territorium eller utøve voldsmonopol, at terrornettverk kan øke sin kapasitet. Her kan nettverkene ”skaffe seg sikre tilholdssteder, treningsleire og baser for terroraksjoner” (Bjørøgo 2003). Slike stater, som gjerne blir referert til som svake, har av Rotberg (2002:128) blitt beskrevet som ”reservoirs and exporters of terror”. Brian Lai (2004:38) finner i sin kvantitative studie av forutsetninger for internasjonal terrorisme at sterke stater, målt i myndighetenes del av statens totale økonomi, opplever mindre terrorisme enn stater som ikke regnes som like sterke.

Det åpenbare eksempelet i denne sammenhengen er al-Qaidas frie tilholdssteder i Afghanistan. Her kunne al-Qaida drive trening og indoktrinering av nye rekrutter eller likesinnede grupper. Dessuten er det grunn til å tro at tilholdsstedene hjalp al-Qaida til å bygge nettverk både på individ- og gruppenivå. Thomas Hegghammer (2005:353) skriver at al-Qaidas tilgang til territorium i Afghanistan ble benyttet for å utvikle et helt nytt organisasjonskonsept, nemlig en utdanningsinstitusjon for den ekstreme pan-islamismens globale kamp. Radikalisert muslimsk ungdom kunne reise til Afghanistan og lære seg å bli en pan-islamistisk terrorist.

Men selv om Afghanistan utvilsomt var viktig for al-Qaida, og tilgang til territorium utvilsomt øker kapasiteten til terrorgrupper, mener Karin Von Hippel (2002) til moderasjon på teoretisk grunnlag. Siden svake stater ofte er preget av ustabilitet og vold hevder Von Hippel (ibid.:31) at sjansen for at terrorgrupper kan operere og utvikle seg i fred og ro er liten i slike stater, og at gevinsten også blir deretter. Det er, i følge Von Hippel (ibid.:33), først og fremst økonomiske gevinster terrororganisasjoner kan hente i svake stater. Organisasjonene kan relativt lett og rutinemessig flytte mennesker, narkotika, våpen og svarte penger siden myndighetene ikke evner eller vil kontrollere grenseoverganger og økonomiske transaksjoner.

Også utviklingen til den globale jihadist bevegelsen etter den militære intervensjonen i Afghanistan i 2001 peker på at territorium ikke er av avgjørende betydning for kapasiteten til terrornettverk. Etter å ha blitt drevet fra sine sikre tilholdssteder i Afghanistan har bevegelsen regenerert. Den har, som jeg vil komme inn på senere, skiftet struktur. Terroranslagene i Madrid og London er bevis på at bevegelsen fortsatt har kapasitet til å gjennomføre spektakulære og dødelige terroranslag. Det er vanskelig å se at tilgang til territorium er nødvendig for at et terrornettverk skal ha kapasitet til å gjennomføre betydelige aksjoner i det postmoderne samfunn. Når det er sagt ville al-Qaida og resten av den globale jihadist bevegelsen med stor sannsynlighet ikke vært like innflytelsesrike aktører i dag om ikke det hadde vært for tilgang til frie tilholdssteder i Afghanistan.

2.2.2 Tradisjoner for politisk vold

I samfunn med en historie preget av politisk vold, borgerkrig, revolusjoner eller okkupasjoner kan terskelen for politisk vold, og dermed også terrorisme, være relativt lav, og føre til at utvikling av ikke-voldelige normer blir hemmet (Bjørge 2005a:259; Crenshaw 2003:95). Dette er bygget på empiriske studier av årsaker til borgerkrig, hvor et robust funn er at tidligere erfaring med borgerkrig er en sterk predikator for utbrudd av nye konflikter

(Gleditsch 2002:17). Tradisjoner for politisk vold kan derfor være med på å forklare hvorfor terrorisme er en sosialt akseptert metode i noen samfunn, men ikke i andre (Mousseau 2003:8).

Dermed kan tradisjoner for politisk vold være med på å legge til rette for terrorisme i et samfunn, siden virkemiddelet blir lettere akseptert i de bredere lag av befolkningen. Sammenhengen er imidlertid ikke veldig sterk. Som Lia og Skjølberg (2004:42) peker på er studier av forholdet mellom normer og terrorisme ikke veldig spesifikke på hva slike normer eventuelt innebærer. Hovedproblemet er at disse studiene ikke kan gjøre rede for hvorfor terrorisme er til stede i noen, men ikke alle, samfunn med tradisjoner for politisk vold. Lia og Skjølberg (ibid.:42-43) siterer Martha Crenshaw, som spør: "[W]hy [did] the Muslim world not produce suicidal mass murderers in, for instance, the 1950s?". Det kan allikevel ikke utelukkes at tradisjoner for politisk vold har en legitimerende effekt på terrorisme, men dette må settes i sammenheng med andre faktorer som på en mer direkte måte forklarer hvorfor terrorisme benyttes som virkemiddel.

Tidligere erfaringer med politisk vold kan også virke radikaliserende eller motiverende. Martha Crenshaw (2003:94) peker på hvordan fortellingene om den Irske Republikanske Armé (IRA) mellom 1919 og 1921 inspirerte og delvis unnskyldte bruken av mindre diskriminerende terrorisme fra den Provinsielle Irske Republikanske Armé (PIRA) i Nord-Irland. Denne tråden plukkes opp av Hisham Ahmed (2005:85-100), som viser hvordan deler av befolkningen i Palestina - etter en lang krig mot Israel - fra en ung alder blir indoktrinert i et verdssystem som forhelliger martyrium og forkynner hevn og hat ovenfor fienden. Tradisjoner for vold kan være med på å konstruere legender, legender som beskriver de som lider som ofre og de som kjemper som helter. På denne måten kan tradisjoner for politisk vold virke som motivasjon for nye terrorkampanjer.

Dette vil trolig gjelde alle former for terrorisme, siden legendene blir konstruert innenfor den gitte ideologiske diskurs. De to amerikanske invasjonene av Irak vil i dette perspektivet kunne være med på å utvikle lignende legender om ofre og helter, på samme måte som Sovjetunionens invasjon av Afghanistan gjorde det på slutten av 1980-tallet. Det er nettopp dette vi finner igjen i mye av retorikken til Osama bin Laden: Muslimer er ofre på grunn av ikke-muslimske handlinger, og enkelte muslimere er helter på grunn av motstand mot disse handlingene.

2.2.3 Rask modernisering

Når strukturen i et samfunn moderniseres raskt vil det oppstå en fare for radikaliserings av deler av befolkningen. Dette gjelder, i følge Tore Bjørge (2005a:258), spesielt i samfunn som utvikler seg fra stammebaserte til moderne gjennom en generasjon eller mindre. Bjørge (2003) formulerer den antatte mekanismen på en god måte: "Når tradisjonelle verdier og sosial mønstre forvitrer eller synes irrelevante (ubetydelige), kan nye radikale ideologier (ofte basert på religion og/eller nostalgi for en gloriøs fortid) framstå som attraktive for visse deler av befolkningen".

Antakelsen har støtte fra forskning på terrorisme og voldelig konflikt. Engene fant i en studie av terrorisme i Vest-Europa at rask modernisering i form av høy økonomisk vekst hadde en sterk, signifikant effekt på ideologisk terrorisme (Lia og Skjølberg 2004:24). Dette støttes av Samuel Huntington, som hevder at rask sosial og økonomisk modernisering fører til klarere skiller mellom tradisjonelle og moderne samfunn, et skille hvor ekstreme bevegelser tradisjonelt har vokst ut fra (ibid.:23-24).

Rask modernisering er først og fremst en kilde til radikaliserings. Hvorvidt moderniseringen er intern eller påtvunget fra eksterne aktører, eller om den er sosial, økonomisk, religiøs eller politisk, kan, i hvert fall intuitivt, få konsekvenser for hvilken type radikaliserings man får. I forhold til pan-islamisme kan trolig alle formene for modernisering få konsekvenser. Pan-islamisme bygger på et puritansk syn på religion, og står derfor i motsetning til modernisering generelt. Angel M. Rabasa (2003) studie av islamistisk radikaliserings etter 2001 bekrefter langt på vei dette. Her hevdes det at eksterne faktorer som "globalisation and the intrusion of Western culture together with changes in the social and economic structures of Muslim countries, have created the conditions for religious resurgence" (Rabasa 2003:9).

Modernisering er imidlertid ikke bare en årsak til radikaliserings, men kan også legge til rette for terrorisme. Tilgang til moderne teknologi og infrastruktur og urbanisering kan gi terrorister lettere tilgang til et større antall mål (Newman 2006:752), mens tilgang til moderne kommunikasjon, våpen og media kan gjøre terroranslag mer effektive (Crenshaw 2003:93; Lia og Skjølberg 2004:44).

2.2.4 Styresett

Statens styresett kan i utgangspunktet virke som en årsak til terrorisme både i form av større potensial for radikaliserings og som en tilrettelegger (Bjørge 2005a:258). Forholdet mellom terrorisme og styreform er gjerne basert på empirisk forskning på voldelig konflikt, og

uttrykkes tradisjonelt gjennom en invertert-U: De mest demokratiske og de mest autoritære statene er preget av minst opposisjonell vold (Ellingsen og Gleditsch 1997:78). I autoritære stater, hvor staten gjerne bruker brutal makt, er opposisjonelle grupper undertrykt, mens lignende grupper i demokratiske stater som regel tar i bruk fredelige kanaler. I halvdemokratiske stater, derimot, "er situasjonen tilstrekkelig åpen til at en opposisjonell bevegelse kan organisere seg, men ikke åpen nok til at den er tilfreds med den innflytelse som en rent politisk organisering kan gi" (Gleditsch 1998:308). Det er dessuten grunn til å tro at halvdemokratiske regimers tendens til moderat maktbruk vil øke nivået av politisk vold og akselerere radikaliseringsprosessen (Bjørge 2005a:258; Gupta 2005:24).

Dette bildet kan imidlertid nyanseres. Røde Armé Fraksjon (RAF) vokste frem i det demokratiske Vest-Tyskland på 1970-tallet, og brukte frem til begynnelsen av 1990-tallet terrorisme som virkemiddel for å forandre det som ble hevdet å være et system gjennomsyret av kapitalisme og amerikansk imperialisme. Det er, i fortsettelsen av dette, heller ikke grunn til å tro at pan-islamister vil være tilfreds med å forsøke å forene *Umma* gjennom fredelige, demokratiske kanaler. I følge Crenshaw (2003:98) er et av kjennetegnene på terrorgrupper utålmodighet, og dette går ikke nødvendigvis overens med et demokratisk styresett.

Antakelsen om at demokrati utelukker terrorisme hviler derfor på tynn is. I Brian Lai (2004:38) sin empiriske undersøkelse av internasjonal terrorisme er dessuten en av konklusjonene at det spesielt er muligheten til å utøve terrorisme som gjør halvdemokratiske stater eller stater i overgang mot demokrati spesielt utsatt for terrorisme. Det er grunn til å tro at statens styresett først og fremst har en tilretteleggende effekt på terrorisme, siden empirien tenderer mot å bevise at radikaliseringsprosessen kan skje under alle styreformers rammer.

2.2.5 Diskriminering

Det er imidlertid mulig å nyansere bildet om at statens styreform først og fremst har en tilretteleggende effekt på terrorisme. Enkelte kjennetegn ved staters styreform kan virke radikaliserende eller motivere deler av dens befolkning til å bruke politisk vold.

Diskriminering er et av disse kjennetegnene, det samme er illegitime myndigheter og manglende muligheter for politisk deltakelse. De to sistnevnte vil bli diskutert under neste deloverskrift.

I stater hvor etnisk eller religiøs diskriminering har vært utbredt har etnonasjonalistisk terrorisme ofte vært et problem (Bjørge 2005a:259). Eksempler på dette er katolikker i Nord-Irland og palestinere i Israel. Når minoriteter blir systematisk fratatt sosiale og økonomiske

rettigheter, hindret i å utrykke sin kultur, eller ekskludert fra politiske prosesser kan separatist bevegelser vokse frem (ibid.). Dette gjelder spesielt hvis diskriminering fører til at minoriteter mottar mindre enn forventet – hvis diskriminering oppleves urettferdig (Crenshaw 2003:94-95).

Hvis vi ser bort fra diskriminering internt i stater og benytter et globalt perspektiv, er det ikke utenkelig at mektige, sekulære krefters behandling av muslimske stater sees på som diskriminering. Pan-islamistisk retorikk spiller som nevnt mye på nettopp muslimers lidelse på grunn av ikke-muslimske aktører. Osama bin Laden har mange ganger referert til palestineres lidelser på Gazastripen, og snakket om utstasjonering av amerikanske styrker i Saudi-Arabia som en blasfemisk handling. Som jeg har nevnt over har det blitt hevdet at mye av bakgrunnen for den religiøse radikaliseringen blant muslimer siden 2001, er nettopp slike eksterne faktorer.

Diskriminering er derimot ikke noen tilstrekkelig faktor for radikaliserings som fører til terrorisme, hverken i etnonasjonalistisk eller pan-islamistisk kontekst. Det ble diskriminert ganske kraftig mot jøder før og under andre verdenskrig, og det kan også hevdes at Samer ble diskriminert i Norden for en tid tilbake, uten at dette resulterte i voldsomme terrorkampanjer. Diskriminering kan bare føre til terrorisme når det settes i sammenheng med andre faktorer.

2.2.6 Manglende muligheter for politisk deltakelse og illegitime myndigheter

To andre og nært beslektede kjennetegn ved staters styreform som kan virke radikaliserende eller motiverende, og til en viss grad også tilretteleggende, er eventuelle manglende muligheter for politisk deltakelse og illegitime myndigheter. Spesielt når disse to kjennetegnene er tilstede samtidig forventes en sterk effekt.

Det første kjennetegnet er manglende mulighet for politisk deltakelse. Hvis myndighetene enten er så totalitære at de bevisst undertrykker befolkningen, eller myndighetene ikke evner å integrere befolkningen i den politiske prosessen, kan fremmedgjøring fra det politiske systemet føre til at radikale ideologier og politisk vold fremstår som et fristende alternativ til protest (Bjørge 2005a:259-260; Crenshaw 2003:95). Dette har vi også sett eksempler på i Europa, hvor fremmedgjøring har vært medvirkende til at både innvandrere og opprinnelige statsborgere har utført terroranslag. Det siste anslaget kom i Exeter i Storbritannia, hvor en engelskmann som hadde konvertert til Islam forsøkte å sprengte seg selv i luften på et kjøpesenter (BBC, 22.05.08).

Det andre kjennetegnet omhandler myndighetenes legitimitet. Hvis myndighetene oppfattes som illegitime eller korrupte, og spesielt hvis det ikke finnes realistiske valgmuligheter for å få skiftet ut myndighetene, er sjansen for at politiske voldshandlinger eller radikale ideologier vil være et alternativ for protest (Bjørge 2005a:259). Manglende legitimitet kan stamme fra en rekke faktorer. Bjørge (ibid.) peker på at mektige eksterne aktører kan virke delegitimerende på regimer. I gjennom historien har det vist seg at okkupasjon eller kolonialisering har ført til at mange ulike former for voldelige bevegelser har blitt dannet. Al-Qaidas opprinnelse kan dateres til motstanskampen mot Sovjetunionens okkupasjon av Afghanistan, for eksempel. Når mektige eksterne aktører opprettholder illegitime regimer kan et fredelig regimeskifte virke umulig, noe som fører til at voldelig opprør og terrorisme synes som den eneste realistiske muligheten.

Mohammad (2005:110) hevder på sin side at også interne faktorer spiller en rolle. Det er da myndighetens effektivitet eller prestasjonsnivå som står i sentrum, sammen med legitimiteten til maktstrukturene slik det tidligere har blitt diskutert i sammenheng med statsbygging. Når myndigheter ikke klarer å dekke befolkningens dagligdags behov, når myndighetene ikke klarer å levere det befolkningen forventer, eller om myndighetene virker korrupte, kan radikale ideologier og organisasjoner virke som et godt politisk alternativ.

Angel Rabasa (2003:7) understreker hvordan eksterne og interne faktorer virker sammen og delegitimerer myndigheter i den muslimske verden. Etter 2001 har "the impact of the US-led war on terrorism and the policies of the Southeast Asian governments [...] coincided with [...] an upsurge in Islamic self-awareness and political activism in the Muslim world" (ibid.). I forlengelsen av dette viser Rik Coolsaet (2004:74-75) hvordan illegitime myndigheter og manglende muligheter for politisk deltakelse virker sammen og skaper en krise i flere arabiske land. Coolsaet (ibid.) hevder at krisen er en effekt av manglende sosial trygghet, feilslått økonomisk politikk, korrupte arbeidsmarkeder og militært eller administrativt baserte politiske system som ikke trenger eller oppmuntrer til noen form for deltakelse.

Når det gjelder pan-islamister er det tvilsomt at stater som ikke jobber for å samle, eller i teorien allerede har samlet, *Umma* under et rike vil bli regnet som legitime. Det er for eksempel vanskelig å tro at et regimes maktgrunnlag kan bygge på regler som er basert på verdier delt med pan-islamister. I tillegg er det lite trolig at muligheter for politisk deltakelse i illegitime myndigheter er noe ekstreme pan-islamister regner som et alternativ. Det er simpelthen ikke noen grunn til å tro at ekstreme pan-islamister, som al-Qaida, kan modereres

eller avskrekkes gjennom integrasjon i politiske prosesser: ”Ettersom det er grunn til å tro at al-Qaidas intensjonsnivå ligger på et permanent høyt nivå, reduseres trusselvurderingen til et spørsmål om kapasitet” (Hegghammer 2003:263). Dette fører til konklusjonen om at legitime myndigheter og muligheter for politisk deltakelse har potensial til å hemme radikaliserings hos potensielle rekrutter, men ikke blant allerede etablerte pan-islamister. Det er i denne sammenhengen betydningen av et fungerende politisk system må forstås.

Det er viktig å minne om den åpenlyse sammenhengen som finnes mellom den tilretteleggende effekten av styreform og den radikaliserende og motiverende effekten av diskriminering, illegitime myndigheter og manglende muligheter for politisk deltakelse. I autoritære stater kan myndighetene være illegitime mens sjansen for voldelig opprør ikke er tilstede. Det motsatte gjelder i halvdemokratiske eller demokratiske stater. Det er dette som får Alex Schmid (2005:226) til å hevde at et fungerende demokrati basert på rettstatsprinsipp og sosial rettferdighet er fundamentalt for å motvirke terrorisme. Schmid (ibid.:227) begrunner dette på følgende måte: “When unpopular rulers cannot be voted away in democratic procedures, advocates of political violence find a new audience”, og “[w]hen rulers stand above the law and use the law as a political instrument against their opponents, the law loses its credibility”. Bildet tegnet over av demokrati som en mulig tilretteleggende årsak for terrorisme blir dermed nyansert: Myndigheter som er legitime, som åpner for politisk deltakelse og som ikke diskriminerer virker ikke like radikaliserende eller motiverende som myndigheter som kan karakteriseres på motsatt måte. Sannsynligheten for radikaliserings eller motivering er derfor mindre i fungerende demokratiske stater.

Men også dette bildet kan nyanseres. Fordi terrorisme er et asymmetrisk virkemiddel vil terrorisme ofte være minoritetenes strategi. Det er dette som får Martha Crenshaw (2003:95) til å spørre seg om terrorisme forekommer når ”mass passivity and elite disaffection coincide”. Terrorism er et virkemiddel som ofte benyttes når misnøye ikke er stor nok til å provosere majoriteten av en populasjon til handling mot det gitte regimet, men når en liten minoritet, uten ressurser til å kaste regimet gjennom et kupp, søker radikal forandring. ”Terrorism may thus be a sign of a stable society rather than a symptom of fragility and impending collapse” (ibid.). En annen måte å se dette på er at misnøye og radikaliserings må forekomme hos minoriteter, enten dette er på nasjonalt eller globalt nivå, for at det skal få sitt utløp i terrorhandlinger.

Poenget med diskusjonen rundt karakteristikker ved staters styreform er, foruten å vise hvor komplekse grunnleggende årsaker til terrorisme er og hvordan ulike årsaker virker sammen, å peke på hvordan sammenhengen mellom terrorisme og karakteristika ved staters styreform også kan fremstilles som en invertert-U. Jo mindre legitime myndigheter er desto større er sjansen for statskupp eller populære voldelige opprør, mens jo mer legitime myndighetene er jo mindre sjanse for misnøye. Når myndighetene imidlertid regnes som illegitime av en minoritet i populasjonen vil terrorisme være et mer sannsynlig virkemiddel.

2.2.7 Ekstremistiske ideologier og karismatiske ideologiske ledere

Tilstedeværelse av en form for ideologisk rammeverk for politisk radikaliserings kan hevdes å være en av få årsaker som er bortimot nødvendig for terrorisme. Peter Waldmann (2005:157-158) har studert sosiorevolusjonær terrorisme i Europa og Latin-Amerika på 1960-tallet, og han hevder at det er vanskelig å overvurdere marxisme i den sammenhengen. Det er vanskelig å tenke seg terrorisme, slik det er definert i denne oppgaven, uten at det finnes et bakenforliggende politisk rammeverk som hjelper individer og organisasjoner til å tolke virkeligheten og styre handling (Bjørge 2005a:258). I tillegg kan ekstremistiske ideologier fungere som et virkemiddel for å umenneskeliggjøre fienden og rettferdiggjøre grusomheter (ibid.).

Nå kan det riktignok innvendes at det har vært flere terroranslag som har blitt utført av enkeltindivider uten noen betydningsfull politisk ideologi som bakgrunn. Slike anslag kalles imidlertid patologisk terrorisme, og differensieres ofte fra terrorisme nettopp på grunn av mangelen på politiske mål (Post 2005:54).

For pan-islamistisk terrorisme er pan-islamistisk ideologi selvsagt instrumentell for virkelighetsforståelsen til nettverk som den globale jihadist bevegelsen og dens medlemmer. Jerrold Post (ibid.:61-64) har intervjuet en av de tiltalte for anslaget mot den amerikanske ambassaden i Tanzania. I intervjuet går det klart frem at sosialisering inn i ekstremistiske miljøer, samt adoptering av ekstrem pan-islamisme, var sterkt medvirkende, om ikke fullstendig nødvendig, for at den tiltalte dro til al-Qaidas treningsleire i Afghanistan. I tillegg styrer pan-islamistisk ideologi handling. Grunnlaget for pan-islamistisk terrorisme er forsvar av alle muslimer mot ekstern aggresjon, og siden eksterne aktører er mektigere enn pan-islamistene er terrorisme regnet som et formålstjenlig virkemiddel.

Det er imidlertid noen som regner ekstremistiske ideologier som en mellomliggende variabel, og ikke en direkte årsak, i forhold til terrorisme. Grunnen til dette er at individer gjerne

adopterer slike ideologier av helt andre og mer fundamentale årsaker enn et ønske om å bli en terrorist (Bjørgero 2005a:258). Tilstedeværelsen av karismatiske ideologiske ledere, som kan oversette misnøye og frustrasjon til en politisk agenda for voldelig handling, er i forlengelsen av dette regnet som en faktor av stor betydning for at radikale skal benytte terrorisme som virkemiddel.

Både for Tamiltigrene (LTTE) på Sri Lanka og for RAFs fremvekst på 1970-tallet var karismatiske ideologiske ledere, som henholdsvis Prabhakaran og Bader og Meinhof, viktige for fremvekst og rekruttering (Kaarthikeyan 2005:135; Bjørgero 2003). Men det beste eksempelet på betydningen av ideologiske ledere finnes kanskje i al-Qaida. Organisasjonens første leder og Osama bin Ladens mentor, Abdullah Azzam, var ikke bare instrumentell i organisasjonens fysiske og ideologiske utvikling, han var også meget opptatt av betydningen av radikal ideologi for å oppnå støtte og rekrutteringsgrunnlag i de bredere lag av befolkningen (Gunaratna 2003:4). Etter Azzams død var det bin Laden som tok over som talsmann for den radikale pan-islamismen, og han er i dag den viktigste ideologiske lederen for pan-islamistisk terrorisme.

2.2.8 Utløsende hendelser

Provoserende handlinger fra fiendens eller myndighetens side, som for eksempel overdreven voldsbruk, massakre, omstride valg eller politivold, kan virke indirekte som en radikaliserende faktor, eller direkte gjennom å motivere mennesker til å bruke politisk vold som en respons til hendelsen (Bjørgero 2005a:260). I forhold til terrorisme rettet mot regimer hevder Crenshaw (2003:95) at uforutsett og overdreven bruk av vold som en respons til protest nærmest inviterer til gjengjeldelse, og dermed utvikles et ”action-reaction syndrome” som etablerer konflikt mellom regimet og dets utfordrere. Voldsspiraler er nettopp noe av det som kjennetegner konflikter hvor terrorisme er fremtredende (Mohammad 2005:113-115).

Først og fremst kan utløsende hendelser nesten umiddelbart provosere frem terrorkampanjer i allerede etablerte konflikter. Massakren av demonstranter i Nord-Irland på *Bloody Sunday* i 1972 utløste en voldsom terrorkampanje fra PIRA (Silke 2005:242-244), mens Ariel Sharons besøk på al-Aqsa moskeen i 2000 resulterte i den andre intifadaen blant palestinerne (Bjørgero 2003). Men utløsende hendelser kan også virke radikaliserende og motiverende blant deler av den gitte populasjon i lengre tid etter at hendelsen fant sted. Utstasjoneringen av amerikanske styrker i Saudi-Arabia under den første Golfkrigen provoserte al-Qaida, mens politiets drap av en demonstrerende student i Tyskland i 1967 bidro til at RAF ble dannet (ibid.). I tillegg er

det ikke urimelig å forvente at individer kan bli radikalisert og motivert for terrorisme på bakgrunn av hevn over at fienden har drept venner eller familie.

2.3 STATSBYGGING SOM TERRORBEKJEMPELSE: MULIGHETER OG BEGRENSNINGER

Det teoretiske rammeverket som ble presentert under punkt 2.1 skal være et virkemiddel for å vurdere i hvilken grad statsbygging i Afghanistan har resultert i, eller kan komme til å resultere i, en stabil stat med et fungerende rettsapparat. Her antas det at samspillet mellom implementering av og effektiviteten til ulike tiltak iverksatt av statsbygging, ukontrollerbare forutsetninger og internasjonal innsats vil bestemme graden av måloppnåelse. Måloppnåelse er operasjonalisert i tre faktorer, nemlig sikkerhet, legitimitet og strukturelle reformer.

Statsbygging skal, med andre ord, opprette indre og ytre sikkerhet gjennom etablering av monopol på maktbruk; sette staten i stand til å dekke befolkningens primære behov; og utvikle et fungerende statsapparat som er representativt og nyter legitimitet i befolkningen, et statsapparat som produserer politiske, økonomiske og sosiale goder. Dette gjøres ved at eksterne stater, og andre viktige aktører, bruker militære, politiske, økonomiske og informasjonsrelaterte virkemidler.

Det teoretiske rammeverket som ble lagt frem under punkt 2.2 beskriver hvordan forekomsten av pan-islamistisk terrorisme kan bedømmes og forklares. Her ble det fremholdt at forekomsten av pan-islamistisk terrorisme kan bli beskrevet gjennom tre sett av faktorer, nemlig kapasiteten til eksisterende terrornettverk; sannsynligheten for at befolkningen er villige til å ty til vold, at deler av befolkningen har blitt motivert eller radikalisert; og mulighetene for, og effektiviteten til, å bruke terrorisme som et virkemiddel i et gitt samfunn. I følge ideen om at statsbygging er bekjempelse av terrorisme er det disse tre sett med faktorer som vil bli påvirket i negativ retning, forekomsten av terrorisme skal bli mindre.

For det første kan kapasiteten til eksisterende terrornettverk minskes gjennom å hindre at terrornettverk får tilgang til territorium, og alle fordelene dette medbringer for det gitte nettverk. Dette vil på kort sikt skje gjennom bruk av militære virkemidler, og på lang sikt ved å bygge en stabil og fungerende stat som forhindrer at nye nettverk får fotfeste i landet. Det kan imidlertid innvendes at tilgang til territorium ikke er av avgjørende betydning for samtidens terrornettverk, og at statsbygging kan medføre at terrornettverk får konkrete og kortsiktige mål i tilknytning til kontroll over det territorium hvor statsbygging iverksettes.

For det andre kan statsbygging forhindre at terrorisme er et formålstjenlig virkemiddel. Gjennom å opprette et styresett hvor befolkningen får mulighet til fredelig opposisjon, og gjennom å opprette indre sikkerhet som på lengre sikt høyner terskelen for aksept av politisk vold, vil mulighetene for, og effektiviteten til, terrorisme som et virkemiddel bli mindre. Dette er imidlertid vanskelig. Terrorismen er på mange måter et militært virkemiddel benyttet av desperate aktører – aktører som gjerne ser terrorisme som sitt eneste alternativ for protest. Dessuten er terrorisme et asymmetrisk virkemiddel. Det kan i teorien benyttes av hvem som helst, når som helst og hvor som helst. I praksis er det bortimot umulig å fjerne mulighetene for et terroranslag.

For det tredje vil et fungerende statsapparat bli utviklet. Dette vil medføre at faren for diskriminering er mindre, at muligheter for politisk deltakelse er større, og at legitimiteten, både til maktstrukturene og til myndighetene, vil være høy blant befolkningen. Effekten av dette vil være at sjansen for at deler av befolkningen radikaliseres blir mindre, at det finnes mindre vilje til å benytte seg av politisk vold. Dette gjelder imidlertid bare rekrutteringsgrunnlaget til eventuelt nye terrorister. Allerede eksisterende terrorister vil svært sjeldent bli mindre radikale eller motiverte av endringer i samfunnet. Dette gjelder spesielt for pan-islamister i sammenheng med statsbygging: Endringer gjennomført av vestlige aktører vil i all hovedsak virke som en styrket motivasjon for fortsatt kamp.

For det fjerde kan statsbygging, i hvert fall i teorien, minske den ideologiske relevansen og resonansen som er grunnlaget for radikaliseringsprosesser som fører til terrorisme. Gjennom at befolkningens levekår blir bedre vil radikale ideologier, basert på et ønske om store og raske forandringer i et samfunn, miste mye av sin tyngde. Dette argumentet kan imidlertid snus på hodet. Ved å gjennomføre store og gjennomgripende forandringer i et samfunn, spesielt hvis disse forandringene ikke kommer store deler av befolkningen til gode eller baserer seg på en annen kultur enn målstatens, vil statsbygging også kunne bygge opp under radikale ideologier. Spesielt gjelder dette statsbygging i Afghanistan. Iverksatt og gjennomført av vestlige aktører vil dette kunne virke som en såkalt utløsende hendelse som spiller på lag med den radikale pan-islamistiske ideologien.

Problemet med de nevnte punktene er at de forutsetter at statsbygging blir vellykket. Eller for å si det på en annen måte: Det antas at statsbygging oppnår målet om etablering av en stabil stat med et fungerende rettsapparat. Dette avhenger som nevnt både av tiltakene iverksatt i sammenheng med statsbygging, forutsetningene ved den gitte målstat, og nivået på og

effektiviteten til den internasjonale innsatsen. Derfor vil den kommende analysen starte med forutsetningene for statsbygging i Afghanistan og fortsette med nivået på den internasjonale innsatsen i denne sammenhengen. Denne analysen vil danne grunnlaget for oppgavens hovedanalyse, som vil se på kapasiteten til eksisterende pan-islamistisk terrorisme og rekrutteringsgrunnlaget i Afghanistan etter at statsbygging ble iverksatt sent i 2001. På denne måten vil effektene av statsbygging i Afghanistan på pan-islamistisk terrorisme kunne bedømmes.

3. Statsbygging: Forutsetninger og innsats

Statsbygging er et komplisert foretak – et foretak som nødvendigvis vil bestå av mange overlappende prosesser som igjen fordrer ulike virkemidler. Derfor er resultatet av statsbygging aldri en dikotom størrelse. Spørsmålet om måloppnåelse vil aldri kunne besvares med ja eller nei, men heller med referanse til gradforskjeller. Dette har, som jeg har nevnt tidligere, konsekvenser for ideen om at statsbygging i Afghanistan er terrorbekjempende. Denne ideen hviler på en antakelse om at statsbygging oppnår sine gitte mål, i hvert fall til en viss grad. Måloppnåelse avhenger imidlertid av minst to sett av faktorer. Først er de ukontrollerbare forutsetningene for statsbygging. Dette er karakteristika og særegenheter ved den gitte målstat som er avgjørende for vanskelighetsgraden til et foretak som statsbygging. Det andre faktorsettet omhandler den internasjonale innsatsen. Både nivået på innsatsen og innsatsens effektivitet spiller inn her. Hvis nivået på og effektiviteten til innsatsen er tilstrekkelig vil statsbygging ha større sjanser for å oppnå sine mål. Hva som er en tilstrekkelig innsats bestemmes langt på vei av de ukontrollerbare forutsetningene.

Dermed vil dette kapitlet kunne fortelle noe om vanskelighetsgraden til statsbygging i Afghanistan, og om den internasjonale innsatsen i denne sammenhengen er, eller har vært, tilfredsstillende. Dette er viktig av minst to grunner. Først og fremst sier dette kapitlet noe om antakelsene bak ideen om at statsbygging er terrorbekjempende. På denne måten vil ulike forklaringsvariabler kunne avdekkes, og ideen prøves på en indirekte måte. For det andre danner kapitlet et grunnlag for en direkte prøving av ideen, en prøving som vil gjennomføres i neste kapittel. Der vil det handle om hvordan tiltak iverksatt i forbindelse med statsbygging virker sammen med forutsetningene for statsbygging og den internasjonale innsatsen, og hva slags effekter dette har på kapasiteten til eksisterende terrornettverk og rekrutteringsgrunnlaget til nye terrorister i Afghanistan.

Dette kapitlet begynner med forutsetningene for statsbygging i Afghanistan. Det handler da om landets økonomiske og politiske utviklingsnivå, dets kulturelle særegenheter, befolkningssammensetning og tilstedeværelse av såkalte spoilere. Deretter vil den internasjonale innsatsen diskuteres. Nivået på og effektiviteten til militære, økonomiske og politiske virkemidler vil stå i sentrum. Til sist vil ulike spoileres utvikling etter iverksettelsen av statsbygging bli diskutert. Spørsmålet er hvordan statsbygging har forsøkt å takle spoilere,

og hva slags effekter dette har fått, eller kan tenkes å få, på den afghanske stat, det afghanske samfunnet og den afghanske befolkning.

3.1 AFGHANISTAN: KARAKTERISTIKKA OG SÆRTREKK

En eldre afghaner fortalte en gang Ahmed Rashid (2000:7) en historie om hvordan Gud skapte Afghanistan: “When Allah had made the rest of the world, He saw that there was a lot of rubbish left over, bits and pieces and things that did not fit anywhere else. He collected them all together and threw them down on to the earth. That was Afghanistan”.

Sann eller ikke sann, denne historien forteller noe om Afghanistans triste skjebne og særtrekk. I løpet av de siste 30 årene har Afghanistan vært gjennom flere statskupp, blitt okkupert av Sovjetunionen, hjemsøkt av borgerkrig og styrt av Talibans brutale og undertrykkende regime. Befolkningen har stått ovenfor vold, lovløshet, tortur, drap og hvert eneste annet element av lidelse som karakteriserer krig. Militante grupper, mange bistått av utenlandske krefter, har, en etter en, ødelagt veier og broer, lagt byer i ruiner, sprengt skoler og arrestert, torturert, drept og utvist intellektuelle. Afghanistan var 6. oktober 2001, kvelden før USA og dets allierte initierte sin militære kampanje i landet, prototypen på en mislykket stat.

En del av Afghanistans triste skjebne kan simpelthen tilskrives geografi. Som en landlåst stat i kryssningspunktet mellom Sentral-, Vest- og Sør-Asia har landet hatt stor geopolitisk betydning over lengre tid. I eldre historie betydde kontroll over Afghanistan det samme som kontroll over et av de viktigste punktene langs handelsrutene mellom Asia og Europa, med det resultatet at landet stod i sentrum for ulike imperiers anstrengelser. På 1800-tallet var Afghanistan åstedet for gjentatte politiske og væpnede konflikter som en konsekvens av rivaliseringen mellom Russland og Storbritannia. Afghanistan var også en av de varmere statene under den kalde krigen. Sovjetunionen invaderte landet i 1979 etter å ha utøvd stor påvirkning på Afghanistans interne virke gjennom en årrekke. Det finnes mange flere eksempler. Eksterne krefter har alltid vært en viktig faktor i Afghanistans interne dynamikk.

Interne geografiske karakteristika har også vært medvirkende til Afghanistans uheldige situasjon. Den mektige fjellkjeden Hindu Kush splitter Afghanistan i to og gjør kommunikasjon til en utfordring. Det er få naturressurser å utnytte i landet og tilgangen til essensielle goder som ferskvann er dårlig. Afghanistan består for det meste av ørken eller fjellområder. *CIA World Factbook* (2008) estimerer at kun 12 % av landet er dyrkbar mark.¹⁵

¹⁵ Akkurat dette betyr i seg selv ikke all verden. I Norge er kun 2,7 % dyrkbar mark (*CIA World Factbook* 2008).

Med andre ord er utgangspunktet for gunstige levekår og økonomisk utvikling dårlig i Afghanistan. Uansett hvilke kriterier man legger til grunn for å måle velferd eller sikkerhet har Afghanistan befunnet seg nær bunnen blant verdens stater. Det samme gjelder nå. I følge *CIA World Factbook* (ibid.) er barnedødeligheten i landet tredje høyest i verden, over halvparten av befolkningene lever under fattigdomsgrensen, nesten halvparten er arbeidsledige og befolkningsveksten er fjerde høyest globalt. Afghanistan er, og har over en lengre periode vært, i en humanitær krise.

Afghanistan er også preget av en institusjonell krise (Rubin 2002:153-154). Over 20 år med krig har satt sine spor: "Over the past two decades Afghanistan has been *ruled*, in whole or in part, at times badly and at times atrociously, but it has never been *governed*" (ibid.:153). Afghanistan har så godt som aldri vært en stat som har kunnet dekke befolkningens primære behov, og produsere politiske, økonomiske eller sosiale goder. Det har ikke vært fungerende institusjoner for økonomisk utvikling eller representativ og legitim politisk styring til stede i landet på over 30 år.

I tillegg er det afghanske samfunnet svært heterogent. Afghanistan kan beskrives som et etnisk, lingvistisk og kulturelt lappeteppes, eller, satt litt på spissen, som en smeltedigel av sine nabolands nasjonaliteter. Psthunerne har sterke bånd til Pakistan gjennom patanerne; tadsjikerne, usbekerne og turkmenerne stammer fra henholdsvis Tadjikistan, Usbekistan og Turkmenistan; mens hasaraene stammer fra den mongolske hæren til Djengis Kahn.¹⁶ De ulike etniske gruppene har tradisjonelt sett levd i ulike deler av Afghanistan som korresponderer til sin opprinnelse,¹⁷ og de har utviklet egne språk og egne kulturer.

Men selv om både etnisitet, språk og kultur danner viktige konfliktlinjer har også Afghanistan en meget sterk samlende kraft: Islam. Så godt som alle afghanere er muslimer.¹⁸ "From their conversation", skrev Elphinstone tidlig på 1900-tallet (sitert i Rubin 1995:38), "one would think that the whole people, from the King to the lowest peasant, was always occupied in holy reflections". Dette har sine åpenbare effekter på samfunnets organisering og det daglige livet i

¹⁶ I følge *CIA World Factbook* (2008) utgjør pashtunerne 40 % av Afghanistans befolkning; tadsjikene, usbekerne og turkemerne henholdsvis 27 %, 9 % og 3 %; mens hasarene utgjør 9 %.

¹⁷ Psthunerne lever hovedsaklig langs grensen til Pakistan; tadsjikene, usbekerne og turkemerne langs grensen til sine respektive opprinnelige stater; og hasaraene lever hovedsakelig i Hasarajat, et lite tilgjengelig område sentralt i Afghanistan. Kabul er en smeltedigel av alle etnisiteter.

¹⁸ I følge Rubin (1995:38) er 85 % av befolkningen sunni muslimer, mens resten er shia muslimer av ulike retninger. Dette skillet har tidvis ført til at hasarene, som er den dominante shia-gruppen, har blitt forfulgt og diskriminert mot. Skillet regnes imidlertid ikke som spesielt viktig i forhold til denne oppgaven.

Afghanistan, men mest interessant i denne sammenhengen er Islam kilden til universelle verdier som gir livet mening og styrer tankevirksomhet:

It is through debate about religious principles that the peasant tries to understand the foreign visitor, and this same peasant knows that membership in the community of Islam (the *umma*) makes him or her a member of a supranational fellowship and a participant in world history (ibid.:39).

Dessuten er slektskap og stammetilhørighet av stor betydning for afghanerne generelt og pashtunerne spesielt. For afghanerne betyr dette at en lokal og uformell form for organisering spiller en stor rolle, og at mange grupper ser på seg selv som selvstyrte, samlet av en gruppetilhørighet basert på en tro om felles slektskap (ibid.:10). Hvordan organiseringen best kan beskrives er omdiskutert. Det som er klart er at hvert individ tilhører ulike segmenter, segmenter som er overlappende og som betyr ulike grader av inkludering. Rubin (1995:28) beskriver tre ulike nivå av segmenter: (i) En stammekonføderasjon som hovedsakelig virker mellom pashtunerenes to hovedgrupper: Durrani og Ghilzai; (ii) stammen, som er det nest mest inkluderende segmentet og som virker utenfor stammekonføderasjonen; og (iii) klan eller slekt, som beskriver det laveste segmentet.

Denne formen for organisering står i sterk kontrast til statlig organisering. Mens den lokale formen for eksempel legger vekt på slektskap og blodsbånd insisterer staten på lojaliteten av alle personer til en sentral autoritet (ibid.). Dette er blant årsakene til at Tilly (1975:28-29) hevder at statsbygging i Europa var vellykket fordi dette var samfunn hvor stammetilhørighet ikke spilte noen avgjørende rolle.

Det finnes minst to faktorer som gjør at stammetilhørighet i denne sammenhengen ikke bare er interessant på grunn av den åpenbare konflikten med sentralisert styring. Først og fremst fører rollen til slektskap og stammetilhørighet til at en form for maktbalansespill er utbredt i Afghanistan. Samspillet mellom ulike segmenter og organiseringens dynamiske natur medfører et uoversiktlig og uforutsigbart maktskap hvor individer må orientere seg for å sikre egen sikkerhet og vinning. I et foredrag på Universitet i Oslo beskrev Fredrik Barth (2008) Afghanistan på en meget forenklet måte som et samfunn hvor et slags to-parti system råder, og hvor individer hopper fra en allianse til en annen for å maktbalansere.

Delvis som et resultat av dette er lokale voldelige konflikter utbredt i Afghanistan. I fraværet av et fungerende statsapparat har blodhevn vært den sentrale institusjonen for håndheving av rettferdighet (Rubin 1995:10). Når noen i ens stamme, allianse eller familie har blitt drept,

skadet eller vanæret er hevn gjennom drap eller fysisk avstraffelse av gjerningsmannen eller et medlem av dens allianse, stamme eller familie normen i landet. Dette fører igjen til at nesten alle mannlige innbyggere i Afghanistan fra tid til annen er involvert i organiserte voldshandlinger. Militær erfaring og forekomst av våpen er med andre ord utbredt i landet (ibid.:11).

Kort oppsummert kan Afghanistan beskrives som et samfunn hvor lokale og uformelle former for organisering gjør det vanskelig å orientere seg i det politiske samfunnet; hvor potensielt dype konfliktlinjer basert på etnisitet og kultur kan ha ødeleggende effekter; hvor tradisjoner for politisk vold har en lang stamtavle; hvor økonomisk og politisk utvikling er blant verdens verste; hvor utenlandske aktører tradisjonelt sett har hatt store interesser på grunn av landets geopolitiske betydning; og hvor Islam er en av veldig få krefter som danner grunnlag for en felles identitet. Forutsetningene for statsbygging i Afghanistan er lite fordelaktige - statsbygging er en formidabel oppgave. Som Martin Ewans (2002:297) skrev med tanke på statsbygging i dette landet: "It is entirely possible that such an accomodation may not be achievable".

3.2 AFGHANISTANS NYERE HISTORIE: EN KORT VERSJON

Afghanistans karakteristika og særegenheter har selvfølgelig hatt en avgjørende betydning for landets utvikling. Geopolitikk, fattigdom, kultur og etnisitet er blant faktorene som har spilt sine roller i fortellingen om landets nyere historie. Fortellingen gir også en pekepinn på hva slags spoilere som finnes i Afghanistan, og hvor stor deres betydning har vært.

3.2.1 Mujahidin

Denne fortellingen begynner i 1978, etter at *Democratic Party of Afghanistan* (PDPA), et kommunistisk parti som i all hovedsak bestod av pashtunere, overtok makten gjennom et militærkupp. PDPAs regime hvis kommunistiske reformer ikke slo rot i det tradisjonelle afghanske samfunnet, ble etter hvert møtt av stadig økende lokale væpnede opprør i rurale strøk av landet, spesielt blant tadsjikerne, hasarene og usbekerne (Rubin 1995:179-180; Ewans 2002:192-195). Dette opprøret var starten på *mujahidin*: En heterogen bevegelse av såkalte hellige krigere hvis ulike fraksjoner skulle spille en betydelig rolle i Afghanistan i flere tiår fremover.

Den andre fasen i utviklingen til mujahidin kom etter at Sovjetunionen invaderte Afghanistan i 1979. PDPA hadde på mange måter fungert som en marionett for Kreml, og den økende ustabiliteten i Afghanistan, sammen med frykten for større amerikansk innflytelse i regionen,

var blant årsakene til at Sovjet invaderte (Collins 1986:166; Marsden 2002:25). Okkupasjonen fungerte som bensin på et allerede brennende bål. Pashtunske militante grupper kastet seg inn i motstandskampen, det samme gjorde bevæpnede grupper som hadde baser i flyktningleire i Pakistan og Iran. Mujahidin vokste seg derfor stadig sterkere ettersom konflikten skred frem, ikke minst på grunn av stadig økende militær og økonomisk støtte fra Pakistan, Iran, Saudi-Arabia og USA som alle hadde sine egne geopolitiske interesser å ivareta i Afghanistan (Rubin 1995:180-181; Marsden 2002:28; Youngs 2005:8).

Da Sovjetunionen trakk seg ut av Afghanistan i begynnelsen av 1989 etterlot de seg et maktvakuum i landet hvor ulike nasjonale og internasjonale aktører kjempet om innflytelse. Mujahidin, som under motstandskampen mot Sovjet hadde vært en relativt samlet bevegelse, slo sprekker. På grunn av den massive internasjonale støtten bevegelsen hadde mottatt var ulike elementer av mujahidin nesten helt uavhengige av befolkningens oppslutning, og flere grupper hadde mot slutten av Sovjets okkupasjon brutt ut av sine lokale samfunn, operert totalt uavhengig og fått innslag av radikale ideologier som gjerne spilte på etniske motsetninger (Rubin 1995:181-183). Det begynte å oppstå kamper mellom ulike fraksjoner av mujahidin og det ble dannet allianser mellom militante grupperinger på bakgrunn av maktforhold og etnisitet. Afghanistan var ikke lenger okkupert, men i borgerkrig.

3.2.2 Taliban og al-Qaida

I løpet av 1994 hadde Afghanistan blitt et lappeteppes av konkurrerende grupperinger og skiftende allianser, hjemsøkt av krig og karakterisert av enda dårligere levekår for befolkningen ettersom den internasjonale støtten hadde tørket ut etter den kalde krigen. I denne konteksten vokste en ny aktør frem sør i landet: Taliban. Taliban bestod av tidligere Mujahidin ledere og krigere samt nye rekrutter hovedsakelig fra flyktningleire i Pakistan. I løpet av kort tid hadde Taliban tatt kontroll over Kandahar og de omkringliggende provinsene, i 1996 tok de Kabul og i løpet av 1998 hadde Taliban kontroll over nesten hele Afghanistan (Rashid 2000:17-80).

Den formidable fremgangen til Taliban på relativt kort tid gjorde at elementer av mujahidin igjen ble tvunget til å danne allianser mot en felles fiende. Den mest kjente alliansen er Nordalliansen, en samling av ulike mujahidin fraksjoner fra de tadsjikiske, usbekiske og hasara dominerte områdene nord i Afghanistan. Også i sør ble det forsøkt å danne allianser av pashtunske fraksjoner, men disse alliansene utgjorde aldri den samme maktfaktoren. De ulike

fraksjonene av mujahidin, og da spesielt fra Nord-alliansen, skulle komme til å spille en større rolle etter 11. september 2001.

Taliban ble stiftet på religiøst grunnlag som en respons til maktkampen i Afghanistan. Mujahidin hadde ikke bare mislykkes i å danne en stabil regjering, men hadde også blitt involvert i korrupsjon og andre utskeielser som mange mente gikk på akkord med en muslimsk livsstil. Derfor ble Taliban mottatt med begeistring flere steder i landet, spesielt i sør hvor Talibans ledere kom fra og maktbasen alltid har befunnet seg (Marsden 2002:64). Mohammed Omar, Talibans leder, sa følgende i et av sine sjeldne intervju: ”We took up arms to achieve the aims of the Afghan jihad and save our people from further suffering at the hands of the so-called Mujahedin” (Yousufzai, sitert i Rashid 2000:23). Men det var ikke nok for Taliban å redde folk ved å gjenopprette freden i landet – befolkningen måtte også reddes spirituelt, ved innføring av Sharia lover og opprettelse av en Islamsk stat (Rashid 2000:22).

Regimet til Taliban var brutalt og undertrykkende. Kvinner ble, med få unntak, nektet både arbeid og utdanning og ble tvunget til å gå med en heldekkende drakt (*Burka*). Menn ble beordret til å la skjegget gro, slik Profeten Mohammed hadde gjort. Underholdning som musikk og TV var forbudt. Regimet var også kjent for sine offentlige avstraffelser, hvor man gjerne fylte hele fotballstadion med tilskuere som ble vitner til henrettelser (ibid.:3-4). I tillegg slo Taliban, som en pashtunsk dominert bevegelse, sterkt ned på andre etniske minoriteter. Kofi Annan beskrev Afghanistan under Taliban som et land hvor befolkningen på 20 millioner ble holdt gisler av 50,000 bevæpnede menn (ibid.:78).

Talibans pashtunske røtter førte til at organisasjonen tidlig fikk støtte fra Pakistan. Selv om dette ofte har blitt benektet fra offisielt pakistansk hold, er det liten tvil om at Talibans tilgang til våpen og drivstoff, samt godt trent personell, var mye på grunn av Pakistan assistanse (Ewans 2002:254-256). Også Saudi-Arabia, som deler mye av det samme ideologiske fundamentet til Taliban, er blitt beskyldt for å støtte Taliban økonomisk (ibid.).

Selv om Talibans regime og Afghanistans posisjon som verdens største produsent av opium vakte oppsikt internasjonalt, var den største bekymringen rettet mot Talibans støtte til al-Qaida. Al-Qaidas leder, Osama bin Laden, var, som lederne i Taliban, en tidligere mujahidin, og forfektet, som Taliban, en puritansk forståelse av Islam. Bin Laden og al-Qaida støttet Taliban med personell, penger og materiell, og fikk på denne måten en relativ stor innflytelse på afghansk politikk (Gunaratna 2003:58-40). På sin side mottok al-Qaida frihet til å reise

verden rundt og sikre tilholdssteder hvor de kunne opprette treningsleire og rekruttere medlemmer (ibid.). Satt på spissen kan det hevdes at al-Qaida opererte som en stat innenfor staten Afghanistan, og at Afghanistan var den første staten noensinne som ble sponset av terrorisme.

Med frie tilholdssteder i Afghanistan bygde al-Qaida opp kapasitet til å utføre voldsomme og spektakulære terroranslag verden over. Anslagene mot de amerikanske ambassadene i Kenya og Tanzania i 1998 og anslaget mot det amerikanske krigsskipet *USS Cole* i Yemen i 2000 var eksempler på dette. Men det var imidlertid ikke før 11. september 2001 at al-Qaidas kapasitet for alvor manifesterte seg for verdens befolkning. Fire passasjerfly ble kapret av 19 al-Qaida medlemmer. Et av disse styrtet i en eng utenfor Pennsylvania. Det andre ble styrtet i det amerikanske forsvarsdepartementets hovedkvarter *Pentagon* like utenfor Washington DC, mens de to siste ble styrtet inn i *World Trade Center* i New York. Omtrent 3,000 mennesker ble drept.

Responsen måtte komme. Anslaget ble fordømt verden over. I FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (UNSCR 2001a) ble internasjonal terrorisme generelt og al-Qaida spesielt definert som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og resolusjonen stadfestet at internasjonal terrorisme skulle bekjempes med alle midler.¹⁹ Dette la mye av grunnlaget for statsbygging i Afghanistan. I fortsettelsen vil den internasjonale innsatsen for terrorbekjempelse gjennom statsbygging i Afghanistan diskuteres.

3.3 INTERNASJONAL INNSATS

Foruten de ukontrollerbare forutsetningene er det nivået på, og effektiviteten til, internasjonal innsats som i størst grad forklarer grad av måloppnåelse i moderne forsøk på statsbygging (Dobbins m. fl. 2003:165). Her handler det om hvor store militære, økonomiske og politiske ressurser som internasjonale aktører stiller til rådighet, og hvor god koordineringen mellom de ulike sektorene er i forhold til overordnede målsetninger. Uten tilstrekkelig innsats er det vanskelig å opprette og opprettholde sikkerhet, dekke befolkningens primære behov og utvikle et fungerende rettsapparat som på lengre sikt vil produsere politiske og økonomiske goder til befolkningen. Statsbygging vil ikke nå sine mål uten tilstrekkelig internasjonal innsats.

¹⁹ På denne måten er den globale eller internasjonale legitimiteten til statsbygging i Afghanistan langt på vei sikret, siden statsbygging er en handling som er i tråd med internasjonale normer og verdier.

I fortsettelsen vil den internasjonale innsatsen i forhold til statsbygging i Afghanistan diskuteres. Dette vil bli gjort gjennom å se på henholdsvis bruken av militære, politiske og økonomiske virkemidler, og til slutt ved å undersøke koordinasjonen mellom de ulike sektorene. Det er viktig å bite seg merke i at dette ikke er noen fullstendig gjennomgang av den internasjonale innsatsen i Afghanistan, det er kun hovedtrekkene ved innsatsen som skisseres.

3.3.1 Militære virkemidler: Operation Enduring Freedom (OEF)

Etter terroranslagene 11. september 2001 kom det naturlig nok en kraftig reaksjon fra amerikanske myndigheter. Først la USA press på Afghanistan. I en tale til kongressen 20. september 2001 la USAs president George W. Bush (2001c) frem en rekke ikke-forhandlingsbare krav til Taliban: (i) overlat alle ledere av al-Qaida til USA; (ii) løslat alle utenlandske fanger; (iii) overgi hver eneste terrorist og deres støttespillere til passende autoriteter; og (iv) gi USA ubegrenset tilgang til terroristenes treningsleire for inspeksjon. Taliban gav aldri etter for disse kravene. Riktignok ble det forsøkt forhandlinger fra Talibans side, blant annet ved å foreslå at Osama bin Laden kunne bli stilt for retten i Afghanistan, men USA stod på sitt.²⁰ 7. oktober 2001 ble militære angrep på Taliban og al-Qaida i Afghanistan initiert. *Operation Enduring Freedom* (OEF) var i gang.

Målet med OEF ble artikulert av George W. Bush i en tale til nasjonen samme dag som operasjonen ble iverksatt. Bush (2001a) uttalte blant annet følgende:

On my orders, the United States military has begun strikes against al Qaeda terrorist training camps and military installations of the Taliban regime in Afghanistan. These carefully targeted actions are designed to disrupt the use of Afghanistan as a terrorist base of operations, and to attack the military capability of the Taliban regime.

Selv om USA fikk støtte av en bred koalisjon av stater i sine anstrengelser var det først og fremst Storbritannia som deltok direkte i OEF. Storbritannias kortsiktige mål med det som på de britiske øyer offisielt ble kalt *Operation Veritas* (2001) ble formulert som følgende: (i) hindre nye anslag fra al-Qaida; (ii) stoppe Afghanistans støtte til terror; (iii) pågripe Osama bin Laden og andre ledere av al-Qaida; (iv) ødelegge al-Qaidas treningsleire og infrastruktur; (v) og fjerne Mullah Omar og resten av Talibans regime fra makten.

²⁰ I følge flere, som for eksempel Barth (2008), kunne ikke Taliban overgi Osama bin Laden eller andre medlemmer av al-Qaida på grunn av æreskodeksen som ligger i *pashtunwali*, pashturnes stammennormer. I følge *pashtunwali* setter man seg selv i vanære hvis man kaster ut gjester.

Dette var ambisiøse militære mål. Som Warren Chin (2003:57) peker på har det blitt stilt spørsmålstegn både i akademiske og militære sirkler ved effektiviteten til en konvensjonell militærmakt som kjemper mot en ukonvensjonell fiende. Et av eksemplene på dette er Sovjetunionens okkupasjon av Afghanistan, hvor Sovjet, som på det meste hadde en samlet styrke på 225,000 soldater, ikke klarte å kontrollere aktivitetene til 70,000 mujahidin soldater (ibid.:60). Også USAs anstrengelser i Vietnam og Somalia kan brukes som eksempler: Erfaring tilsier at konvensjonelle styrker ikke utgjør noe godt virkemiddel når disse blir møtt med asymmetriske midler.

Den relative suksessen til OEF kom derfor overraskende på mange. Selv om Chin (ibid.:72) helt riktig tilskriver mye av suksessen til det Snow (2007:255) kaller ”revolution in military affairs” (RMA) - eller forbedret teknologi i forhold til rekognosering og presisjon, for å være mer presis - er det også grunn til å ilegge strategi en del vekt. I følge *GlobalSecurity* (2008) var de grunnleggende trekkene ved strategien til OEF at man skulle utnytte både militære og politiske virkemidler, og unngå å innvadere Afghanistan i tradisjonell forstand. USA og dets allierte benyttet i all hovedsak flyvåpen, mens man på bakken konsentrerte seg om å støtte interne opposisjonelle grupper, først og fremst Nord-Alliansen, hvis mål var konsistente med USAs interesser. Resultatet var det som vanskelig kan beskrives som noe annet enn en forbløffende rask militær seier.

Kvelden før OEF ble iverksatt kontrollerte Taliban, i følge *GlobalSecurity* (ibid.), over 80 % av Afghanistan. Omtrent seks måneder senere var Taliban fjernet fra makten og al-Qaidas nettverk i Afghanistan lemlestet. Målene med OEF var i stor grad oppnådd. I tillegg hadde en del indirekte effekter en mulig positiv virkning. USA og dets allierte beviste at terroranslag ikke resulterte i amerikansk isolasjonisme, heller tvert om: OEF hadde vist verden at det å støtte terrorisme ville få fatale konsekvenser. Slik sett kan OEF ha virket avskrekkende på stater, og ført til mindre støtte til terrorisme.

Men OEF var imidlertid ikke hevet over enhver kritikk. Prioriteringen av flyvåpen, sammen med støtte til lokale militante grupperinger, førte til en del negative konsekvenser. Mange sivile ble drept under OEF, enten direkte eller som følge av den vanskelige humanitære situasjonen. Estimerer på hvor mange sivile som ble drept varierer voldsomt (Benini og Moulton 2004:417), men de fleste som også medregner indirekte virkninger ligger på rundt 5,000 sivile ofre (Benini og Moulton 2004:417; Conetta 2002:7). Det umiddelbare resultatet av OEF var et mindre stabilt Afghanistan, et Afghanistan hvor utenlandske midler og

assistanse hadde gitt nytt liv til Nord-Alliansen og andre militante grupper med det resultatet at militærmakt var desentralisert og fragmentert langs klansbaserte eller etniske linjer (Conetta 2002:7).

Hvilken effekt dette hadde på afghanerne er vanskelig å si. På en side vil sivile ofre alltid være negativt for okkupantens oppslutning og omdømme, for ikke å snakke om det nyinnsatte regimets legitimitet. I tillegg vil en okkupant svært sjeldent bli mottatt med noe annet enn forakt. Dessuten har krigsherrene i Afghanistan aldri vært særlig populære av grunner jeg skal komme inn på i fortsettelsen. Nå er det nok å nevne at kampene mellom krigsherrer og Taliban, og mellom ulike krigsherrer, førte til en stor del av antallet sivile ofre under OEFs første fase (Benini og Moulton 2004:418).

Selv om det ikke er grunnlag for å undervurdere de negative effektene av sivile ofre på bevisstheten til afghanerne, er det heller ikke grunn til å overdrive disse. Det er to grunner til dette. For det først vil alltid forutsetninger spille en rolle. Talibans regime var ikke populært av åpenlyse årsaker. Det er grunnlag for å tro at i hvert fall deler av befolkningen hadde en følelse av at alt er bedre enn Taliban, også det amerikanske flyvåpenet. For det andre er Afghanistan et land som har vært preget av militære konflikter i lengre tid. Antageligvis har ikke sivile tap den voldsomme effekten det ville hatt i langt fredeligere land.

Det er med andre ord ikke lett å si hva slags holdninger man kan forvente i Afghanistan som isolerte effekter av OEF. Effektene kan lettere vurderes når de settes i sammenheng med andre faktorer. Basert på målsetningene til OEF var imidlertid de direkte effektene positive: Taliban var fjernet fra makten i Kabul, og al-Qaidas frie tilholdssteder i landet var ødelagte. Men for at anstrengelsene skulle virke terrorbekjempende også på lengre sikt var det viktig at også de politiske og økonomiske virkemidlene ble benyttet.

3.3.2 Politiske virkemidler: Raske strategiske endringer og afghansk eierskap

Det er imidlertid liten tvil om at USA og resten av de internasjonale aktørene involvert i Afghanistan nedprioriterte de sivile komponentene i statsbygging til fordel for de militære. Der USAs president George W. Bush hadde vært eksplisitt i sin definering av mål for OEF, var han iøynefallende vag i sine uttalelser angående statsbygging. Det er verdt å sitere Bush utførlig. Dagen før OEF ble iverksatt, den 6. oktober 2001, sa Bush (2001b) følgende:

For the longer-term, I urge Congress to make funds available so that one day the United States can contribute, along with other friends of Afghanistan, to the reconstruction and development of that troubled nation. Helping people in great need

is a central part of the Jewish, Christian and Islamic traditions, as well as many other faiths. It is also a central part of the American tradition. Even as we fight evil regimes we are generous to the people they oppress. Following World War II, America fed and rebuilt Japan and Germany, and their people became some of our closest friends in the world. In the struggle ahead, we will act in accordance with American ideals. We're offering help and friendship to the Afghan people. It is their Taliban rulers, and the terrorists they harbor, who have much to fear.

Dette er faktisk det nærmeste man kommer en spesifikk uttalelse om statsbygging fra George W. Bush i dagene da intervensjonen i Afghanistan ble iverksatt. Noen eksplisitte mål med statsbygging ble aldri definert.

Storbritannia formulerte et av flere langsiktige mål med *Operation Veritas* (2001) i Afghanistan på følgende måte: “[R]eintegration of Afghanistan as a responsible member of the international community and an end to its self-imposed isolation”. Nok et eksempel på vag måldefinisjon. Men Storbritannia gikk riktignok lenger: Målene ble operasjonalisert. Afghanistan skulle bli rekonstruert, og Storbritannia ville hjelpe afghanerne med å etablere en bred og representativ regjering i landet.

Men selv om Storbritannia gikk et skritt lenger enn USA, kan man bli tilgitt for å tro at statsbygging aldri var noen målsetting i intervensjonens tidlige faser, og at dette fikk sine naturlige konsekvenser for statsbygging. Hodes og Sedra (2007:8) skriver: “The aim [with the intervention] was not to transform the state or consolidate a certain type of peace. As a result, the state-building process, at least in its early stages, was critically under-resourced [...]”. Strategien som USA og dets allierte forfulgte har blitt beskrevet som ”a small international footprint” (Dobbins m. fl. 2003:132) eller som forsøk på å ”carry out major strategic change on the cheap” (Rubin 2007:78).

Det lette internasjonale avtrykket i Afghanistan kan sees på som manglende politisk vilje til å engasjere seg direkte i statsbygging. USAs president George W. Bush og Russlands president Vladimir Putin meddelte den 13. november 2001 følgende:

The United States and Russia do not intend to, and cannot, create the future government of Afghanistan. It is up to the Afghans themselves to determine their future. We believe that, in order for any future government to bring peace to the people of Afghanistan and promote stability in the region, it must be broad-based, represent all Afghans, men and women, and be drawn from all ethnic groups (Bush og Putin 2001).

Ambivalensen er tydelig: På en side er afghanerne frie til å bestemme sin egen fremtid, men dette er betinget av at denne fremtiden innebærer overholdelse av internasjonale normer og

verdier. Som Ward (2007:44) helt riktig påpeker kan det være vanskelig å finne en balanse mellom internasjonalt aksepterte former for politisk organisering og det som blir definert av lokalbefolkningen. Interessekonflikter av dette slaget er etterhvert velkjente. Palestina er et eksempel i så henseende. Da Hamas i 2006 vant det demokratiske valget som mektige internasjonale aktører hadde presset gjennom var dette ikke formålstjenlig i et internasjonalt perspektiv. Resultatet var at valget aldri ble internasjonalt godkjent, og at mye av den internasjonale støtten til palestinerne tørket bort.

Men selv om en slik balansegang er vanskelig, og selv om balanseringen kan legge unødvendig stort press på et nyfødt afghansk byråkrati, vil det alltid være en fordel å la lokalbefolkningen definere sin egen fremtid (ibid.). Så lenge utviklingen skjer innenfor internasjonal aksepterte rammer, så lenge interessekonflikten mellom lokalt og globalt nivå holdes på et minimum, vil lokalt eierskap i reformer øke. Dette kan absolutt virke positivt. Gis ansvaret for utvikling til lokalbefolkningen kan reformenes effektivitet, og lokalbefolkningens motivasjon, økes via utnyttelse av tradisjonelle former for organisering og lokal kunnskap (Derichs 2005:44).

Dette gjelder i høyeste grad også i Afghanistan. Som nevnt er noe av det som virker å karakterisere afghanske særegenheter, på tross av Afghanistans heterogene befolkningssammensetning og på grunn av landets særegne geopolitiske betydning, den voldsomme evnen og viljen til å stå i mot okkupanter eller eksterne fiender. I tillegg spiller stammetilhørighet og slektskap, og den tilhørende uformelle organiseringen, en stor rolle. Afghanerne har aldri reagert positivt på å få reformer tredd nedover ørene fra sentralt hold. PDPAs regime prøvde å gjennomføre kommunistisk baserte reformer i stor stil etter statskupper i 1978 – resultatet var at mujahidin ble født. Det gikk enda verre da Sovjetunionen overtok makten i Kabul. Veldig lite tyder på at reformer vedtatt i FN eller i Washington ville fått positive konsekvenser for Afghanistan.

Møtet som fant sted i Bonn i begynnelsen av desember 2001, hvor ledere for den afghanske opposisjon og diaspora møttes under oppsyn av FN for å diskutere rammene for Afghanistans utvikling etter Talibans fall, kunne derfor forventes å få positive effekter på det afghanske samfunnet. Møtets manifest, Bonn avtalen (2001), stipulerte en gradvis overgang mot legitime maktstrukturer hvor det endelige målet var frie valg av representative myndigheter. Avtalen foreskrev en utvikling som skjedde innenfor internasjonalt aksepterte rammer, som i stor grad var utarbeidet av afghanere, og tok hensyn til, og til dels bygget på, afghanske tradisjoner og

særegenheter. I dette perspektivet la møtet i Bonn et grunnlag for optimisme vedrørende Afghanistan fremtid.

3.3.3 Økonomiske virkemidler: Det lette avtrykket

Det er imidlertid også flere problemer som hefter ved manglende politisk vilje internasjonalt og et lett internasjonalt avtrykk i Afghanistan. Forutsetningene for statsbygging i Afghanistan var, som jeg har vært inne på, dårlige, blant annet fordi landet lå i økonomisk og institusjonell ruin etter to tiår med krig. For at statsbygging i en slik kontekst skal lykkes trengs det store økonomiske ressurser fra internasjonale givere over lang tid.

Det er ting som tyder på at det internasjonale samfunnet ikke har klart å levere tilstrekkelig med ressurser til Afghanistan. Før giverkonferansen i Tokyo i januar 2002 hevdet Verdensbanken, *the United Nations Development Program* (UNDP) og *the Asian Development Bank* (ADP) at Afghanistan, i følge et mediumsestimat, ville trenge 10,2 milliarder dollar i internasjonal støtte over en femårsperiode for å nå målet om rekonstruksjon World Bank m. fl. 2002:46).²¹ Internasjonale givere forpliktet seg til å gi 4,3 milliarder dollar (Rubin m. fl. 2003:4). Nylig gjentok dette mønsteret seg. Afghanistans president Hamid Karzai ba om 50 milliarder dollar over en femårsperiode for å finansiere landets nye utviklingsstrategi under en giverkonferanse i Paris den 12. juni 2008. Han mottok 21,4 milliarder dollar (Aftenposten, 12.06.08).

Dessuten viser det seg at det er en ting hva givere forplikter seg til, en helt annen ting er hva de faktisk leverer. Som Barnett Rubin (2004:169) hevder bør givers innsats vurderes på bakgrunn av hvilke lovnader som overholdes. Under Tokyo konferansen forpliktet givere seg til å gi 2 milliarder dollar det første året, hvorav 1,8 milliarder dollar ble overført og 1,5 milliarder allokert til ulike prosjekt (Rubin m. fl. 2003:8).

Mønsteret som danner seg er at statsbygging i Afghanistan var nedprioritert og underfinansiert helt fra begynnelsen av.²² *CARE International in Afghanistan* underbygger dette. I følge *CARE* (2002:2) har givere brukt i gjennomsnitt 250 dollar per person i fire andre stater som er i en postkonflikt situasjon. I Afghanistan forpliktet de seg til å gi 75 dollar per

²¹ Rapporten definerte aldri hva målet om rekonstruksjon egentlig innebar, og den var ikke basert på noen studie av Afghanistan siden giverne ikke hadde tilgang til landet (Rubin 2004:169). Rapporten bør derfor kun sees på som et eksempel på estimering, og ikke som noe fasitsvar på Afghanistans faktiske behov.

²² Det kan selvfølgelig tenkes at både rapporten som ble lansert før Tokyo-konferansen og Karzais krav under Paris-konferansen bevisst overestimerte behovene slik at det skulle bli gitt tilstrekkelig med midler, men det er mer sannsynlig at internasjonale givere underestimerte Afghanistans behov eller manglet den nødvendige vilje til å etterkomme kravene.

person i 2002, og 42 dollar per person de følgende fire år. I tillegg hevder *CARE* (ibid.) at behovet for støtte i Afghanistan er betydelig større enn de situasjonene det blir sammenlignet med.

Det lette internasjonale avtrykket – både i politisk og økonomisk forstand - har selvfølgelig fått konsekvenser for dekking av befolkningens primære behov, utvikling av viktig infrastruktur og bygging av viktige politiske, økonomiske og sikkerhetsmessige institusjoner. Et interessant eksempel i så henseende er *International Security Assistance Force* (ISAF). ISAF er en internasjonal sikkerhetsstyrke som var opprettet av FNs sikkerhetsråd resolusjon 1386 (UNSCR 2001b) med bakgrunn i Bonn avtalens (2001:Annex I) anmodning om hjelp fra internasjonale krefter til å assistere afghanerne i opprettelse av sikkerhet og etablering og trening av afghanske sikkerhetsstyrker. I sin spede begynnelse bestod ISAF bare av 5,000 soldater, og dets mandat var geografisk begrenset til Kabul og omkringliggende områder. At dette ikke var nok til å opprette og opprettholde sikkerhet i Afghanistan er en rimelig banal observasjon.

Riktignok ble ISAF, som det meste av den internasjonale innsatsen, styrket etterhvert som tiden gikk. I 2007, etter at NATO hadde overtatt kommandoen i 2003 og FNs sikkerhetsråd resolusjon 1510 og 1623 utvidet styrkens mandat i henholdsvis 2003 og 2005 (UNSCR 2003; UNSCR 2005), opererte ISAF over hele Afghanistan og bestod av nesten 53,000 soldater fra 40 land (ISAF 2008). Gjennom bruken av såkalte *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) - små enheter bestående av militært og sivilt personell som både opprettholder sikkerhet og utviklingsarbeid – har ISAF, i følge Amin Saikal (2006:533), vært instrumentell i statsbygging. ISAF har også blitt tatt godt i mot av befolkningen (Donini 2007:165-167; Saikal 2006:533).

ISAF fungerer imidlertid ikke bare som et eksempel på hvordan den internasjonale innsatsen ikke har vært tilstrekkelig, den er også et eksempel på hvordan den internasjonale innsatsen gjorde at statsbygging ikke kunne utnytte viktige muligheter mens man hadde dem. Som Jonathan Goodhand (2002:850) peker på er en av de viktigste erfaringene fra tidligere forsøk på statsbygging eller andre internasjonale intervensjoner at man må benytte mulighetene når de er tilstede. Timing er viktig. Sikkerhet er for eksempel enklest å opprette når ulike spoilere ikke har fått muligheten til å omorganisere. Det at ISAF ble styrket etterhvert som tiden gikk kan være et eksempel på et økende internasjonalt engasjement i Afghanistan, men det kan også være en respons på et større behov for internasjonale fredsbevarende styrker i landet.

Som jeg har vært inne på tidligere er forutsetningene for statsbygging i Afghanistan lite fordelaktige, og dette fører til at behovet for internasjonal assistanse er stor. Det er imidlertid lite som tyder på at nivået på den internasjonale innsatsen i Afghanistan har vært i samsvar med forutsetningene. I følge konvensjonell visdom angående statsbygging vil dette medføre negative konsekvenser. Her fremholdes det, som nevnt, at lav tilførsel av ressurser fører til lavt utbytte i form av sikkerhet og demokratisk og økonomisk utvikling (Dobbins m. fl 2003:146). I dette perspektivet er det grunn til å være pessimistisk når det gjelder statsbygging i Afghanistan.

3.3.4 Koordinasjon rundt overordnede mål

Det er ikke bare nivået på den internasjonale innsatsen som er avgjørende for måloppnåelse, også effektiviteten spiller en stor rolle. Sentralt her står koordineringen mellom ulike sektorer og aktører. Det handler om at alle sektorer og aktører arbeider mot samme overordnede mål. Statsbygging i Afghanistan har til dels vært preget av motstridende mål og manglende koordinasjon mellom internasjonale givere og afghanske myndigheter, og mellom ulike internasjonale givere. Dette er muligens ikke noen overraskelse. I Afghanistan er det mange aktører, både statlige og private, som har sine spesialiteter og prosjekter og som hevder sine egne sektorinteresser fremfor overordnede mål. Men selv om det ikke er overraskende hemmer det effektiviteten til den internasjonale innsatsen, og kan således være et problem i forhold til statsbygging.

Et eksempel på problemet angående motstridende mål er internasjonale givere sin reservasjon mot å kanalisere midler gjennom offisielle kanaler i Afghanistan. På en side krever utvikling i Afghanistan så store anstrengelser at man ikke har tid eller midler å kaste bort på en nyfødt og relativt ineffektiv afghansk administrasjon. Men, på den annen side, vil midler kanalisert gjennom afghanske myndigheter være med på å gi afghanske arbeidere høyere lønn, gjøre myndighetene i stand til å ta større ansvar for prosessen, og til slutt gjøre afghanske myndigheter mer legitime i befolkningens øyne. Etter Tokyo-konferansen ble 18 % av internasjonale midler kanalisert gjennom afghanske myndigheter (CARE International in Afghanistan 2002:5), mens andelen antageligvis vil komme opp i rundt 30 % etter Paris-konferansen (Aftenposten, 12.06.08). Det har utviklet seg en interessekonflikt mellom afghanske myndigheter, som vil ha ansvar for større deler av kaken, og internasjonale givere som er bekymret over effektiviteten til utviklingen i Afghanistan.

En stor del av midlene fra internasjonale givere har blitt tildelt FNs programmer, internasjonale ikke-statlige organisasjoner (INGOs) eller internasjonale givers egne prosjekter (Bhati 2007:217; CARE International in Afghanistan 2002:5). Resultatet av dette har vært at det er mange uavhengige aktører i Afghanistan, aktører som jobber mot egne delmål på bekostning av det overordnede målet om å konstruere en stabil og bærekraftig stat i Afghanistan. Koordinasjon mellom aktører har tidvis vært mangelvare.

I følge FNs spesialrepresentant for Afghanistan, Kai Eide, er et av de største problemene angående den internasjonale innsatsen i landet at internasjonale aktører fremmer sine egne interesser på bekostning av afghanske.²³ Internasjonale aktører er mer opptatt av at deres arbeid skal legges merke til i sine respektive hjemland enn i Afghanistan - internasjonale aktører hever sitt eget flagg fremfor det afghanske. Dette hemmer koordinasjon, hindrer overordnet måloppnåelse og er med på å svekke effektiviteten til den internasjonale innsatsen i Afghanistan.

Prosessen med å reformere Afghanistans sikkerhetssektor kan fungere som et eksempel i denne sammenhengen. Denne reformen er av enorm betydning for statsbygging, både fordi oppretting og opprettholdelse av sikkerhet er en nødvendig forutsetning for utvikling og fordi ISAF og internasjonal fredsbevaring har blitt nedprioritert av det internasjonale samfunnet. Prosessen er blitt kjent som *Security-Sector Reform* (SSR). SSR er en helhetlig tilnærming til sikkerhet hvor den operasjonelle effektiviteten til ulike sikkerhetsaktører balanseres mot behovet for å underordne disse aktørene sivil autoritet (Hodes og Sedra 2007:51). Det er altså ikke snakk om kun å trene og utstyre aktører, men om å sørge for at Afghanistan får en bærekraftig sikkerhetsarkitektur som er underlagt sivilt ansvar.

Rammeverket for SSR ble lagt på et G8-toppmøte i april 2002. Kort fortalt ble sektoren delt inn i fem pilarer, hvor reform i hver pilar var underlagt ansvaret til en giverstat. Tanken var at det å binde en stat til en sektor ville sikre balansert distribusjon av ressurser og langvarig engasjement. Dette skulle imidlertid vise seg å ikke fungere hensiktsmessig siden det ikke ble etablert mekanismer for å harmonisere aktivitetene mellom pilarene. Forskjell i kompetanse, politisk vilje og ressurser mellom ulike giverstater førte til ubalanse mellom pilarene. SSR fungerte ikke som en helhetlig prosess slik tanken hadde vært, men som fem ulike prosesser med fem ulike resultat (ibid.:52). Konsekvensen var ofte at USA måtte overta mer og mer av

²³ Kai Eides uttalelser er hentet fra hans foredrag på Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) den 2. juni 2008. Forfatteren var ikke selv til stede under foredraget, men har blitt gjenfortalt det gjeldende poeng av Anders Kjøberg.

ansvaret i de pilarene de ikke hadde hatt ansvar for fra begynnelsen av. Systemet ble til slutt forkastet etter London-konferansen i 2006, og ansvaret for SSR som helhet ble offisielt tildelt Afghanistans regjering (ibid.:68).

Det finnes mange flere eksempler på interessekonflikter mellom afghanske myndigheter og internasjonale givere og på dårlig koordinasjon mellom internasjonale givere. De eksemplene som er brukt regnes imidlertid som tilstrekkelige for å avdekke problemene med effektivitet i utviklingen av Afghanistan. Dette er nok en grunn til å være pessimistisk i forhold til statsbygging i landet.

3.3.5 Avslutning

De militære anstrengelsene som på mange måter var startskuddet for statsbygging i Afghanistan er av mange regnet som en forbløffende rask suksess. Talibans regime ble på kort tid fjernet, al-Qaidas treningsleire ødelagt og store deler av sistnevntes ledelse pågrepet eller drept. Dette er imidlertid bare en isolert positiv virkning. Statsbygging handler ikke bare om et effektivt regimeskifte, det handler også om å opprette og opprettholde sikkerhet, dekke befolkningens primære behov og utvikle et fungerende rettsapparat som på lengre sikt vil produsere politiske og økonomiske goder til befolkningen.

Statsbygging har derfor også behov for politiske og økonomiske virkemidler. I Afghanistan har den internasjonale innsatsen vært preget av manglende politisk vilje og utilstrekkelige økonomiske ressurser. Dessuten har koordineringen mellom ulike sektorer og forskjellig delmålsformulering blant ulike aktører ført til at den innsatsen som har blitt lagt ned i mange tilfeller har vært lite effektiv.

Det er god grunn til å tro at dette får uønskede effekter på måloppnåelse i forhold til statsbygging i Afghanistan. En stabil stat med et fungerende rettsapparat er vanskelig å utvikle uten tilstrekkelige ressurser, spesielt når de ukontrollerbare forutsetningene er så lite fordelaktige som de er. Men det er ikke bare disse direkte effektene som gjør seg gjeldene. Også ulike elementer som skal virke truende på statsbygging blir forsterket på grunn av det manglende nivået og effektiviteten til den internasjonale innsatsen. Dette vil bli diskutert i den nærmeste fortsettelsen.

3.4 TRUSLER MOT STATSBYGGING: SPOILERE

Som jeg var inne på i punkt 2.1.3 er spoilere ulike elementer som søker å forhindre endringene statsbygging medfører, enten fordi tidligere maktstrukturer var til deres fordel,

eller fordi de er generelle motstandere av det de opplever som en okkupasjon (Kjølborg 2008:32-14). Spoilere fungerer dermed som hindre for måloppnåelse, og tilstedeværelsen av og behandlingen av disse elementene spiller derfor en viktig rolle i statsbygging.

Selv om de aller fleste spoilere er av ulik karakter er det vanlig å dele dem inn i tre grove kategorier: (i) Totale spoilere; (ii) begrensede spoilere; og (iii) eksterne spoilere. I teorien bør de tre kategoriene behandles på ulike måter, for på denne måten å begrense deres innvirkning på det gitte samfunn.

Alle tre kategoriene av spoilere er tilstedeværende i Afghanistan. I fortsettelsen vil jeg diskutere hvordan disse har blitt påvirket av statsbygging, og hva slags effekter dette har hatt, eller kan tenkes å få, på den afghanske stat, det afghanske samfunnet og den afghanske befolkningen. Jeg begynner med begrensede spoilere, beveger meg videre til eksterne og avslutter med totale.

3.4.1 Krigsherrer

Noe av arven Afghanistan har tatt med seg fra sin blodige historie er tilstedeværelse av en relativt bred klasse av såkalte krigsherrer. En krigsherre er imidlertid et flertydig begrep. Antonio Giustozzi har behandlet det problematiske begrepet i flere artikler. Giustozzi (2005:5) hevder at det, på tross av flere definisjonsproblemer, finnes enighet blant forskere om at en krigsherre, blant annet, har full kontroll over en uavhengig militær styrke; at krigsherrer opererer i regioner hvor staten ikke har monopol på vold; at krigsherrer ikke har noen politisk agenda, men kun er opptatt av egen vinning; og at krigsherrer bruker makt eller tvang for å bevare sin posisjon og rekruttere soldater. En enklere forståelse for begrepet benytter Giustozzi (2004:5) i en annen artikkel, hvor han definerer krigsherrer som “military leaders who emerge to play a *de facto* political role, despite their lack of full legitimacy”.

Når man snakker om krigsherrer i Afghanistan refererer man gjerne til tidligere elementer av mujahidin som nå er ledere for Nord-Alliansen, selv om det også finnes krigsherrer, ofte av pashtunsk opprinnelse, sør i landet. Krigsherrene krever ofte inn skatt og toll fra befolkningen i det territorium de kontrollerer, de opprettholder sine private hærer og utnytter den kriminelle delen av økonomien, som for eksempel opiumsproduksjon og narkotikasmugling (Hodes og Sedra 2007:11). Krigsherrenes makt er grunnlagt i deres militære aktiva, deres klientelistiske nettverk og til en viss grad ekstern støtte (ibid.).

Krigsherrer er derfor en begrenset spoiler. Deres eventuelle motstand retter seg mot å beholde sine posisjoner og sitt grunnlag for økonomisk vinning. I teorien bør det nye afghanske regimet og deres internasjonale støttespillere derfor forsøke å forhandle eller samarbeide med krigsherrene, for på denne måten å innfri deres begrensede mål eller kompensere for deres tap.

Det er langt på vei denne strategien som har blitt forfulgt. Under OEF valgte man i tråd med det internasjonale samfunnets lette avtrykk i Afghanistan å støtte krigsherrer med materiell og taktisk veiledning for å bekjempe Taliban på bakkenivå. Konsekvensen var at krigsherrene ble sterkere rent militært og okkuperte større områder. I tillegg ble krigsherrene innlemmet i de politiske prosessene med å utvikle Afghanistan. Gjennom Bonn-avtalen og gjennom Hamid Karzais utnevnelser av krigsherrer i overgangsmyndighetene har krigsherrene også utvidet sitt politiske spillerom.

Den politiske strategien som ble forfulgt etter at det nye regimet var innsatt kan beskrives som selektiv kooptering. Ved å utelate noen krigsherrer og inkorporere andre søkte Karzai og hans internasjonale støttespillere å marginalisere stadig flere elementer. Strategien har imidlertid sine åpenbare mangler. For eksempel ble statens kapasitet til å drive reformer svekket ettersom kvalifisert personell måtte vike plass for ukvalifiserte krigsherrer. Men selv om strategien hadde mangler er det mange som hevder at Karzai ikke hadde noe valg. Som Giustozzi (2007:75) er inne på lå fokuset til internasjonale aktører som USA først og fremst på å stabilisere Afghanistan i intervensjonens tidlige faser. Statens kapasitet for å drive statsbygging kom i andre rekke. Fredrik Barth (2008) er i forlengelsen av dette blant dem som hevder at Karzai og Afghanistan hadde tapt relativt mye og relativt raskt hvis krigsherrene hadde blitt konfrontert i stedet for kooptert.

Men selv om Barth muligens har rett i at Karzai ikke hadde noe annet valg enn å drive hestehandel med krigsherrene, er ikke dette det samme som å konkludere med at det var den rette strategien å forfølge av de langt mektigere internasjonale aktørene. Krigsherrene er fortsatt hindre for måloppnåelse når det gjelder statsbygging, og det er fullt mulig å hevde at en hardere linje ovenfor disse elementene hadde vært formålstjenlig. Det finnes minst tre grunner til dette.

For det første har det lenge vært en tendens til at krigsherrer, enten som separate aktører eller under en paraplybevegelse som mujahidin, begynner å slåss seg i mellom om tilgang til territorium og ressurser. Den mest kjente konflikten har vært nord i Afghanistan, mellom

krigsherrene Rashid Dostum og Atta Mohammad. Det finnes flere lignende konflikter. Selv om den internasjonale intervensjonen har begrenset omfanget av konfliktene, og det stadig økende opprøret har satt konfliktene i skyggen, finnes spenningene enda. Periodisk oppblomstring av konflikter mellom krigsherrer er fortsatt et problem for sikkerhet i Afghanistan (Hodes og Sedra 2007:13).

For det andre beskatter, som nevnt, krigsherrer ofte befolkningen og tar toll på importvarer. Dette har åpenbare konsekvenser både for statens og privatpersoners økonomiske situasjon. Ismail Kahn, en av de mektigste og mest skruppelløse krigsherrene i Afghanistan (Giustozzi 2004:10), sin kontroll over Herat frem til september 2004 er et godt eksempel i så henseende. I følge Bhatia (2005:216) estimat gav toll alene Kahn en inntekt på omtrent 100 millioner dollar hvert år. Afghanske myndigheter mottok kun 20 % av disse inntektene etter at Kahn personlig hadde forhandlet med daværende finansminister Ashraf Ghani (ibid.). I tillegg bør det nevnes at krigsherrer ofte utnytter ulovlig økonomisk aktivitet som for eksempel opiumsproduksjon til å generere inntekt. Med andre ord bygger krigsherrer også opp under andre hindre for måloppnåelse når det gjelder statsbygging.

Men selv om krigsherrenes negative effekter på statens kapasitet, sikkerhet og økonomi er problematiske, er det trolig krigsherrenes manglende legitimitet som utgjør det største problemet i samarbeidet mellom afghanske myndigheter og krigsherrene. Etter borgerkrigen identifiserer den afghanske befolkningen krigsherrer med destruksjon av staten, ikke konstruksjon. I tillegg er det grunn til å tro at flere krigsherrer, også av dem som i dag har nøkkelposisjoner i de afghanske myndighetene, har brutt menneskerettighetene og begått krigsforbrytelser i relativt stor stil. *Afghanistan Independent Human Right Commission* (AIHRC) rapporterer om befolkningens egne fortellinger om overgrep. Her kommer det blant annet frem at 69 % av den afghanske befolkningen har opplevd brudd på menneskerettighetene, enten personlig eller blant medlemmer i den nærmeste familie (AIHRC 2005:8-9). Det var perioden da borgerkrigen mellom ulike krigsherrer raste at flest overgrep fant sted, altså ikke under Sovjets okkupasjon eller Talibans regime (ibid.:10-11). Resultatet er, nært sagt selvfølgelig, at krigsherrer nyter liten grad av legitimitet hos befolkningen i Afghanistan.

I følge AIHRC (ibid.:27) er det et krav fra afghanerne at krigsherrer, og andre elementer som har forbrutt seg på lokalbefolkningen, skal stilles for retten. Som Antonella Deledda (2006:612-163) peker på har det, siden Nuremberg og frem til etableringen av *the*

International Criminal Court (ICC), vært erkjent at ”transitional justice” er viktig for nasjonal forsoning. Det handler om å etablere mekanismer for å identifisere ansvarlige og straffe skyldige. I Afghanistan er ikke slike rettssaker sannsynlige i den nærmeste fremtid. Flere av individene som i så fall ville blitt tiltalt har i dag så stor makt, enten som krigsherrer eller i kraft av sine posisjoner i det offisielle Afghanistan, at en dårlig fungerende juridisk sektor aldri ville hatt kapasitet til å gjennomføre en slik ordning.

Det er dermed mye som tyder på at krigsherrer vil være et problem i Afghanistan i overskuelig fremtid. Giustozzi, som i 2004 hevdet at Karzais allianser med krigsherrer kunne føre til at ”Karzai lose in legitimacy what he gains in political power” (Giustozzi 2004:10), har nå kastet inn håndkleet, og hevder at den mest fornuftige løsningen på problemet med krigsherrer er å integrere dem i den lovlige økonomien gjennom å tilby sterke incentiver, en løsning som utelukker ”transitional justice” for all fremtid (Giustozzi 2007b:88). Under OEF og gjennom Bonn avtalen hadde man muligheter til å marginalisere krigsherrene. Mulighetene ble ikke benyttet, og det har fått konsekvenser for Afghanistan. Krigsherrene har fått økt sin makt både i militære og politiske termer med de resultater at statens kapasitet for reformarbeid er blitt lidende; at den ulovlige økonomien vokser; og at legitimiteten til statsbygging generelt og afghanske myndigheter spesielt har blitt svekket. Dette er effekter som antageligvis er irreversible, fordi muligheten til å takle problemene på en substansiell måte ikke ble benyttet når den var til stede. Antonio Donini (2007:158) konkluderer sine feltintervju i Afghanistan med å lage et narrativ over den afghanske holdningen til statsbygging, der han blant annet skriver at: ”We [Afghans] had great hopes when the Americans chased away the Taliban, only to then realize that the hated warlords were back in power”.

3.4.2 Opiumsproduksjon

Opiumsproduksjon i Afghanistan er ikke en spoiler i den tradisjonelle forståelsen av begrepet. Det er ikke et individ, en gruppe eller en bevegelse som driver produksjonen, men mange forskjellige elementer som antageligvis driver ganske uavhengig av hverandre (Hodes og Sedra 2007:37). Men opiumsproduksjon er allikevel et hinder for statsbygging – det er både en årsak til og en konsekvens av landets ustabile situasjon.

Koehler og Zuercher (2007:62-63) peker på hvordan opiumsproduksjon fungerer som et hinder for måloppnåelse. For det første viser komparativ forskning at narkotikaindustri forlenger varigheten til konflikter. Inntekter fra narkoøkonomien gjør opprørsgrupper

sterkere, og, i sammenheng med dette, kan opprørsgrupper utvikle økonomiske interesser av å forlenge konflikten (ibid.). I Afghanistan har spoilere, som for eksempel Taliban og krigsherrer, unyttet opiumsproduksjon ved å drive beskatning av bønder eller kontrollere lukrative smuglingsruter (Hodes og Sedra 2007:39; Rubin m. fl. 2003:7).

For det andre gjør produksjon, foredling og smugling av narkotika stater svakere ved å øke grad av korrupsjon i myndighetene og delegitimere myndigheter som slår hardt ned på produksjon i øynene på dem som er direkte eller indirekte avhengige av narkoøkonomien (Koehler og Zuercher 2007:63). Korrupsjon er utbredt i forhold til det afghanske politiet, for eksempel (Hodes og Sedra 2007:39). I tillegg er det mange som tror og frykter at flere høytstående offisielle rangspersoner i Afghanistan er direkte involvert i narkoøkonomien (Grono og Nathan 2007).

Det er derfor avgjørende for statsbygging at problemet behandles på riktig måte. Under SSR var det Storbritannia som fikk ansvaret for kontra-narkotika pilaren i 2002. Her ble det lagt mest vekt på et såkalt "money-for-eradiction scheme" (Hodes og Sedra 2007:39-40). I 2004 ble USA direkte involvert i prosessen. USA fokuserte på å oppløse nettverk for smugling og hvitvasking av penger (ibid.). Tilnærmingene har ikke gitt resultater. Tallenes tale er klar: Opiumsproduksjonen har økt kraftig siden 2001. I 2007 produserte Afghanistan 8,200 tonn opium. Det er rekord, en fordobling siden 2005 og utgjør 93 % av verdens heroin (United Nations Office on Drugs and Crime og Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics 2007:IV).²⁴

Når det er sagt har også opiumsproduksjonen positive effekter på Afghanistan.

Narkoøkonomien gir myndighetene i Afghanistan indirekte inntekt gjennom tollavgifter og narko-finansiert import (Byrd og Buddenberg 2006:1). I følge Koehler og Zuercher (2007:63) utgjør disse inntektene omtrent like mye som internasjonale giveres midler i løpet av et år. Det er dette som har fått Hodes og Sedra (2007:36) til å hevde at det ikke er tvil om at opiumsinntekter hjalp den afghanske valutaen, *afghani*, til å forbli stabil etter reevalueringen i 2002.

Produksjon, foredling og smugling av opium er et problem av en meget kompleks natur, og er derfor meget vanskelig å takle. President Hamid Karzais tilnærming til problemet er et godt eksempel i denne sammenhengen. I 2004 møtte Karzai lokale guvernører og ledere av politistyrken i Kabul. Her forlangte han reduksjon i opiumsproduksjonen i hver provins, hvis

²⁴ Afghanistan har siden 1991 vært verdens største eksportør av opium.

ikke ville den ansvarlige miste jobben. Karzai fulgte opp dette med å erklære *jihad* mot narkoøkonomien (Koehler og Zuercher 2007:70). Resultatet var at opiumsproduksjonen falt dramatisk i noen provinser, som for eksempel Nangarhar og Laghman, det påfølgende året (ibid.:71).

Karzais tilnærming skapte imidlertid problemer. Fordi opium er den avlingen med størst fordeler er mange av bøndene i Afghanistan avhengige av opiumsproduksjon for å overleve: "[The] opium poppy is highly marketable, durable and well suited for storage (affording the farmer a much-needed reserve currency), and the modest water requirements for the crop makes it well-suited for a country that suffers from a scarcity of irrigated land" (Koehler og Zuercher 2007:64).²⁵ Når krigsherrer og provinsielle ledere derfor brukte sin makt til å kutte opiumsproduksjonen, gikk dette på bekostning av levebrødet til lokale bønder. Dette har ikke bare ødeleggende effekt på levekårene til mennesker i rurale strøk av Afghanistan, det fører også til at myndighetene på mange måter er prisgitt lokale maktinnehaveres godvilje.

Den komplekse naturen til problemene som hefter ved opiumsproduksjon i Afghanistan gjør at problemet ikke har blitt taklet på en substansiell måte, og det er fortsatt et stort hinder for statsbygging i landet. I 2003 fremholdt daværende finansminister Ashraf Ghani (siteret i Rubin m. fl. 2003:7) følgende som det verst tenkelig scenarioet for Afghanistan:

Afghanistan could become a narco-mafia state. Criminal syndicates would take over the mining, oil, and gas industries, as the drug trade expand over the region. Three hundred people would be extremely wealthy, and the rest would languish in poverty with no human rights. Rather than genuine security forces, Afghanistan would have militias serving mafias to guard (and fight over) mines, gas and oil fields, and drug-trading routes. Its impoverished and desperate people would provide recruits to militias of all sorts.

Hvis ikke problemet takles kan Ghani få rett. Opiumsproduksjon vil forlenge ustabilitet i Afghanistan; det vil styrke andre spoilere; og det vil delegitimere afghanske myndigheter både i befolkningens øyne og ikke minst internasjonalt. I tillegg er produksjonen stadig økende. Opiumsproduksjon synes å være et stort hinder for måloppnåelse i forhold til stasbygging i Afghanistan.

²⁵ Bøndernes avhengighet av opiumsproduksjon forsterkes gjerne ved at de tar opp lån i det såkalte *salaam*-systemet for å finansiere sine avlinger. Dette er et uformelt jordbrukslån hvor rentene kan være opptil 250 % per annum (Koehler og Zuercher 2007:64). Når dette lånet er tatt opp er det bare opiumsproduksjon som generer store nok inntekter. Bøndernes avhengighet av opiumsproduksjon fører også til at produksjon ikke er sett på som umoralsk i provinser hvor fenomenet er utbredt (Asia Foundation 2007:33; Koehler og Zuercher 2007:71).

3.4.3 Pakistans betydning

Som jeg har vært inne på tidligere har Afghanistan gjennom historien hatt stor geopolitisk betydning, noe som har ført til at mange stater har hatt interesser i landets interne utvikling. Regionalt er det Pakistan, Iran og Saudi-Arabia som har utøvd størst påvirkning i Afghanistan, og alle disse er potensielle eksterne spoilere når det gjelder statsbygging i landet. Det er imidlertid Pakistan som i aller størst grad har fungert som en hindring når det gjelder måloppnåelse i forhold til statsbygging, og det er Pakistans rolle som vil bli diskutert i fortsettelsen.

Afghanistan har alltid vært viktig for Pakistan. Det finnes to hovedgrunner til dette. For det første har grenseområdene mellom de to statene alltid vært kontroversielle. Majoriteten av pashtunerne finnes faktisk i Pakistan, hvor de kalles patanere. Grensen mellom Pakistan og Afghanistan, den såkalte Durand-linjen, er derfor en form for separasjon som pashtunerne og patanerne aldri har godtatt.²⁶ Resultatet av dette er at Afghanistan, hvor pashtunere er den største etniske gruppe, aldri har godtatt grensen. Afghanistan var det eneste landet i verden som ikke godkjente Pakistans innlemmelse i FN i 1947 (Hodes og Sedra 2007:20).

Som en konsekvens av dette har grensen alltid vært åpen. Stenges grensen forventes det store opprør blant pashtunere og patanere, som i lengre tid har vært vant til å bevege seg til og fra Pakistan eller Afghanistan stort sett uten hindringer. Noe av grunnen til dette ligger i Pakistan. I grenseområdene, hvor de aller fleste patanere lever, opprettet Storbritannia i sin tid det som kalles *the Federal Administrated Tribal Area* (FATA). Formålet med FATA var at det skulle fungere som en buffer mellom India og Afghanistan (Bokhari 2006a:9). Regionen er bare nominelt kontrollert av Pakistan, og har helt siden det britiske imperium i praksis vært styrt i henhold til lokale normer og regler (ibid.:7). Grenseområdene på pakistansk side er derfor langt på vei lovløse, i hvert fall i den forstand at det ikke finnes noen overordnet autoritet der i praksis.

Det er imidlertid ikke bare kontroversen rundt pashtunere og patanere som gjør at Afghanistan er viktig for Pakistan. Pakistanske planleggere har helt siden 1947 vært fiksert på ideen om strategisk dybde: “[T]he idea that, in any conflict with India, the defence of Pakistan’s eastern borders (namely Kashmir) rests on its western borders with Afghanistan” (ibid.:19). Pakistan la stor vekt på å utvikle Afghanistan som et alliert territorium, hvor pakistanske styrker kunne trekke seg tilbake om nødvendig. Derfor støttet Pakistan i lengre tid alle islamistiske grupper i

²⁶ Faktisk har pashtunere og patanere i lengre tid kjempet for at de skal bli samlet i en egen stat: Pashtunistan.

Afghanistan. Nasjonalistiske grupper, basert på pashtunsk etnisitet for eksempel, ble sett på som for risikabelt. Sovjetunionens okkupasjon av Afghanistan førte imidlertid med seg en endring av denne strategien. Pakistans *Inter-Service Intelligence* (ISI) hadde støttet pashtunske grupper i motstanskampen, og etter at Sovjet trakk seg ut ble målet for Pakistan å installere et pashtunsk dominert klientelistisk regime i Kabul (Rubin 1999:84). Da Taliban begynte å vise seg som en reel maktfaktor i Afghanistan mottok de derfor støtte fra Pakistan og spesielt det pataner dominerte ISI (ibid.).

Pakistans forbindelse til Taliban har overlevd iverksettelsen av statsbygging i Afghanistan, selv om den nå har tatt en noe annerledes form. Når OEF ble iverksatt i begynnelsen av oktober 2001 trakk store deler av Taliban, og antageligvis også al-Qaida, seg tilbake til FATA. I FATA reorganiserte Taliban, og det er fra basene i grenseområdene at opprøret i Afghanistan ledes. Pakistan har derfor fungert som en ekstern spoiler når det gjelder statsbygging i Afghanistan.

Ettersom opprøret i Afghanistan har økt har problemene som hefter ved Pakistan blitt stadig klarere. Men dette problemet er ikke lett å takle. Pakistan er for det første en alliert av USA i krigen mot terror. Militære operasjoner på pakistansk jord er dermed utelukket. Pakistans president Musharraf's forslag om å stenge grensen, gjerde den inn eller minelegge den, har falt for døve ører på grunn av forholdet mellom pashtunere og patanere (Hodes og Sedra 2007:20-21;23-24). I stedet har en rekke fredsavtaler blitt inngått mellom stammerepresentanter fra FATA og Pakistanske myndigheter. Musharaf har forsvart disse avtalene ved å hevde at de setter myndighetene i stand til å slå ned på utenlandske elementer som al-Qaida eller andre dimensjoner av den globale jihadist bevegelsen i FATA. Det er imidlertid liten tvil om at avtalene også har hjulpet til å forsterke Talibans sikre tilholdssteder (ibid.:22-23).

Det er imidlertid ikke bare for Afghanistan at tilstedeværelsen av grupper som Taliban i FATA har fått negative konsekvenser. Også for Pakistan, som Barth (2008) beskriver som en ”regional kruttønne”, har situasjonen virket destabiliserende. Landet har vært preget av stadig økende uro og stadig flere terroranslag siden statsbygging ble iverksatt i Afghanistan i 2001. Pakistan er en ekstern spoiler i Afghanistan - det samme er Afghanistan i Pakistan. Dette medfører spenninger mellom de to nabolandene, spenninger som den senere tid har nådd en foreløpig topp. To dager etter at Taliban angrep et fengsel i Kandahar-provinsen og befrikk mellom 900 og 1100 fanger, gikk Afghanistans president Hamid Karzai ut og truet med å sende militærtropper over grensen (Aftenposten, 15.06.08).

Pakistans betydning på statsbygging i Afghanistan, og statsbygging i Afghanistans betydning for Pakistan, har ført til at Stein Tønnesson (2008) har hevdet at man burde slutte å snakke om krigen i Afghanistan, og heller begynne å bruke begrepet krigen i Pakistan og Afghanistan. I forhold til måloppnåelse i sammenheng med statsbygging er det avgjørende at situasjonen i grenseområdene blir adressert. Dette er viktig både for Pakistans og Afghanistans fremtidige utvikling, spesielt fordi det er i nettopp disse områdene at Taliban og al-Qaida befinner seg.

3.4.4 Taliban

Taliban er den største spoileren når det gjelder statsbygging i Afghanistan. Da statsbygging ble iverksatt i 2001 ble Taliban fjernet fra makten, deres støttespillere marginalisert og bevegelsen drevet til grenseområdene mellom Pakistan og Afghanistan. Etter dette har imidlertid Taliban kommet tilbake. Bevegelsen har reorganisert, samlet støtte og leder nå et stadig økende opprør mot det nye afghanske regimet og dets internasjonale støttespillere. Mye av svaret på hvorfor dette har skjedd, og hvordan bevegelsen bør behandles i fremtiden, ligger i forståelsen av hva slags spoiler Taliban er. Dette har, som jeg skal komme inn på senere, også konsekvenser for rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme.

For å kunne bedømme hva slags spoiler Taliban utgjør, er det viktig å se på bevegelsens utvikling etter 2001. Mye tyder på at Taliban var desillusjonert de første månedene etter at statsbygging ble iverksatt. Det var først i september 2002, etter at Taliban hadde regravert i Pakistan, at bevegelsen startet det organiserte opprøret i Afghanistan (Giustozzi 2007b:2-6). I løpet av årene som gikk ble det observert stadig større grupper av opprørere ledet av Taliban, og stadig flere angrep på afghanske myndigheter og internasjonale aktører ble foretatt. Giustozzi (ibid.) søker å finne en forklaring på hvordan dette skjedde. Den beste forklaringen er at Taliban har fått økt innflytelse på prestskapet og andre lokale autoriteter ettersom det med tiden har blitt stadig klarere at de høye forhåpningene som statsbygging medførte ikke ville bli møtt (ibid.:231). Taliban har med andre ord beholdt sin harde kjerne gjennom relativt sikre tilholdssteder i Afghanistan, samtidig som bevegelsen har fått flere nye og relativt autonome elementer lokalt (ibid.:40-43).

Giustozzi (ibid.:138-139) hevder videre at Taliban har utviklet seg ideologisk. Han fremholder at Taliban post-2001 har beveget seg bort fra sine etnonasjonalistiske røtter og mot den pan-islamismen som forfektes av Osama bin Ladens og hans støttespillere: "The belief was that victory would come with the overstretching of the enemy through the creation

of 'one, ten, a hundred Iraq's', rather than with country specific strategies" (ibid.:138).

Spesifikt betyr dette at Taliban har beveget seg mot klassisk jihadisme.

Stenersen (2008:2) er imidlertid blant dem som hevder at dette ikke er noe annet en et retorisk grep Taliban har tatt for å vinne støtte blant muslimer. Både ideologisk og operasjonelt er det, i følge Stenersen (ibid.:18-21) fortsatt stor forskjell mellom Taliban og al-Qaida. Dette utelukker imidlertid ikke at Taliban har blitt mer lik klassiske jihadist grupperinger. Som nevnt er det forskjell på globale jihadister som al-Qaida, og klassiske jihadister som kjemper mot fienden i en lokal front om gangen.

Talibans utvikling gir en pekepinn på hva slags spoiler bevegelsen er. For det første kan den forstås som en total spoiler, en bevegelse som vil benytte alle mulige midler for å forhindre at statsbygging lykkes, og som bare kan takles via bruk av militære virkemidler. Mye tyder på at internasjonale aktører forstod Taliban på dette grunnlaget tidlig i prosessen med å bygge et nytt Afghanistan. Taliban ble aldri involvert i Bonn-prosessen, men nærmest jagd over grensen til Pakistan ved bruk av militærmakt. Det er god grunn til å tro at denne forståelsen av Taliban langt på vei var riktig i 2001. Talibans harde kjerne ville sannsynligvis utøvd motstand mot statsbygging uansett hva slags virkemidler som ble tatt i bruk (Giustozzi 2007b:229).

Dessuten er Talibans ideologiske bevegelse i retning av pan-islamisme en pekepinn på at Taliban har blitt mer radikal. Det er imidlertid ingen grunn til å overdrive denne effekten. Hvor dypt denne endringen går er uvisst. Foruten Stenersens (2008:2) nevnte kritikk av denne forståelsen, peker også Giustozzi (2007b:138-139) på at endringen i ideologi, eller rettere sagt retorikk, kan ha kommet som en følge av et behov for å gjøre mektige støttespillere fornøyde eller vinne støtte i de brede lag av befolkningen. Det er umulig å si om dette er et permanent skifte, eller bare et midlertidig retorisk grep.

Når det er sagt er det også ting som tyder på at Taliban er interessert i forhandlinger. Dette har ikke minst vært tilfellet i Pakistan, hvor elementer fra Taliban har inngått ulike avtaler med pakistanske myndigheter. I følge Giustozzi (ibid.:133-136) har det foregått samtaler mellom Hamid Karzai og i hvert fall noen elementer fra Taliban siden 2003. Samtalene ble suspendert for en periode før de ble gjenopptatt, noe til og med Hamid Karzai innrømmet i 2007 (ibid.:134).

Taliban opptrer derfor som noe midt i mellom en begrenset og en total spoiler. Dette kan forklares av at ulike deler av Taliban har ulike mål og meninger, eller av et skifte i bevegelsens strategi. Mye tyder på at internasjonale aktørers forståelse av Taliban som en total spoiler i 2001 langt på vei var riktig, og at Taliban ble taklet på rett måte isolert sett. Men indirekte faktorer, som betydningen av FATA og Talibans potensielle resonans og rekrutteringsgrunnlag i Afghanistan, ble misforstått. Resultatet er at en mulig total spoiler har fått utvikle sin organisasjon og økt sin kapasitet helt siden 2001.

3.4.5 Al-Qaida og den globale jihadist bevegelsen

Det hefter ingen usikkerhet rundt naturen til al-Qaida og resten av den globale jihadist bevegelsen som spoiler: Dette er en total spoiler, en spoiler som vil benytte alle mulige virkemidler til å angripe det nye afghanske regimet og ikke minst dets internasjonale støttespillere. Bevegelsens organisering og ideologi vil bli behandlet i detalj i neste kapittel, ettersom dette er et av hovedtemaene denne oppgaven søker å belyse. Her vil den globale jihadist bevegelsens aktivitet i opprøret i Afghanistan kort diskuteres.

Siden bevegelsen er en total spoiler, er det i teorien kun militære virkemidler som vil påvirke bevegelsen. Dens vilje til å kjempe antas å være urokkelig, det er deres evne, eller kapasitet, som må angripes. Under OEF var al-Qaidas baser og ledelse blant hovedmålene. Som jeg har vært inne på før var OEF en suksesshistorie i dette perspektivet: Al-Qaidas baser ble ødelagt og store deler av dens lederskap ble pågrepet eller drept.

Men selv om al-Qaida ble marginalisert er den bevegelsen svært aktive i opprøret i Afghanistan. Mye tyder på at de i enkelte områder har inngått et operasjonelt samarbeid med Taliban. Bruk av virkemidler som ofte assosieres med al-Qaida - selvmordsbombing og bruk av såkalte *improvised explosive devices* (IEDs) – har økt kraftig (Rubin 2007:57). I følge Hodes og Sedra (2007:31) leder 100 av al-Qaidas mest erfarne krigere Talibans angrep i Afghanistan.

Når det er sagt er det vanskelig å se at internasjonale aktører kunne konfrontert al-Qaida på noen annen måte enn militært. Som jeg skal argumentere for i neste kapittel har al-Qaida, forstått som basen til den globale jihadist bevegelsen, sin kapasitet blitt kraftig skadet av de militære anstrengelsene under OEF spesielt. Det er vanskelig å se at al-Qaida vil kunne drive et effektivt opprør i Afghanistan uten støtte fra Taliban. På lang sikt vil dermed internasjonale aktørers behandling av denne totale spoileren kunne vise seg å ha vært riktig, selv om hendelsene i Afghanistan for øyeblikket tyder på noe annet.

3.5 FORUTSETNINGER FOR STATSBYGGING SOM TERRORBEKJEMPELSE

Ideen om at statsbygging er terrorbekjempende hviler på antakelsen om at statsbygging oppnår sine mål. Som jeg tidligere har argumentert for avhenger måloppnåelse av minst to sett av faktorer, nemlig ukontrollerbare forutsetninger og internasjonal innsats. Disse settene av faktorer vil avgjøre hvor stor sjansen er for at statsbygging vil være vellykket.

Diskusjonene ovenfor viser for det første at de ukontrollerbare forutsetningene for statsbygging er svært lite fordelaktige i Afghanistan. Lange tradisjoner for politisk vold; tilstedeværelse av flere ulike spoilere; et svært lavt utviklingsnivå både politisk og økonomisk; en svært heterogen befolkningssammensetning; og svært betydningsfulle lokale former for politisk organisering gjør at Afghanistan er blant de statene i verden hvor statsbygging er vanskeligst å gjennomføre på en god måte.

Dette medfører at ressursene som behøves er store. Ut fra forutsetningene har den internasjonale innsatsen i det store og det hele vært for lav og for lite effektiv, selv om den militære innsatsen isolert sett var en suksess og et lett internasjonalt avtrykk kan fremme afghansk eierskap i utvikling. Ikke bare forventes dette å påvirke måloppnåelsen til statsbygging direkte, det har også hatt uønskede negative effekter gjennom behandlingen av ulike spoilere. Krigsherrer har fått økt politisk innflytelse og militære ressurser og opiumsproduksjonen når hvert år nye høyder. I tillegg spiller Pakistan en stor rolle gjennom lite kontroll over områdene som grenser mot Afghanistan, områder hvor alvorlige trusler mot statsbygging som Taliban og al-Qaida har fått tilgang til frie tilholdssteder.

Forutsetningene for at statsbygging i Afghanistan skal kunne opprette en stabil stat med et fungerende statsapparat er med andre ord svært lite fordelaktige. Som kapittel fire og fem vil komme nærmere inn på vil dette få resultater både for den afghanske stat, den afghanske samfunnet og den afghanske befolkning; for kapasiteten til eksisterende terrornettverk; og for rekrutteringsgrunnlaget til nye pan-islamistiske terrorister i Afghanistan.

4. Den globale jihadist bevegelsen

Statsbygging i Afghanistan er et særegent fenomen i den forstand at terrorbekjempelse er et eksplisitt mål. Ved å hovedsakelig benytte seg av militære, politiske og økonomiske virkemidler skal internasjonale aktører opprette og opprettholde indre og ytre sikkerhet; dekke befolkningens primære behov; og utvikle en stabil stat med et fungerende statsapparat som på lengre sikt vil kunne produsere politiske, sosiale og økonomiske goder til befolkningen. Dette vil kunne svekke forekomsten av terrorisme. I dette og det neste kapittelet vil det undersøkes hvorvidt dette har vært tilfellet i Afghanistan.

Mer presist vil dette og neste kapittel se på hvordan tiltakene iverksatt som statsbygging har virket sammen med ukontrollerbare forutsetninger for statsbygging, internasjonal innsats og spoilere; hva slags påvirkning dette har hatt, eller kan tenkes å få, på den afghanske stat, det afghanske samfunn og den afghanske befolkningen; og hva slags effekter dette igjen har hatt, eller kan tenkes å få, på forekomst av pan-islamistisk terrorisme. Forekomst av pan-islamistisk terrorisme er i denne sammenheng definert som kapasiteten til eksisterende pan-islamistiske terrornettverk pluss rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme. Rekrutteringsgrunnlaget er igjen delt mellom de faktorer som fører til at folk er villige til å benytte seg av politisk vold, og de faktorer som gjør terrorisme til et effektivt og mulig virkemiddel.

Dette kapittelet vil i all hovedsak rette seg mot kapasiteten til eksisterende pan-islamistiske terrornettverk. Med kapasitet menes terrornettverks størrelse både i form av menneskelige og økonomiske ressurser, og selvfølgelig deres evne til å gjennomføre terroranslag. Dermed blir også rekrutteringsgrunnlaget en viktig faktor, fordi det er dette som langt på vei vil bestemme og forklare størrelsen på nettverkene. Analysen vil ha et globalt perspektiv, fordi bevegelsen som utgjør pan-islamistisk terrorisme – den globale jihadist bevegelsen – er global i natur. Det vil handle om hvordan statsbygging i Afghanistan, og spesielt de militære anstrengelsene i denne sammenhengen, har påvirket den globale jihadist bevegelsens mulighet og evne til å utføre terroranslag eller iverksette terrorkampanjer. Analysen begynner med en kort repetisjon av hva militant pan-islamisme innebærer, fortsetter med en redegjørelse for strukturen blant pan-islamistiske grupperinger og avslutter med en analyse av effektene som statsbygging i Afghanistan, og da spesielt OEF, har hatt på kapasiteten til eksisterende pan-islamistiske terrorisme globalt.

4.1 MILITANT PAN-ISLAMISME

Militant pan-islamisme har sin bakgrunn i militante islamistiske grupper som vokste frem i Midtøsten på 1960- og 1970-tallet. Fienden var lokale regimer som ikke regjerte på riktig religiøst grunnlag (Hegghammer 2006a:12-13). I følge Eikmeier (2007:87) hevdet gruppene at muslimer generelt og muslimske autoriteter spesielt hadde vendt seg bort fra den sanne og rene formen for Islam slik den originalt ble praktisert under Profeten Mohammed, og at man måtte vende tilbake til en bokstavelig og streng tolkning av Koranen og Hadith.

Som nevnt i innledningen var Sayyid Qutb blant de ideologiske autoritene innenfor militant pan-islamisme. Qutb hevdet at de fleste moderne samfunn, inkludert de fleste muslimske, befant seg i en tilstand hvor ignoranse hadde tatt over for religion²⁷ (Bergen 2002:57), og at jihad, også mot andre muslimer²⁸ (Burke 2003:52), var den rette måten for rett troende muslimer å frigjøre seg fra denne ignoransen på. I forlengelsen av dette raste Qutb (sitert av Eikmeier 2007:89) mot forestillingen om at jihad bare er en defensiv anstrengelse:²⁹

Those who say that Islamic Jihad was merely for the defense of the “home land of Islam” diminish the greatness of the Islamic way of life and consider it less important [than] their “homeland.” . . . However, [Islamic community] defense is not the ultimate objective of the Islamic movement of jihad but it is a mean of establishing the Divine authority within it so that it becomes the headquarters for the movement of Islam, which is then to be carried throughout the earth to the whole of mankind.

Indirekte sa Qutb at jihad mot Islams fiender, enten disse er sekulære eller religiøse, er den rette veien å gå for å skape en muslimsk orden. Men Qutb impliserte også at det endelige målet med jihad er å skape en formidabel muslimsk bevegelse mektig nok til å spre Islam globalt. Dette er pan-islamisme – tanken om at alle muslimer skal samles i et samfunn, under *Umma*, slik det var under kalifatet.

Osama bin Laden har blitt sterkt inspirert av Sayyid Qutb.³⁰ Bin Laden forfekter mye av den samme ideologien som Qutb, men skiller seg på et viktig punkt. Qutb, og bin Ladens mentor og læremester Abdullah Azzam, hevdet at den nære fienden – sekulære muslimske samfunn – måtte angripes og erobres først (Byman 2003:146). Når den nære fienden var bekjempet

²⁷ Denne tilstanden kalles for *jahiliyyah*, og betegner tilstanden av uvitenhet og ignoranse som førmuslimske samfunn befant seg i før Koranen kom med sine avsløringer (Bergen 2002:57).

²⁸ Qutb brukte det Islamske konseptet *takfir*, som betyr at man erklærer noen for frafallen. En takfir kan altså ikke være en gudsfryktig Muslim. Ved å erklære noen en takfir åpner man dermed opp et juridisk smutthull som tilater jihad mot andre Muslimer (Eikemer 2007:89).

²⁹ I følge deler av Koranen kan jihad kun brukes som forsvar, til defensive formål (Bergen 2002:57).

³⁰ Bin Laden kom blant annet i kontakt med Muhammad Qutb, Sayyids bror, under sitt opphold ved kong Abdul-Aziz universitetet i Jeddah (Bergen 2002:57).

kunne den fjerne fienden – Israel, USA og Vesten generelt – bli konfrontert. Bin Laden og hans nærmeste medarbeider, Ayman al-Zawahiri, snudde dette på hodet.

Foruten det abstrakte målet om å samle *Umma* i en stat, har moderne militant pan-islamisme, slik bin Laden forkynner den, dermed mer konkrete kortsiktige mål. Alle muslimer skal forsvares mot eksterne og/eller ikke-muslimske trusler. I følge Byman (2003:146) hevder bin Laden at det bare er ved å få en slutt på USAs hegemoni at pro-vestlige regimer i den muslimske verden vil kollapse. Anstrengelsene til militante pan-islamister retter seg derfor først og fremst mot vestlige mål, selv om også muslimske regimer fra tid til annen har blitt angrepet. Fokuset er på den fjerne fienden.

Dette deduseres fra retorikken til Osama bin Laden. Her fokuseres det på muslimske lidelser på grunn av ikke-muslimske handlinger. Bin Laden bruker ofte eksempler på muslimers lidelser og ydmykelser i Palestina, Tsjetsjenia, Kashmir og ikke minst i Saudi-Arabia, hvor bin Laden hevder at det amerikanske militæret okkuperer Islams hellige steder (Hegghammer 2008b). Men bin Laden forsøker også å appellere til mer regionale bekymringer i den muslimske verden, for også å adressere den nære fienden. Som McAuley (2005) viser bygger bin Laden opp under muslimers identitetsfølelse ved å snakke om en gloriøs fortid. Bin Laden referer for eksempel til ørkenkrigere og siterer dikt. Samtidig forsøker bin Laden å appellere til middelklassen i muslimske stater. Han snakker om høye skatter og arbeidsledighet, han adresserer dem som har noe å tape. Osama bin Laden har på denne måten stått frem som en politisk aktør, som den spirituelle lederen for pan-islamisme i samtiden. Som jeg vil argumentere for senere har Osama bin Ladens retorikk betydning for den pan-islamistiske ideologiens resonans globalt.

4.2 PAN-ISLAMISTISK TERRORISMES GLOBALE STRUKTUR

I sin moderne form assosieres militant pan-islamisme med al-Qaida. Dette er imidlertid en meget upresis beskrivelse av det som her går under pan-islamistisk terrorisme. For å kunne avgjøre hvilke effekter statsbygging i Afghanistan har hatt på pan-islamistisk terrorisme, er derfor strukturen til bevegelsen av stor betydning. Det handler da om hvilke elementer som driver pan-islamistisk terrorisme, og hvordan de ulike elementene forholder seg til hverandre. Avdekking av en slik struktur er imidlertid ingen enkel oppgave. Terrorismen er per definisjon ulovlig, og dets aktører er, i fortsettelsen av dette, lyssky og deres handlinger preget av hemmeligholdelse.

Et eksempel på dette er forståelsen av al-Qaida etter 11. september 2001. ”[A]s Osama bin Laden slipped out of Tora Bora one foggy morning in early December 2001”, skrev Thomas Hegghammer (2008b); “al-Qaeda left the realm of tactical intelligence and became the complex organization-cum-movement which, six years later, we are still struggling to understand”. Det har også vært diskusjoner om hvor viktig Osama bin Laden var for pan-islamistisk terrorisme, og om al-Qaida virkelig er, eller har vært, et globalt nettverk av terrorister. Det har til og med blitt stilt spørsmål ved om bin Laden virkelig dannet al-Qaida. Dette har i den senere tid blitt avklart av Peter Bergen (2006:75-107), som fører bevis på at bin Laden etablerte al-Qaida i 1988 og viser hvordan bevegelsen har utviklet seg til en global organisasjon dominert av Osama bin Laden.

Det er imidlertid fortsatt mulig å finne et uttall ulike oppfatninger om hva al-Qaida betyr den dag i dag.”[N]ot only is Al Qaeda alive and kicking, but it is still actively planning, supporting, and perhaps even directing terrorist attacks on a global canvas”, hevder Bruce Hoffman (2006a:427), mens Thomas Hegghammer (2006:14) hevder at “the invasion of Afghanistan destroyed al-Qa‘ida as an organization in the analytically useful sense of the word. Instead an extremely diverse and loosely knit ideological movement emerged, which many continue to call al-Qa‘ida, for lack of a better term”.

Begrepsforvirring er med andre ord bortimot total. Hegghammer (2006:14) foretrekker å bruke begrepet global jihadist bevegelse, mens Hoffman (2006b:285-288; 2006a:424-425) sin forståelse av al-Qaida baserer seg på en inndeling av bevegelsen og begrepet i fire dimensjoner. Men hvis man ser bort fra forfatterens ulike begrepsbruk, finner man stort samsvar i forståelsen av hva pan-islamistisk terrorisme innebærer. I fortsettelsen vil jeg bruke Hegghammers begrep global jihadist bevegelse som en samlebetegnelse på nettverkene og gruppene som utgjør pan-islamistisk terrorisme, mens Hoffmans fire dimensjoner vil bli benyttet for å kartlegge strukturen i denne bevegelsen.

4.2.1 Al-Qaida: Basen

Den første dimensjonen av pan-islamistisk terrorisme er al-Qaida. Al-Qaida er her forstått som restene av lederskapet fra Afghanistan. Hvor stor rolle al-Qaida spiller den dag i dag er vanskelig å si. Ledelsen, og da spesielt bin Laden og al-Zawahiri, utøver i hvert fall ideologisk veiledning. Dessuten utøver denne dimensjonen, i følge Hoffman (2006b:285-286; 2006a:424) muligens direkte kontroll, men i hvert fall koordinasjon, i forhold til å planlegge operasjoner, kontrollere overvåkning og rekognosering, og godkjenne forslag til mål og

utførelse av anslag. Denne dimensjonen består også av det man kan kalle profesjonelle terrorister, terrorister som ledelsen stoler på og som utfører de viktigste og mest spektakulære anslagene.

For å få en god forståelse av funksjonen til denne dimensjonen kan det være nyttig å se på hva bin Ladens mentor, Abdullah Azzam (siteret av Gunaratna 2003:3), skrev i 1988, fire måneder før bin Laden dannet al-Qaida:

Every principle needs a vanguard to carry it forward and, while focusing its way into society, puts up with the heavy tasks and enormous sacrifices. There is no ideology, neither earthly nor heavenly, that does not require such a vanguard that gives everything it possesses in order to achieve victory for this ideology. It carries the flag all along the sheer, endless and difficult path until it reaches its destination in the reality of life, since Allah has destined that it should make it and manifest itself. This vanguard constitutes Al-Qa'idah al-Sulbah [the foundation] for the expected society.

Riktignok skrev ikke Azzam om al-Qaida som en militær organisasjon (Bergen 2006:75), men det var slik bin Laden bar ideen videre. Al-Qaida kan bety base, som i hjem, eller fundament, som i grunnmur (Burke 2003:7), og det er nettopp det al-Qaida er for pan-islamistisk terrorisme: En base og et fundament. I Afghanistan var al-Qaida en base for trening og indoktrinering, etter 2001 har al-Qaida i hvert fall vært det ideologiske fundamentet.

Det finnes ingen presise estimat på størrelsen til al-Qaida. Hegghammer (2006:14) hevder at antallet var mellom 300 og 500 personer før 2001, mens avhør av sentrale medlemmer har gitt estimater som varierer mellom noen få hundre og 5,000 personer (9/11 Commission Report 2004:67). Hvor mange personer som al-Qaida trente i Afghanistan er det også usikkerhet rundt. Estimaten varierer mellom 70,000 og 110,000 (Gunaratna 2003:8),³¹ og mellom 10,000 og 20,000 (9/11 Commission Report 2004:67). Dessuten er al-Qaida ekstremt selektive i valg av rekrutter. Bare en liten prosent av dem som ble trent har blitt tatt opp i basen.

4.2.2 Perifere elementer

Foruten al-Qaida består den globale jihadist bevegelsen av ulike celler og individer som enten har hatt kortvarig eller ingen direkte kontakt med basen. Dette er det jeg vil kalle de perifere elementene, og disse kan deles inn i to undergrupper.

³¹ Selv om Gunaratna (2003:8) hevder at det er mellom 10,000 og 110,000 rekrutter som har blitt trent, viser han i en fotnote at det han mener å være de mest pålitelige estimatene varierer mellom 70,000 og 110,000.

For det først består bevegelsen av det Hoffman (2006b:285-288; 2006a:424-425) kaller ”Al Qaeda Locals”. Denne dimensjonen består av spredte celler som har, eller har hatt, en eller annen form for direkte forbindelse til al-Qaida. Noen av disse cellene består av individer som har en form for erfaring med terrorisme, for eksempel fra Bosnia, Algeria eller Irak, eller som har trent i al-Qaidas fasiliteter for 11. september 2001. Andre har ikke tidligere erfaring, men har blitt trent av al-Qaida i den senere tid i grenseområdene mellom Afghanistan og Pakistan. Disse cellene opererer på egenhånd. De mottar startpenger fra al-Qaida og må skaffe resten av midlene og rekruttere andre medlemmer selv. Cellene får gjerne også uspesifiserte mål; de velger dem ut på egenhånd.

Terroranslaget i London i 2005 ble utført av elementer tilhørende denne dimensjonen. Siddique Khan og Shazad Tanweer, to av dem som utførte anslaget, skal ha tilbrakt tid i Pakistan mellom november 2004 og februar 2005 (Hoffman 2006a:427). Det har aldri blitt slått fast med sikkerhet om de to hadde kontakt med al-Qaida i denne perioden, men, som Hoffman (ibid.:427-428) peker på, lagde de to videoer i Pakistan som har alle kjennetegn av å være produsert av al-Qaida. Videoen skal være profesjonelt produsert, full av al-Qaidas retorikk, og både Khan og Tanweer omtaler bin Laden og al-Zawahiri i rosende ordelag.

Den andre delen av de perifere elementene er det Hoffman (2006b:287-288; 2006a:425) kaller ”Al Qaeda Network”. Denne dimensjonen består av individer eller grupper som aldri har hatt noen direkte kontakt med al-Qaida, men som planlegger og utfører terroranslag i solidaritet med, eller som støtte til, al-Qaidas ekstreme pan-islamistiske agenda. Al-Qaida fungerer i denne sammenhengen kun som inspirasjon. Gruppene og individene kommer fra Nord-Afrika, Midtøsten og Sør- og Sørvest-Asia, og lokalt og nylig konverterte muslimer som lever i Europa eller Amerika.

Terroranslaget i Madrid i 2003 er eksempel på et terroranslag som ble utført av slike elementer. I følge Petter Nesser (2008:243-245) finnes det ikke bevis for at al-Qaida var direkte involvert i hverken finansieringen eller treningen av terroristene. Terroristene ble derimot inspirert av et dokument på internett som skal ha forespurt terroranslag før valget i Spania (Burke 2007). Selv om man er usikker på opprinnelsen til dokumentet, er det helt klart at det kommer fra elementer som har tilknytning til den global jihadist bevegelsen (Lia og Hegghammer 2004).

4.2.3 Klassisk jihadisme

Den siste dimensjonen av den globale jihadist bevegelsen er det jeg velger å kalle klassiske jihadister. Dette er grupper eller individer som ikke angriper fienden uansett hvor den befinner seg slik al-Qaida og de perifere elementene gjør, men som utkjemper jihad i geografisk betingede områder, som oftest tilknyttet en pågående konflikt eller okkupasjon. Klassiske jihadister hvalfarter til konfliktsoner for å beskytte det muslimske samfunnet, men bruker ikke nødvendigvis terrorisme i sine anstrengelser. Både i Tsjetsjenia, Bosnia, Afghanistan og Irak har man sett eksempler på denne dimensjonen.

Som jeg var inne på i innledningen er det ikke lett å skille denne dimensjonen fra etnonasjonalistiske grupperinger. I mange tilfeller er det faktisk slik at klassiske jihadister blir inkorporert i etnonasjonalistiske grupperinger. Etnonasjonalismens nære fiende og pan-islamismens fjerne fiende er i disse tilfellene en og den samme. Forskjellen finnes i ideologien, eller årsaken til anstrengelsene. Mens pan-islamister kjemper for å forsvare *Umma*, kjemper etnonasjonalister for å etablere suverenitet innenfor et geografisk betinget territorium (Hegghammer 2008a:15). Disse skillene er imidlertid flytende, og grupper kan bevege seg mellom dem, eller forfekte begge de idealtypiske ideologiene (ibid.:17).

På grunn av sine baser i Afghanistan utviklet al-Qaida et ”helt unikt organisasjonskonsept, nemlig en utdanningsinstitusjon for global motstandskamp” (Hegghammer 2005:353). Gjennom dette konseptet har al-Qaida dannet forbindelser til både klassiske jihadister og etnonasjonalistiske grupperinger. Disse elementene har nytt godt av Osama bin Ladens veiledning, eller har mottatt trening, våpen, penger eller andre former for assistanse av al-Qaida (Hoffman 2006b:285-288; 2006a:424-425). I følge Hoffman (2006a:424) er bin Ladens intensjoner med å støtte andre grupper tredelt. For det første har han søkt å inkorporere slike gruppers lokale agenda for så å kanalisere deres anstrengelser i al-Qaidas globale kamp. For det andre søker bin Laden å integrere disse geografisk og noen ganger ideologisk spredte gruppene i en enhetlig og ustoppelig bevegelse. Til sist har disse forbindelsene vært betinget av at al-Qaidas profesjonelle elementer vil motta lokal assistanse fra gruppene i tilfellet et anslag skulle være aktuelt.

Al-Qaida har knyttet forbindelser til grupper i Usbekistan, Indonesia, Marokko, Bosnia og Kashmir, blant annet.³² Som Peter Bergen (2002:213) peker på ble dette tydeliggjort i august

³² Hoffman (2007:424) gir følgende liste på ulike opprørs- og terrorgrupper som har forbindelser til al-Qaida: *Al-Ittihad al-Islami* (AIAI), den avdøde Abu Musab Zarqawis al-Qaida i Mesopotamia (tidligere *Jamaat al Tawhid wa'l Jihad*), *Asbat al-Ansar*, *Ansar al Islam*, *the Islamic Army of Aden*, *the Islamic Movement of Uzbekistan*

1998, da USA sendte krysserraketter mot al-Qaidas treningsleire i Afghanistan. Av de rundt 20 som døde var ni fra den kasjmirske terrorgruppen *Harakat ul-Mujahedin* (HUM).

4.2.4 Avslutning

Den globale jihadist bevegelsen er global i ordets rette forstand. Den består av en base som gir trening, indoktrinering og ideologisk veiledning; flere perifere elementer som agerer omtrent på egenhånd kun med bakgrunn i basens ideologi; og flere samarbeidspartnere som både benyttes i anslag og for å spre et bredt budskap. Peter Bergen (ibid.:41) har beskrevet al-Qaida, eller den globale jihadist bevegelsen som jeg velger å kalle den, som et holdingselskap hvor hovedkvarteret i Afghanistan utøvde delvis eller full kontroll over en rekke andre, mindre selskaper. Hvorvidt dette stemmer også etter hendelsene i Afghanistan etter 2001 er det store spørsmålet.

4.3 DEN GLOBALE JIHADIST BEVEGELSENS KAPASITET

Som jeg har pekt på tidligere var et av målene med den militære intervensjonen i Afghanistan å sette en stopper for at landet ble brukt som en base for terroranslag verden over. Osama bin Laden og andre ledere for al-Qaidas nettverk skulle pågripes eller drepes og al-Qaidas treningsleire og annen infrastruktur skulle ødelegges. ”In sum, OEF was a successful military campaign”, konkluderte Warren Chin (2003:57) i mars 2003. Chin (ibid.:58;72) baserte sin slutning på at USA og dets allierte hadde klart å nå sine militære mål på tross av at historien forteller at konvensjonelle styrker som kjemper mot en ukonvensjonell fiende sjelden er effektive.

Dermed var det flere observatører som begynte arbeidet med å lage al-Qaidas nekrolog. ”Al Qaeda’s top primed to collapse, U. S. says”, var en av overskriftene i *Washington Post* (16.03.03) etter at Khalid Sheikh Mohammed, en av hovedaktørene bak anslagene 11. september 2001, ble arrestert i mars 2003. ”They are being hunted down, their days are numbered”, sa Cofer Black, daværende kontraterrorisme koordinater for USAs innenriksdepartement, tidlig i 2004 (Hoffman 2006b:294).

Men kort tid etter Blacks uttalelse skulle det vise seg at ryktene rundt bevegelsens død var betydelig overdrevet. 11. mars 2004 slo bevegelsen til mot flere tog i Madrid. Anslaget drepte

(IMU), *Jemaah Islamiya* (JI), *the Libyan Islamic Fighting Group* (LIFG), *the Moro Islamic Liberation Front* (MILF), *the Salafist Group for Call and Combat* (GSPC), og forskjellige kasjmirske islamistiske grupper basert i Pakistan – for eksempel *Harakat ul Mujahidin* (HUM), *Jaish-e- Mohammed* (JEM), *Laskar-e-Tayyiba* (LeT), og *Laskar i Jhangvi* (LIJ).

191 mennesker, og kom bare tre dager før valget i Spania. Før dette hadde det også blitt utført anslag i Jakarta og Istanbul, og senere førte et terroranslag mot offentlig kommunikasjon i London til 52 drepte. OEF hadde ikke lammet den globale jihadist bevegelsens kapasitet for å gjennomføre terroranslag. Jeg skal i det følgende undersøke hvordan OEF og statsbygging i Afghanistan har påvirket bevegelsens kapasitet.

4.3.1 Al-Qaidas kapasitet

Warren Chin kan lett bli tilgitt for å konkludere med at OEF var en suksess. Al-Qaidas treningsleire og annen infrastruktur ble i all hovedsak ødelagt. I følge Rohan Gunaratna (2003:227) mistet al-Qaida 16 av sine 25 viktige ledere i løpet av kampanjens første seks måneder. Gunaratna (ibid.:227-228) peker spesielt på to personer som var nøkkelfigurer i al-Qaida: Muhammad Atef, al-Qaidas militære kommandant, ble drept i et flyangrep mot Kabul i november 2001; mens Abu Zubaydah, beskrevet av offisielle amerikanske kilder som al-Qaidas leksikon, ble arrestert 28. mars 2002. Dessuten har dokumenter funnet i Afghanistan etter OEF gitt kunnskap om infrastrukturen, treningen, taktikken og ideologien til al-Qaida, noe Gunaratnas (ibid.) bidrag er godt eksempel på.

Men det er imidlertid grunnlag for å være forsiktig med å overdrive effekten av OEF på den globale jihadist bevegelsens sentrale dimensjon. Det er først og fremst ganske usikkert om tilgangen til territorium er av stor betydning for terrornettverk som al-Qaida. Bruce Hoffman (2004:551) hevder for eksempel at al-Qaidas infrastruktur i Afghanistan i all hovedsak var tilrettelagt for å drive en konvensjonell borgerkrig mot Nord-alliansen, og at OEFs ødeleggelser derfor var langt på vei unødvendige i forhold til bekjempelse av terrordimensjonen. Det er imidlertid ting som tyder på at Hoffmans slutning ikke medfører riktighet. Som jeg allerede har pekt på var Afghanistan viktig for al-Qaida som en treningsinstitusjon av nye jihadister. Denne kapasiteten har den globale jihadist bevegelsen langt på vei mistet.

Karin Von Hippel (2002:33) er blant dem som hevder at tilgang til territorium også er viktig for terrornettverks økonomi. Det hevdes at nettverk relativt lett kan flytte våpen, narkotika og annet inntektsbringende materiell, og på denne måten hente økonomiske gevinster fra sine frie tilholdssteder. Spørsmålet er imidlertid hvor store økonomiske ressurser som trengs for å drive terrorisme. Anslagene 11. september 2001 er al-Qaidas største og mest spektakulære noensinne, men kostet bare mellom 400,000 og 500,000 dollar (Gunaratna 2003:64; 9/11 Commission Report 2004:170). Andre anslag, spesielt dem som ikke er utført av sentrale al-

Qaida elementer, er regnet for å koste mye mindre, blant annet fordi den eller dem som skal utføre anslaget får ansvar for å finansiere deler av anslaget selv, gjennom for eksempel svindel av kredittkort. Et relatert spørsmål er om al-Qaida fikk økonomiske gevinster fra sine tilholdssteder i Afghanistan. Det finnes ingen bevis på at al-Qaida var involvert i noen form for smugling, enten det gjaldt narkotika eller konfliktdiamanter (9/11 Commission Report 2004:171-172), og det finnes heller ingen indikasjoner på at Osama bin Laden finansierte bevegelsen via sin egen personlige formue (ibid.:171). Al-Qaidas drift, som er estimert til å koste 30 millioner dollar hvert år, er i det store og det hele finansiert gjennom donasjoner og muslimske veledighetsorganisasjoner (ibid.). Dessuten blir midlene som regel overført gjennom det såkalte *Hawala*-systemet, et system som er så utbredt i Afrika og Asia at geografiske tilholdssted er av liten betydning (ibid.).³³ Det er lite som tyder på at tilgang til territorium er av noen stor betydning for den økonomiske situasjonen til den globale jihadist bevegelsen generelt og al-Qaida spesielt.

Men selv om tilgangen til territorium ikke var viktig for al-Qaidas økonomiske situasjon, er det liten tvil om at Afghanistan var av stor betydning for både al-Qaida og resten av den globale jihadist bevegelsen. På grunn av sine frie tilholdsstedet er al-Qaida blitt et unikt fenomen i terrorismens historie. Radikale muslimer fra hele verden kunne dra til treningsleirene i Afghanistan. Her ble de trent i terrorisme og andre asymmetriske virkemidler, de ble indoktrinert i pan-islamismen og det Hegghammer (2005:353) kaller en ”ultramaskulin voldskultur”. Det ble knyttet betydningsfulle nettverk på alle nivå. Uten sine baser i Afghanistan er det lite som tyder på at al-Qaida og resten av den globale jihadist bevegelsen hadde vært så ekstremt kapabel som den viste seg å være.

Angrepene på al-Qaida under OEF har imidlertid ikke ødelagt basenes kapasitet fullstendig. Riktignok ble store deler av al-Qaidas ledelse drept eller pågrepet under og etter OEFs tidlige faser, men bevegelsens to viktigste personer, Osama bin Laden og Ayman al-Zawahiri, er fortsatt på frifot. Ingen kan med sikkerhet si hvor disse og resten av det gjenlevende lederskapet i al-Qaida befinner seg, men det aller meste tyder på at de har søkt tilflukt i grenseområdet mellom Afghanistan og Pakistan (Bokhari 2006a:8; Johnson og Mason 2008:41), i, eller i nærheten av, det allerede omtalte *Federal Administrated Tribal Area* (FATA).

³³ Haslerud og Tranøy (2005) har skrevet en rapport som gir innsikt i *Hawala*-systemets virkninger.

Dermed er spørsmålet om FATA, og de omkringliggende områdene, fungerer som et nytt sikkert tilholdssted for al-Qaida. Det er ting som tyder på dette. I følge Laila Bokhari (2006:21) har al-Qaida klart å vinne eller kjøpe seg støtte fra lokale stammeledere, noe som gjør at bevegelsen i hvert fall har noen frie tilholdssteder. Som jeg allerede har vært inne på er det mye som tyder på at individene bak London-anslaget trente hos al-Qaida i FATA. Hvor stor al-Qaidas bevegelse er i området er selvfølgelig nesten umulig å svare på. En uoffisiell kilde fortalte Arnaud de Borchgrave (2005) at det var omtrent 15,000 utenlandske krigere, altså al-Qaida medlemmer eller mer perifere elementer, i området, noe som fører til at de Borchgrave anslår det faktiske antallet til å være rundt 1,500. Det er med andre ord vanskelig å konkludere med hvor stor betydning FATA har for al-Qaida, men at basens tilstedeværelse der har undergravd OEFs tidlige suksess i noen grad er det liten tvil om.

Hva som på lengre sikt vil skje med al-Qaida og dens tilholdssteder i FATA er derimot et helt åpent spørsmål. Når det er sagt vil mye antageligvis avhenge av forholdet mellom Taliban og al-Qaida, og hvordan internasjonale aktører velger å takle disse to bevegelsene. Taliban har et sterkt fotfeste i FATA og omkringliggende områder. Det er her bevegelsen i sin tid ble dannet, og det er her den har mange tilhengere og potensielle rekrutter. Al-Qaida har ikke en like sterk posisjon i disse områdene. Jeg vil senere gå i dybden på forholdet mellom Taliban og den globale jihadist bevegelsen, for nå er det nok å nevne at det finnes en form for allianse mellom bevegelsene, en allianse som al-Qaida langt på vei er avhengig av for å opprettholde sine tilholdssteder. Dermed vil internasjonale aktørers behandling av Taliban være av betydning for al-Qaidas kapasitet. Svekket eller ødelegges Taliban er det mye som tyder på at al-Qaidas tilgang til territorium blir svekket eller bort i mot borte.

En annen interessant ting i denne sammenhengen er at Taliban leder et stadig økende opprør i Afghanistan, samtidig som bevegelsen sprer ustabilitet i Pakistan. Dette har ført til at mektige aktører har fått øynene opp for betydningen av FATA og omkringliggende områder. I USA hevdet Demokratenes presidentkandidat Barack Obama at han vil sende amerikanske soldater inn i FATA om ikke pakistanske myndigheter tar saken i egne hender (Nordstoga 2008). Hvis dette skulle bli tilfellet er det gode grunner til å tro at al-Qaidas tilgang til territorium vil være enda mindre enn det er nå.

OEF og andre militære anstrengelser i sammenheng med statsbygging i Afghanistan har med andre ord hatt en negativ effekt på al-Qaidas kapasitet, og det er vanskelig å se at de nye tilholdsstedene i FATA vil kunne benyttes i lang tid fremover. Gjennom de syv siste årene har

al-Qaida mistet mange medlemmer, og de har mistet kapasiteten for trening og indoktrinering av radikale muslimer. De nye tilholdsstedene kan ikke sammenliknes med Afghanistan. Allikevel er både Osama bin Laden og Ayman al-Zawahiri fortsatt på frifot, og ting tyder på at al-Qaida er i stand til å utøve ideologisk veiledning og i noen tilfeller sporadisk trening. Al-Qaida er kraftig svekket, men ikke forvitret.

4.3.2 De perifere elementenes kapasitet og rekrutteringsgrunnlag

Før OEF og statsbygging i Afghanistan, mottok de perifere elementene i den globale jihadist bevegelsen ideologisk og operasjonell veiledning hovedsakelig fra Osama bin Laden og Ayman al-Zawahiri. Uttalelser fra disse to fortsetter å spille en stor rolle for denne dimensjonen, men i følge Thomas Hegghammer (2006:15-17) har det også dukket opp nye aktører som sprer den ekstreme pan-islamismen. Lokale al-Qaida avdelinger har begynt å gi ut sine egne ideologiske tidsskrift. I tillegg har strategiske dokumenter fra stort sett ukjente forfattere startet å sirkulere. Den siste utviklingen er at såkalte grasrotsradikale deltar i islamistiske diskusjonsforum på internett, hvor flere hundre innlegg blir offentliggjort hver eneste dag.

Dette tyder i hvert fall på to ting. For det første er det grunn til å tro at de mangfoldige meningene bak, samt det mangfoldige opphavet til, det som upresist kan kalles den globale jihadist bevegelsens ideologi, er et tegn på en bevegelse som er i ferd med å fragmentere. Al-Qaida har ikke lenger den samme innflytelsen på bevegelsen. For det andre er det mye som tyder på at den ekstreme pan-islamismens resonans er forsterket. Terroranslagene i Madrid og London, samt den økte aktiviteten på internett, er et tegn på at bevegelsens perifere elementer har blitt styrket.

Jeg har tidligere pekt på hvordan ideologi og ideologiske karismatiske ledere er av stor betydning for forekomst av terrorisme. Ideologi kan forstås som et politisk rammeverk som hjelper individer og organisasjoner å tolke virkeligheten og styre handling (Bjørge 2005a:258). Tilstedeværelsen av og resonansen til radikale ideologier kan dermed være med på å forklare eller predikere forekomst av terrorisme. Når et menneske blir frustrert kan adopsjon av slike ideologier medføre at terrorisme blir en mulig eller fristende handling.

Resonansen til militant pan-islamisme er mye av forklaringen på at den globale jihadist bevegelsens perifere elementer har blitt styrket gjennom de siste syv årene. I følge Brynjar Lia (2008a:3) er det mulig å identifisere tre hovedårsaker til pan-islamismens resonans: (i) den forfekter en enkel, populær ideologi som korresponderer med misnøye i den muslimske

verden; (ii) bevegelsen har fått et mektig og innbydende image; og (iii) bevegelsen har en global karakter.

Det er først og fremst bin Laden og al-Zawahiris fokus på den fjerne fienden som gir samtidens pan-islamisme dens resonans. Ved å til stadighet hevde at muslimer er under angrep fra Vesten både militært, religiøst og økonomisk, og ved å hevde at det er Vesten, og spesielt USA, som er den største fienden, har bin Laden og al-Zawahiri unngått fellene som Qutb og hans meningsfeller gikk i. Som Lia (ibid.:3-4) er inne på er det få muslimer som er villige til å ofre livet sitt for en abstrakt idé som kalifatet, men de vil ”die for *al-Aqsa*, and they will sacrifice themselves for liberating Palestine or other countries under occupation such as Afghanistan or Iraq”. I tillegg unngår bin Laden, i hvert fall gjennom sin retorikk, å forfekte drap på andre muslimer, slik Qutb gjorde.

Og som Lia (ibid.:4) peker på er ikke retorikken bare effektiv fordi den er enkel, men også fordi det er noe sant i den. For å låne et begrep av Tim Dunne (2005:266) er USA, i hvert fall i mange muslimers øyne, en hyklersk imperialist. Hyklersk fordi USA invaderer Irak og Afghanistan samtidig som man støtter Israels okkupasjon av Palestina og Saudi Arabias totalitære regime - imperialistisk fordi USA hevder sine verdier som universelle. Osama bin Laden og Ayman al-Zawahiri har derfor truffet en nerve i den muslimske verden. En undersøkelse gjennomført før krigen i Irak viser at 36 % av respondentene i Kuwait, landet USA frigjorde fra Saddam Hussein bare få år tidligere, så på terroranslagene mot New York og Washington DC som rettferdiggjorte (Stone 2002). Bare 9 % av respondentene så på den amerikansk ledede militære intervensjonen i Afghanistan som rettferdiggjort (ibid.). Nye (2004:255) siterer Thomas Pickering, en amerikansk diplomat, som vurderte året 2003 “as high a zenith of anti-Americanism as we’ve seen for a long time”.

Det andre som har gjort den globale jihadist bevegelsen, og pan-islamistisk ideologi, populær er bevegelsens image. I forbindelse med Den franske revolusjonen formulerte Carlo Piscane teorien om “propaganda by deed” (Hoffman 2006b:5). Vold, hevdet Piscane, var ikke bare nødvendig for å få oppmerksomhet rundt en sak, men også for å informere, utdanne, og til slutt samle massene bak revolusjonen (ibid.). Også for al-Qaida og den globale jihadist bevegelsen har Piscanes uttalelser gyldighet, kanskje til og med mer enn noen gang på grunn av samtidens informasjonsteknologi.

Bevegelsens spektakulære terroranslag, enten mot New York og Washington DC eller mot *USS Cole*, har skapt oppmerksomhet. Anslagene gjorde at både navnet Osama bin Laden og

begrepet al-Qaida brente seg fast i folks bevissthet. Terrorisme var på mange måter blitt synonymt med al-Qaida. Og, som Lia (2008a:5) peker på, klarte George W. Bush å ytterligere forsterke bevegelsens image ved å lansere sin globale krig mot terror. Ikke bare var krigen mot terror nok et eksempel på amerikansk hyklersk imperialisme, den viste også at bevegelsen hadde nok makt til å provosere frem handlinger fra verdens eneste supermakt. På denne måten har den globale jihadist bevegelsen blitt fremstilt som den eneste aktøren som har mulighet til å gjøre noe med den amerikanske dominansen i verden generelt, og i muslimske land spesielt. Andre terrorgrupper, med mer lokale interesser, ble tilsidesatt for pan-islamismen og dens imponerende fremtoning.

Den siste hovedårsaken til den globale jihadist bevegelsenes popularitet er dens globale natur. Som Lia (ibid.:6) peker på er ikke den globale jihadist bevegelsen noen vanlig etnonasjonalistisk terrorgruppe som bare har medlemmer fra en etnisk gruppe. Bevegelsen er i prinsippet åpent for alle muslimer.³⁴ Den er multietnisk og multinasjonal, og består blant annet av tadsjikere, usbekere, kasakher, tsjetsjenere og arabere. I tillegg har al-Qaida, som jeg tidligere har vært inne på, knyttet forbindelser til andre opprørs- og terrorgrupper, og mulighetene for kommunikasjon via internettet utnyttes. Dette gir ikke bare bevegelsen et større potensielt rekrutteringsgrunnlag, det understøtter også dens pan-islamistiske retorikk (ibid.).

Det er med andre ord liten grunn til å tvile på at pan-islamismen, og dens fysiske manifest i samtiden; den globale jihadist bevegelsen, har resonans og er populær blant svært mange muslimer globalt. Når det er sagt, er det viktig å minne om at handling ikke nødvendigvis følger retorikk. Bin Laden og al-Zawahiri har et retorisk fokus på den fjerne fienden, men i praksis viser det seg at al-Qaida og andre elementer innenfor den globale jihadist bevegelsen også angriper andre muslimer. En gruppe kalt *al-Qaida on the Arabian Peninsula* (QAP) har for eksempel drevet en terrorkampanje i Saudi Arabia. Kampanjen har antageligvis vært medvirkende til at terrorisme generelt og bin Laden spesielt har mistet popularitet her. En undersøkelse fra *Terror Free Tomorrow* (TFT) viser at bare 10 % av respondentene ser velvillig på al-Qaida, og at 15 % ser velvillig på bin Laden (TFT 2007:9). En annen undersøkelse, fra Wike og Samaranayake (2006), viser det samme mønsteret, om enn i andre land. Siden 2002 har støtten til både Osama bin Laden og terrorisme som virkemiddel

³⁴ Selv om bevegelsen i prinsippet er åpent for alle muslimer, er de aller fleste medlemmene i al-Qaida spesielt og den globale jihadist bevegelsen generelt sunni-muslimer.

minsket. Riktignok er støtten fortsatt høy i flere land, spesielt i Jordan og Pakistan, hvor henholdsvis 61 % og 52 % ser positivt på bin Ladens bidrag.

Men selv om støtten til den globale jihadist bevegelsen og Osama bin Laden muligens er på retur i flere muslimske land, er det mye som tyder på at bevegelsens perifere elementer allikevel står styrket igjen etter 2001. Det er ikke bare pan-islamismens resonans som er årsak til dette. Jeg har tidligere pekt på hvordan diskriminering av muslimer i et globalt perspektiv kan føre til pan-islamistisk terrorisme, og hvordan såkalte utløsende hendelser kan være med på å motivere terrorkampanjer. OEF og statsbygging i Afghanistan kan fungere som et eksempel på begge de nevnte faktorene. Har statsbygging i Afghanistan styrket den globale jihadist bevegelsens perifere elementer på bekostning av den sentrale dimensjonen? Intuitivt er det mye som tyder på det.

Men så dukker det ikke helt ukjente problemet med kontroll av tredjevariabler opp. Krigen i Irak kan også være et eksempel på muslimsk diskriminering eller en utløsende hendelse,³⁵ og det samme kan annen vestlig dominans eller tilstedeværelse i den muslimske verden være. Hegghammer (2006:20-21) har forsøkt å finne ut hvilke temaer som er mest populære på grasrotnivået ved å kvantifisere innleggene ved et bestemt internettbasert diskusjonsforum etter geografisk interessefelt. Selv om Hegghammers metode har åpenbare metodologiske mangler, gir den en pekepinn på hvor interessen er størst. Deltakerne i forumet viser klart størst interesse for Irak og Saudi Arabia, med opptil 19 innlegg og over 12,000 svar på en måned. Ikke ett innlegg i forumet gjennom det halve året det er undersøkt hadde Afghanistan som tema.

Dette kan selvfølgelig være på grunn av at det diskusjonsforumet som er undersøkt ikke har tilknytning til Afghanistan i en eller annen form, og at andre diskusjonsforum derfor kan gi helt andre svar. Men, når dette settes sammen med uttalelser fra bin Laden og al-Zawahiri etter 2003, danner det seg et mønster. Også her har Irak prioritet over Afghanistan, og referansene til Irak er langt flere enn til Afghanistan (ibid.:17-18). I mars 2008 beskrev bin Laden (sitert av Lia 2008b:11) Irak som: “[T]he most important of fields and the one that infuriates the enemy the most”.

³⁵ Det samme kan selvfølgelig andre ting, som for eksempel konflikten mellom Israel og Palestina. Jeg regner imidlertid med at denne konflikten ikke har fått noen større eller mindre effekt etter 2001, siden den allerede har pågått en lang stund. Når det er sagt er det liten tvil om at den er viktig for al-Qaidas ideologiske resonans (Hegghammer 2007).

Det er derfor vanskelig å konkludere med at hendelsene i Afghanistan har vært av stor betydning for den økende grasrotsradikaliseringen i det som litt upresist kalles al-Qaida. Men, det er heller ikke grunnlag for å utelukke at Afghanistan har vært medvirkende. For det første var Afghanistan tyngepunktet i bin Laden og al-Zawahiris uttalelser før krigen i Irak, og Afghanistan fortsetter å bli fremhevet også etter dette (Lia 2008b:11-12). For det andre er det vanskelig å tro at Afghanistan ikke ville vakt større interesse i dag om ikke krigen i Irak hadde funnet sted. OEF og statsbygging i Afghanistan har utvilsomt vært medvirkende til at pan-islamismens resonans og den globale jihadist bevegelsens perifere elementer har blitt styrket, selv om disse effektene har blitt mindre etter krigen i Irak.

4.3.3 Klassisk jihadismes kapasitet og rekrutteringsgrunnlag

Det er grunn til å tro at også kapasiteten til den klassiske jihadismen er blitt styrket av samme årsaker som har ført til at den globale jihadist bevegelsens perifere elementer har blitt styrket. Pan-islamismens resonans, muslimsk diskriminering og utløsende hendelser som de militære intervensjonene i Afghanistan og Irak har trolig ført til at flere individer hvalfarter til konfliktområdene for å beskytte sine muslimske brødre.

I følge Morten Strand (2008) var rundt en tredel av opprørerne som ble pågrepet eller drept under NATO og den afghanske hærens offensiv rundt Kandahar i juni 2008 fra land som Tsjetsjenia, Kina og Pakistan. Dette tyder på at radikale pan-islamister reiser til Afghanistan for å bekjempe fienden. Mye tyder på at klassiske jihadister i mange tilfeller også samarbeider med etnonasjonalistiske grupper som Taliban. Det er riktignok en del kontrovers angående dette, men det finnes i hvert fall utenlandske elementer i noen deler av Taliban (Stenersen 2008:20).

Et nærliggende spørsmål å stille i denne sammenhengen er i hvor stor grad al-Qaida er i stand til å pleie forbindelser med klassiske jihadister. Er al-Qaida blitt så marginalisert i FATA at forbindelsene har forvitret? Dette er et vanskelig spørsmål å svare på. Intuitivt vil svaret være ja. Uten frie tilholdssteder og frihet til å reise, slik al-Qaida hadde i Afghanistan, vil slike forbindelser være vanskeligere å pleie. Samtidig har FATA og de omkringliggende områdene vært tilholdssted for ulike militante grupperinger over lengre tid. I følge Hodes og Sedra (2007:31) er det ikke bare kasjmirske og pakistanske grupper som fortsatt har forbindelser til al-Qaida, men også grupper som for eksempel *the Islamic Movement of Uzbekistan* (IMU) og *Ansar al Islam* har det.

På den annen side er det også ting som tyder på at den globale jihadist bevegelsen fragmenterer. I følge både Hegghammer (2006:26) og Lia (2008a:7) finnes det kontroverser innad i bevegelsen, spesielt angående anslag mot andre muslimer. Resultatet av dette har vært at noen grupperinger, som for eksempel QAP, har begynt å spre sine egne ideologiske skrifter, uavhengig av al-Qaida.

Noen definitiv konklusjon er umulig å komme opp med. At al-Qaida ikke har mistet noen av sine forbindelser etter at OEF drepte eller pågrep store deler av lederskapet og ødela basens infrastruktur i Afghanistan, er vanskelig å tro. Samtidig er det ting som tyder på at FATA har blitt det nye tilholdsstedet for militante grupperinger, og at al-Qaida på denne måten er i stand til å fortsatt øve bred innflytelse. Kontroversen innad i den globale jihadist bevegelsen kan kanskje gi en pekepinn. Hvis al-Qaida begynner å miste kontrollen over sine egne, er det grunn til å tro at de også mister forbindelser til andre grupper.

Men selv om al-Qaida kanskje har mistet noe av kontrollen over bevegelsen betyr ikke dette at bevegelsen i sin helhet er svekket. Dette gjelder i høyeste grad også for klassiske jihadister. Den militære intervensjonen i Afghanistan har trolig fungert både som en utløsende hendelse og som et bevis på muslimsk diskriminering globalt. Alt tyder på at forekomsten av klassiske jihadister har økt de siste seks årene, og at hendelsene i Afghanistan i det minste har vært medvirkende, om ikke instrumentelle, i forhold til dette.

4.3.4 Avslutning

De militære anstrengelsene i forbindelse med statsbygging i Afghanistan har ført til at kapasiteten til al-Qaida, basen som opprinnelig har gitt opphavet til den globale jihadist bevegelsen, er svekket. Spesielt kapasiteten til å drive trening og indoktrinering av nye rekrutter synes mindre. Når det er sagt har al-Qaida fått nye tilholdssteder i grenseområdene mellom Afghanistan og Pakistan, tilholdssteder hvor man antageligvis forsøker å trene og indoktrinere rekrutter. Det er imidlertid grunn til å tro at kapasiteten for trening er svekket betraktelig. Petter Nesser (2008:249-250) hevder at al-Qaida tidligere etterspurte rekrutter, nå er det villige rekrutter som etterspør al-Qaida. Dessuten har al-Qaidas nye tilholdssteder antageligvis også gjort at basen har større vansker enn tidligere med å opprettholde forbindelser til andre opprørs- og terrorgrupper, selv om det er vanskelig å finne bevis for en slik påstand. Al-Qaida er svekket, men langt i fra ubetydelig.

Når det er sagt har statsbygging i Afghanistan fungert som en utløsende hendelse i forhold til radikaliserings og rekruttering av nye elementer til den globale jihadist bevegelsen.

Statsbygging har bygget opp under retorikken til Osama bin Laden og hans meningsfeller, og har fungert som bevis på den globale diskrimineringen av muslimer. Rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme globalt synes å ha blitt større. De perifere elementene i bevegelsen, bestående av individer og grupper som er blitt radikaliseret på grasroten og som har veldig fjerne, om noen, forbindelser til al-Qaida, har blitt styrket etter 2001. Mye av det samme kan hevdes om klassiske jihadister. Som jeg har vært inne på er krigen i Irak den største årsaken til dette, men man kan ikke utelukke at også statsbygging i Afghanistan har spilt en viktig rolle.

Det er bevegelsens regenerering etter 11. september 2001 som har ført til at den fortsatt er "alive and kicking," for å bruke Bruce Hoffmans (2006a:427) ord. Bevegelsen har blitt tynnere i toppen og bredere i bunnen, den har gått fra å være det som Bergen (2002:41) beskrev som et holdingselskap til å bli mange forskjellige selskap som opererer globalt. Selskapene er bundet sammen av et ideologisk lim, et lim som blir sterkere av OEF og statsbygging i Afghanistan. Nekrologene som ble skrevet etter OEFs tidlige prestasjoner må legges bort. Antageligvis blir de ikke tatt frem igjen på en stund.

5. Rekrutteringsgrunnlag i Afghanistan

Jeg har tidligere vært inne på hvordan slutten på den kalde krigen bidro til erkjennelsen om at det ikke lengre var nok å intervensere militært i en stat for å forhindre eller få slutt på krig. Dette ble sett på som en behandling av symptomer, ikke årsaker. Man må, med andre ord, ikke bare vinne krigen, men også freden etterpå. Her står statsbygging sentralt. Ved å promotere politiske, sosiale og økonomiske reformer skal statsbygging opprette en stabil stat med et fungerende rettsapparat, en stat som på lengre sikt er i stand til å på egen hånd opprettholde stabilitet og fred.

Dette er bakgrunnen for ideen om at statsbygging er terrorbekjempelse på lengre sikt. En helhetlig tilnærming til bekjempelse av terrorisme forsøker ikke bare å minske kapasiteten til eksisterende terrornettverk – den forsøker også å takle de grunnleggende årsakene til terrorisme. I forlengelsen av dette var målet med statsbygging i Afghanistan ikke bare å hindre at al-Qaida fikk fri tilgang til territorium, men også å fjerne årsakene til at afghanere ble terrorister og forhindre at Afghanistan på ny ble et arnested for internasjonal terrorisme. Afghanistan måtte derfor utvikles, både sosialt, økonomisk og politisk.

Som jeg tidligere har pekt kan statsbygging forstås som et tredimensjonalt foretak. Først og fremst skal indre og ytre sikkerhet opprettes, deretter skal befolkningens primære behov dekkes før et statsapparat i stand til å levere politiske og økonomiske goder til befolkningen skal utvikles. Det er med andre ord dette statsbygging skal oppnå. Fordi statsbygging ikke er fullført i Afghanistan har jeg operasjonalisert tre delmål som skal fungere som en indikasjon på måloppnåelse, nemlig opprettelse og opprettholdelse av sikkerhet; gjennomføring av strukturelle reformer; og utvikling av legitime myndigheter og makstrukturer. I det følgende vil jeg undersøke hvorvidt disse delmålene er nådd, og hva slags effekt dette har hatt, eller kan tenkes å få, for rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme i Afghanistan.

Grunnlaget for vurderingen av rekrutteringsgrunnlaget er det teoretiske rammeverket for årsaker til terrorisme presentert i kapittel to. Faktorene er vidt forskjellige, og vil påvirke rekrutteringsgrunnlaget i ulik grad og på ulike måter. Et analytisk hovedskille finnes imidlertid i prosessen som leder frem til et terroranslag eller en terrorkampanje. Først må individet eller gruppen være villig til å bruke vold. Det må finnes grunnlag for motstand eller opprør som er tuftet på utløsende hendelser eller ekstreme ideologier og tanker. Hvordan endringene i Afghanistan har, eller kan tenkes å ha, påvirket resonansen til militant pan-

islamisme vil her stå sentralt. Deretter må terrorisme virke som et formålstjenlig virkemiddel. Det må være muligheter til å utøve terrorisme, og terrorisme må være ansett som et effektivt virkemiddel. Denne inndelingen er imidlertid idealtypisk – skillet vil ofte være flytende. Ofte vil faktorer som i utgangspunktet kan virke radikaliserende på individer eller grupper også til dels virke tilretteleggende, og motsatt. Skillet mellom radikalisering og tilrettelegging er situasjonsavhengig. Selv om det analytiske skillet vil fungere som et utgangspunkt for analysen, vil det legges størst vekt på hvordan og i hvilken grad ulike faktorer kan medføre økt eller minsket rekrutteringsgrunnlag, og ikke hva slags kategori faktorene tilhører.

Analysen vil struktureres etter forståelsen av statsbygging som en tredimensjonal anstrengelse. Først vil sikkerhetssituasjonen i Afghanistan redegjøres for, før ulike effekter, både på den afghanske stat, det afghanske samfunn og den afghanske befolkning og på rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme, blir diskutert. Det samme vil deretter gjøres for den økonomiske og politiske situasjonen, før analysen avsluttes av en diskusjon angående legitimiteten til afghanske maktstrukturer og myndigheter og dens effekt på rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme i Afghanistan.

5.1 SIKKERHET

Sikkerhet er, som nevnt, ikke bare et nødvendig delmål i seg selv når det gjelder statsbygging, det er også en nødvendig forutsetning for økonomisk og politisk utvikling. I kapittel to pekte jeg på at opprettelse og opprettholdelse av sikkerhet skal skape en følelse av trygghet og fravær av frykt blant afghanerne. Et sikkert miljø er et hvor befolkningen ikke lenger frykter fysiske overgrep, og hvor forholdene er lagt til rette for at befolkningen får dekket sine primære behov (Kjølberg 2008:35). De direkte effektene av sikkerhetstiltak er med andre ord meget viktige, men det samme er også de indirekte.

I et usikkert miljø vil det være vanskelig, og i enkelte tilfeller umulig, å levere nødhjelp, gi humanitær bistand, assistere flyktninger og bygge eller utvikle infrastruktur. Klarer man å opprette og opprettholde et sikkert miljø derimot vil ikke bare utviklingsprosesser drives enklere, men det vil også, som William Ward (2007:44) er inne på, utvikles en forståelse blant befolkningen om at sikkerhetsstyrkene ikke tolerer kriminell aktivitet, og at "streets, marketplaces, and business areas are safe".

I Afghanistan har sikkerhet vært en sjelden vare over lengre tid. Helt fra statskuppet som innsatte PDPA i maktens korridorer i 1978 og frem til USA og dets allierte intervenerte i landet gjennom OEF, har Afghanistan vært plaget av voldelige konflikter av ulike slag. Siden

en følelse av trygghet på mange måter kan regnes som et primærbehov for mennesker, vil det være god grunn til å tro at det regimet som klarer å opprette sikkerhet i landet langt på vei vil være et populært og legitimt regime i befolkningens øyne. Taliban ble tross alt mottatt som helter flere steder i landet under sine fremrykninger på begynnelsen av 1990-tallet, og dette kan i hvert fall delvis tilskrives opprettelse av sikkerhet.

Dette samme gjorde antageligvis koalisjonsstyrkene under OEF og andre internasjonale aktører da de inntok Afghanistan mot slutten av 2001. I følge Hodes og Sedra (2007:7) var det utbredt optimisme i landet. Taliban var fjernet fra makten i Kabul, og prosessen med å konstruere en stabil stat var nettopp kommet i gang. Omtrent fem år senere var optimismen snudd til pessimisme. OEF og Bonn avtalen hadde bemyndiget de forhatte krigsherrene; det internasjonale samfunnet hadde ikke klart å organisere og finansiere en tilstrekkelig stor internasjonal fredsbevarende styrke eller skapt tilstrekkelige nasjonale sikkerhetsstrukturer gjennom SSR; produksjon, foredling og smugling av opium hadde gjort at destabiliserende elementer hadde fått flere ressurser; og Taliban hadde slått tilbake med ettertrykkelighet fra sine baser i FATA. Den største forskjellen mange afghanere følte på kroppen etter disse fem årene var en forverret sikkerhetssituasjon (Hodes og Sedra 2007:7; Donini 2007:164).

Hvert år siden 2001 har opprøret fra Taliban, al-Qaida og andre såkalte spoilers økt i omfang. *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB), et forum etablert av afghanske myndigheter og det internasjonale samfunnet for å koordinere implementeringen av *the Afghanistan Compact*, rapporterte i 2006 at det i gjennomsnitt var registrert 600 angrep i måneden i slutten av september det samme året. Dette var en voldsom økning fra slutten mars da gjennomsnittet var 300, og fra 2005 da gjennomsnittet hadde vært 130 angrep hver måned. Antallet døde som en direkte følge av angrep var over 3,700, en firedobling fra året før (JCMB 2006:2).

Fraværet av trygghet og tilstedeværelsen av frykt setter selvfølgelig også sine spor blant afghanerne. En undersøkelse fra *Asia Foundation* (2007:28) viser at hele 48 % av respondentene hevdet at deres egen eller familiens sikkerhet hadde blitt truet ofte eller noen ganger i 2007. Andelen hadde steget fra 40 % året før.³⁶ Ikke bare føler en stor del av befolkningen seg truet, andelen er også stigende. Dette kan, foruten å være et hinder for statsbygging, være med på å styrke rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme på

³⁶ Vel så interessant er det at andelen av dem som svarte at sikkerheten aldri var truet hadde gått ned fra 39 % til 30 % fra 2006 til 2007 (*Asia Foundation* 2007:28).

en rekke måter. Effektene er i all hovedsak indirekte og virker sammen med faktorer som forklarer forekomsten av terrorisme. For eksempel kan befolkningens følelse av usikkerhet, manglende utvikling og myndighetenes mangelfulle dekning av befolkningens primærbehov, føre til at legitimiteten til afghanske myndigheter blir lidende på bekostning av oppslutning rundt spoilere eller radikale ideologier.

Økende oppslutning kan komme av at spoilere synes sterkere enn tidligere. Befolkningen kan oppfatte det som at det bare er et spørsmål om tid før for eksempel Taliban igjen styrer Afghanistan med støtte av al-Qaida. Blant afghanerne - som på grunn av sine lokale former for organisering er vant med skiftende allianser og vet å sette pris på verdien av å ha mektige venner - kan spoileres økende kapasitet fungere som sterke incentiver for å støtte disse. Spoileres kapasitet kan, i dette perspektivet, virke forsterkende på deres rekrutteringsgrunnlag.

Det er imidlertid ikke gitt at oppslutning rundt spoilere eller radikale ideologier betyr oppslutning rundt al-Qaida og radikal pan-islamisme. Andre spoilere og andre ideologier, som for eksempel Taliban og etnonasjonalistisk funderte ideologier, kan med vel så stor sannsynlighet få økt oppslutning på grunn av økende usikkerhet. For rekrutteringsgrunnlaget til al-Qaida og pan-islamistisk terrorisme er forholdet til Taliban og andre etnonasjonalistiske eller sosiorevolusjonære grupper av avgjørende betydning. Dette forholdet vil bli diskutert senere.

Det som imidlertid er hevet over enhver tvil er at økende usikkerhet kan virke motiverende eller tilretteleggende på terrorisme gjennom å fortsette Afghanistans lange tradisjoner for politisk vold. Som nevnt i kapittel to er dette en av faktorene som kan forklare forekomst av terrorisme. Når et samfunn i lengre tid har vært preget av politisk vold vil terskelen for aksept av vold være lav. Det er derfor grunn til å tro at afghanere generelt sett ikke har de store moralske kvaler med å iverksette en terrorkampanje hvis dette synes formålstjenlig.

Ideen om at statsbygging er terrorbekjempende antar langt på vei at sikkerhet blir opprettet og opprettholdt. Dette har ikke vært tilfellet i Afghanistan. Konsekvensen er at det er vanskelig å ikke hevde at sikkerhetssituasjonen i landet styrker rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme. For det første gjør Afghanistans lange tradisjoner for politisk vold at terskelen for aksept av politisk vold, deriblant terrorisme, antageligvis er meget lav. Sikkerhetssituasjonen i Afghanistan legger på denne måten til rette for bruk av terrorisme som et virkemiddel. For det andre kan det økte opprøret oppfattes av den jevne afghaner som at spoilere, deriblant al-

Qaida, har fått økt makt. Blant afghanerne, som har stor erfaring i maktbalansespill på lokalt nivå (Barth 2008), er det grunn til å tro at det finnes en tendens til å støtte den siden som synes sterkest. I et slikt perspektiv kan det økte opprøret gi motivasjon til å slå seg sammen med ekstreme og radikale krefter. Til sist er sikkerhet, som nevnt, også en bakenforliggende variabel i forhold til andre relevante faktorer som for eksempel økonomisk utvikling. Økende usikkerhet vil derfor ha negativ effekt på den generelle utviklingen i Afghanistan, og kan være medvirkende til at rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme styrkes. Når det gjelder utviklingen i landet er imidlertid regionale forskjeller betydelige. Dette vil bli diskutert i fortsettelsen, men først vil jeg se på den generelle økonomiske utviklingen.

5.2 ØKONOMI

Økonomisk utvikling er en av nøkkelfaktorene i Afghanistans utvikling. Det handler på kort sikt om å dekke befolkningens primærbehov, og på lengre sikt om å sette staten og samfunnet i stand til å selv dekke disse behovene. På kort sikt er derfor nødhjelp essensielt, mens utvikling av infrastruktur og institusjoner skal legge grunnlaget for en bærekraftig økonomisk utvikling på lengre sikt (Ward 2007:44).

I Afghanistan krever en bærekraftig økonomisk utvikling massive anstrengelser. Landet er landlåst, det er meget avhengig av landbruk, utenlandsk assistanse og regional handel. To tiår med krig har lagt landets infrastruktur og økonomiske institusjoner i ruiner. Afghanistan er et ekstremt fattig land. Uansett hvilke mål man velger på velferd og levekår så er konklusjonen, som Barnett Rubin (2002:153) formulerer den, at “Afghanistan ranks near the bottom of the human family”.

Det har imidlertid vært fremgang i Afghanistan etter at statsbygging ble iverksatt i 2001. Bonn avtalen (2001:III) opprettet en sentralbank; den afghanske valutaen, *afghani*, har blitt reevaluert og stabilisert; og skoler, helseinstitusjoner og veier har blitt bygget. I følge Rubin (2007:67) har økonomien hatt en vekst på i gjennomsnitt 15 % hvert år siden 2002, og i følge *CIA World Factbook* (2008) var det en vekst i BNP på 12,4 % i 2007. Det er ikke bare den økende usikkerheten den afghanske befolkningen har følt på kroppen siden 2001. I følge en undersøkelse gjennomført av *Asia Foundation* (2007:37-41) mener 49 % av befolkningen at de er mer velstående nå enn under Taliban; 51 % hevder at tilgang til utdanning er forbedret; og 43 % mener at helsesituasjonen til familien er i bedre forfatning.

Men veksten har ikke vært kraftig nok. I 2005 ble arbeidsløsheten estimert til 40 % av *CIA World Factbook* (2008), og 53 % av befolkningen levde i 2003 under fattigdomsgrensen.

Rubin (2007:67) siterer en rapport fra FN og afghanske myndigheter hvor det hevdes at veksten:

[I]s still not sufficient to generate in a relatively short time the large numbers of new jobs necessary to substantially reduce poverty or overcome widespread popular disaffection. The reality is that only limited progress has been achieved in increasing availability of energy, revitalizing agriculture and the rural economy, and attracting new investment.

I Afghanistan er mye fortsatt ugjort. Selv om veier har blitt bygd trengs det flere veier, selv om helseinstitusjoner har blitt utviklet trengs det flere. Vilkårene for statsbygging spiller en stor rolle her. Den økonomiske veksten kan simpelthen tilskrives de dårlige forutsetningene.

Årsakene til at veksten ikke har vært tilfredsstillende kan være mange. Spoilere, enten de er totale eller begrensede, har gjennom et stadig økende opprør og en stadig økende opiumsproduksjon helt klart spilt en rolle. Det samme har det lave og lite effektive nivået på internasjonal innsats gjort. I Afghanistan var det stort behov for nødhjelp i 2001, og dette har i stor grad blitt prioritert fremfor langsiktige tiltak. Blant afghanerne er det faktisk internasjonale givere og deres utstrakte bruk av INGOs som får mye av skylden for Afghanistans økonomiske situasjon. I følge Donini (2007:164-165) er det en utstrakt oppfatning at midlene fra internasjonale givere i større grad bør kanaliseres gjennom afghanske myndigheter, i tråd med argumentasjonen til President Karzai: "The priority should be factories, power plants, dams and other big infrastructure projects that give employment to people, not the small NGO rehabilitation projects that we can do ourselves". Dette henger antageligvis sammen med manglende muligheter for arbeid i Afghanistan. Bare 16 % av befolkningen har opplevd bedre sysselsetningsmuligheter mellom 2005 og 2007, i følge Asia Foundation (2007:42). Mange afghanere lengter faktisk tilbake til Sovjetunionens okkupasjon av landet, da store og synlige utviklingsprosjekt ble iverksatt (Donini 2007:164).

Dette har betydning for rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme. Befolkningens primære behov blir på mange områder ikke innfridd. For eksempel er tilgang til vann og arbeid fortsatt dårlig. Dessuten gjør indirekte effekter seg gjeldende. Som en følge av at befolkningens forventninger ikke har blitt innfridd, blir for eksempel afghanske myndigheter og internasjonale givere delegitimert. Som nevnt tidligere kan dette føre til radikalisering både i sosiorevolusjonær og etnonasjonalistisk retning. Men siden det er en utbredt oppfatning at det er de utenlandske aktørenes anstrengelser, eller mangel på anstrengelser, som er skyldig i landets trege økonomiske utvikling, er det grunn til å tro at et eventuelt hat vil rettes mot

nettopp internasjonale krefter. I dette perspektivet spiller den økonomiske situasjonen i Afghanistan rett inn i hendene på radikal pan-islamistisk ideologi og retorikk, på Osama bin Ladens fokus på den fjerne fienden.

5.3 REGIONALE FORSKJELLER OG PASHTUNSK FREMMEDGJØRING

Men selv om den generelle økonomiske utviklingen og sikkerhetssituasjonen i Afghanistan kan forstås som både skadelig for terrorbekjempelse og statsbygging i seg selv, blir dette bildet nyansert når man ser på de regionale forskjellene i utvikling som preger landet. I enkelte regioner peker pilen i riktig retning, i andre er trenden nedadgående. Hvis man vrir litt på Henrik Ibsens kjente ord, så kan man hevde at utvikling i Afghanistan ikke skjer fullt og helt, men stykkevis og delt.

Det er først og fremst sør og sørvest i Afghanistan utviklingen går i feil retning. I følge en undersøkelse gjennomført av *Asia Foundation* (2007:27) svarer 56 % av respondentene i sør at sikkerheten er dårlig, i sørvest svarer 62 % det samme. I andre deler av landet er situasjonen annerledes. Nord i landet svarer 89 % at sikkerheten er bra, i regionen rundt Kabul svarer 86 % det samme. Mønsteret gjentar seg i forhold til økonomi. 34 % av respondentene i sør svarer at de er mer velstående nå enn under Taliban. I sørvest svarer 21 % det samme, mens andelen er 59 % og 61 % i henholdsvis regionen rundt Kabul og i nord (*Asia Foundation* 2007:38).

I forhold til økonomi har *Asia Foundation* (2007:38) også undersøkt hvordan utviklingen oppfattes på tvers av etnisitet. Mønsteret blir oversatt til klar tekst. Alle etniske grupper hevder at de er mer velstående nå enn under Taliban, bortsett fra pashtunerne. Pashtunerne lever hovedsakelig sør og sørvest i Afghanistan, i områdene hvor den økonomiske utviklingen har vært dårligst og hvor sikkerhetssituasjonen er verst.

Det er derfor vanskelig å hevde at rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme blant for eksempel tadsjikere, usbekere og hasaraer er blitt større på grunn av den økonomiske og sikkerhetsmessige utviklingen i Afghanistan etter at statsbygging ble iverksatt i 2001. Disse gruppene har i all hovedsak fått bedre levekår, og enda viktigere: De opplever det også slik selv. Benyttes det økonomiske og sikkerhetsmessige perspektivet har rekrutteringsgrunnlaget fra disse gruppene blitt mindre. Det er først og fremst i sør og sørvest, hvor pashtunerne lever, at effektene av statsbygging har vært negative. Derfor blir denne gruppens fremmedgjøring og dens effekter diskutert i fortsettelsen.

5.3.1 Pashtunsk fremmedgjøring og forholdet mellom Taliban og al-Qaida

Forutsetningene spiller igjen en stor rolle. Gjennom så godt som hele Afghanistans historie har pashtunerne, i kraft av sin rolle som den største etniske gruppen i landet, vært den gruppen som har dominert makten i Kabul. I forlengelsen av dette er også pashtunerne den gruppen som har hatt best levekår, generelt sett. Med statsbygging i Afghanistan endret dette seg. Riktignok er presidenten, Hamid Karzai, pashtunsk, men mange nøkkelposisjoner har blitt tildelt andre etnisk grupper. Inkorporeringen av krigsherrer fra Nord-alliansen, som i all hovedsak består av andre etniske grupper, er spesielt kritisk i denne sammenhengen.

Som jeg var inne på i kapittel to kan diskriminering på etnisk, religiøst eller sosialt grunnlag være en av faktorene som fører til radikaliserings, og på lengre sikt muligens terrorisme, i et samfunn. Nasjonalt vil diskriminering hovedsakelig kunne føre til etnonasjonalistisk terrorisme, mens diskriminering av muslimer i et globalt perspektiv kan føre til pan-islamistisk terrorisme. På denne måten kan, som jeg har vært inne på ovenfor, OEF og statsbygging i Afghanistan være en medvirkende årsak til økt forekomst av pan-islamistisk terrorisme, spesielt blant den globale jihadist bevegelsesens perifere elementer.

I Afghanistan er det grunn til å tro at pashtunsk fremmedgjøring først og fremst vil føre til radikaliserings i etnonasjonalistisk form. Siden Taliban, som i denne oppgaven er definert som en etnonasjonalistisk bevegelse, er dominert av pashtunere, vil radikaliserings av pashtunere antageligvis føre til oppslutning rundt Taliban. Dette kan være med på å forklare Talibans evne til å lede det stadig økende opprøret i Afghanistan. Selv om dette i seg selv er interessant, er det ikke et hovedfokus i denne oppgaven. Spørsmålet er om rekruttering til Taliban er ensbetydende med, eller øker sjansen for, rekruttering også til al-Qaida eller andre dimensjoner av den globale jihadist bevegelsen. At Taliban og den globale jihadist bevegelsen har samarbeidet, og fortsatt gjør det, på et eller annet plan er relativt ukontroversielt. Det er dette samarbeidets natur som er interessant, og det vil fortelle en del om pan-islamistisk terrorisms rekrutteringsgrunnlag i Afghanistan.

Den globale jihadist bevegelsen og Taliban er i utgangspunktet to ganske forskjellige bevegelser, både ideologisk og operasjonelt sett. Jeg har for eksempel vært inne på hvordan al-Qaida kan regnes som en total spoiler, mens Taliban bør forstås som mer begrenset. Giustozzi (2007b:138) hevder imidlertid at Taliban de senere år har forandret karakter, at bevegelsen har gått fra å være etnonasjonalistisk til å bli mer pan-islamistisk. Dette argumentet er hovedsakelig grunnlagt i to ting. For det første har opprøret i Afghanistan i

stadig større grad benyttet seg av virkemidler som er assosiert med al-Qaida. I følge *International Crisis Group* (ICG) ble selvmordsbombing benyttet i 139 anslag i 2006. I 2005 var antallet 27 (ICG 2007:8). For det andre har Taliban begynt å benytte seg av retorikk som man vanligvis setter i sammenheng med militant pan-islamisme: ”The Taliban has [...] started to use ’global jiahdi’ rhetoric, coining terms such as ’Crusaders’, and describing their struggle as ’a battle between Islam and unbelief’” (Stenersen 2008:2). Det er med andre ord gode grunner til å hevde at Taliban har beveget seg i retning av den globale jihadist bevegelsen.

En slik konklusjon vil imidlertid være en overdrivelse. Som Stenersen (2008:2) påpeker er Talibans handlinger fortsatt preget av å være et lokalt opprør. Taliban har ikke forsøkt å angripe Vesten utenfor Afghanistan eller Pakistan, og Talibans medlemmer deltar svært sjeldent i konflikter i andre land for å forsvare andre muslimer. I følge Stenersen (ibid.:16) er samarbeidet best karakterisert som et fornuftsekteskap: Et rent operasjonelt samarbeid som en følge av at den globale jihadist bevegelsens fjerne fiende og Talibans nære er en og den samme.

Samarbeidet er ikke basert på delte verdier og ideologi, men på strategiske og taktiske vurderinger. Den globale jihadist bevegelsen har ikke noe sosialt program (Lia 2008a:7). Den er fundert på vold, og vil ikke akseptere noen form for politisk løsning. Al-Qaida og andre elementer av den globale jihadist bevegelsen er totale spoilere. Taliban har derimot forhandlet frem forskjellige avtaler med pakistanske myndigheter, og skal etter sigende også ha deltatt i forhandlinger med Afghanistans president Hamid Karzai (Giustozzi 2007b:133-136). Mye tyder på at Taliban vil kunne godta en politisk løsning i sine anstrengelser. Taliban er en begrenset spoiler. Hvis dette skjer en gang i fremtiden, vil det ikke bare føre til at samarbeidet mellom Taliban og den globale jihadist bevegelsen vil bli avsluttet, det kan også godt tenkes at den globale jihadist bevegelsen blir fiender for Taliban (Lia 2008a:8). Dette gjør at samarbeidet ikke bør vurderes som langsiktig.

En analogi kan her trekkes til mujahidin. Under Sovjetunionens okkupasjon hadde mujahidin en felles fiende, og opptrådte derfor til en viss grad som en samlet bevegelse. Etter at Sovjet trakk seg ut slo bevegelsen sprekker. Mujahidin ble delt i flere ulike fragmenter med ulike målsetninger. Resultatet var at Afghanistan ble kastet ut i en borgerkrig. Det var først da Taliban ble en maktfaktor i landet, da deler av mujahidin igjen fikk en felles fiende, at deler av bevegelsen igjen ble samlet under betegnelsen Nord-Alliansen.

På grunn av Afghanistans blodige historie og tradisjonelle, lokale organisering er skiftende allianser og stadig endring i maktstruktur langt i fra uvanlig. Det er dermed ikke urimelig å forvente at den operasjonelle alliansen som den globale jihadist bevegelsen og Taliban har inngått vil være skjør. Allianser er som regel ikke varige i den afghanske kontekst. Dessuten er det, som tidligere nevnt, gode grunner til å stille spørsmålsteget ved hvor varig den eventuelle ideologiske retningsforandringen til Taliban vil være. Det er gode muligheter for at Talibans endring bare er et retorisk grep for å vinne tillit hos viktige støttespillere (Giustozzi 2007b:139). Dette peker i retning av at en rekrutt til Taliban er en rekrutt til Taliban, og ikke en rekrutt til al-Qaida eller andre dimensjoner av den globale jihadist bevegelsen, selv om bevegelsene for øyeblikket kjemper side om side.

Når det er sagt vil ikke rekruttering av nye medlemmer, enten det er til Taliban eller den globale jihadist bevegelsen, nødvendigvis være grunnlagt i ideologi, nasjonalitet eller etnisitet. Andre faktorer, som for eksempel følelse av tilhørighet, betydningsfulle autoriteter og lignende, kan også være av stor betydning når et individ velger å slutte seg til radikale grupper (Bokhari 2006b:34-36). Det operasjonelle samarbeidet kan derfor danne grunnlaget for nettverksbygging. Et individ kan for eksempel slutte seg til Taliban, kjempe side om side med den globale jihadist bevegelsen, opprette personlige, religiøse eller sosiale bånd til al-Qaidas elementer, og på denne måten velge å slutte seg til den globale jihadist bevegelsen med tid og stund.³⁷ Teoretisk sett er ikke dette urimelig.

I praksis vil dette imidlertid vise seg å være vanskelig. For å nyansere bildet av rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme er det verdt å minne om strukturen i den globale jihadist bevegelsen. Først og fremst vil pashtunere i all hovedsak ikke være aktuelle som rekrutter til al-Qaida, til basen. Al-Qaida er svært kresne i utvelgelse av sine rekrutter. For å bli en global terrorist trengs det store kunnskaper om andre språk og andre kulturer, for ikke å snakke om teknisk innsikt. Siden den jevne pashtuner gjerne er oppvokst i Afghanistan eller i FATA, og ikke har hatt god tilgang til utdannelse, vil dette være individer som er regnet som ukvalifiserte for innlemmelse i al-Qaidas rekke. I dette perspektivet har pashtunsk fremmedgjøring ingen positiv effekt på rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme.

³⁷ I teorien kan denne mekanismen også virke i motsatt retning, altså at rekrutter går fra den globale jihadist bevegelsen til Taliban. På denne måten blir mekanismens effekt på rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme tilnærmet lik null, siden endringen går begge veier. Sannsynligheten for at mekanismen virker i denne retningen er imidlertid liten. Taliban er en etnonasjonalistisk bevegelse som i all hovedsak består av pashtunere og enkelte andre afghanere. Selv om det hefter stor usikkerhet rundt hvorvidt utenlandske individer faktisk er tillatt å slutte seg til Taliban, er det grunn til å tro at dette fenomenet i så fall er svært begrenset (Stenersen 2008:20).

Når det er sagt finnes det en mulighet for at Talibans soldater vil kunne fungere som klassiske jihadister. Som jeg har vært inne på tidligere har dette så langt ikke vært tilfellet. Det kan imidlertid forventes at deler av Taliban vil bli klassiske jihadister når, eller hvis, det en gang i fremtiden blir en løsning på konflikten i Afghanistan og Pakistan. Som Hegghammer (2006b:29) peker på i forbindelse med sitt studie av rekrutteringsmønstre i Saudi-Arabia, vil ofte tidligere stridende slite med å tilpasse seg en fredelig tilværelse i et fredelig samfunn, og lengte etter å delta i strid igjen. Dette kan bli tilfellet for Talibans soldater en gang i fremtiden. I dette perspektivet kan pashtunsk radikaliserings på grunn av pashtunsk fremmedgjøring føre til økt rekrutteringsgrunnlag for pan-islamistisk terrorisme på lang sikt.

Det er imidlertid ingen grunn til å legge stor vekt på den mulige langsiktige effekten av pashtunsk fremmedgjøring på rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme. For det første er effekten avhengig av at det operasjonelle samarbeidet fortsetter på lang sikt. Sammenhengen er med andre ord såpass spekulativ og avhengig av andre faktorer at den, for å låne et begrep fra kvantitativ forskning, vanskelig kan sees på som signifikant. For det andre viser diskusjonen ovenfor at det aller meste taler i mot at rekrutteringsgrunnlaget øker på grunn av pashtunsk radikaliserings. Med stor sannsynlighet vil en radikalisert pashtuner slutte seg til Taliban, og ikke noen av dimensjonene til den globale jihadist bevegelsen. Samarbeidet mellom den globale jihadist bevegelsen og Taliban er rent operasjonelt. Det er vanskelig å argumentere for at en rekrutt til Taliban vil være en rekrutt til den globale jihadist bevegelsen, enten man ser på kort eller lang sikt.

5.3.2 Avslutning

Når man ser på endringene av de økonomiske og sikkerhetsmessige forholdene i Afghanistan som følge av statsbygging, er det vanskelig å ikke hevde at rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme har blitt større. Ser man på hvordan de nevnte endringene har påvirket ulike regioner og ulike etniske grupper blir bildet imidlertid nyansert. Sett fra ståstedet til pan-islamistisk terrorisme er ikke bildet lenger udelt positivt. Det er først og fremst pashtunerne som har fått merke de negative virkningene av statsbygging. Andre etniske grupper har i det store og det hele fått bedre levekår, og det kan derfor ikke forventes at disse gruppene styrker rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme. Dessuten vil radikalisererte pashtunerne med stor sannsynlighet slutte seg til Taliban, og ikke ulike deler av den globale jihadist bevegelsen. Rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme kan vanskelig sees som styrket.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at dette ikke gir noe grunnlag for å konkludere med at rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme er undergravd. For det første forteller de regionale og etniske forskjellene bare en del av historien. Effektene av økonomiske og sikkerhetsmessige endringer på nasjonalt nivå spiller fortsatt en stor rolle, og her er det, som nevnt, lett å hevde at rekrutteringsgrunnlaget har økt. Grunnlaget for data om regionale forskjeller er såpass svakt at disse må tas som indikasjoner, og ikke endelige svar. Konklusjonene blir også deretter. Dessuten er det også flere andre faktorer som vil spille inn når man foretar en vurdering av rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme. Disse vil bli diskutert i fortsettelsen.

5.4 POLITISK UTVIKLING

Utvikling av fungerende og legitime politiske institusjoner er essensielt i statsbygging. Det handler om å bygge politiske mekanismer som sørger for at staten er i stand til å levere politiske goder til sine innbyggere og hevde landets interesser internasjonalt. På lang sikt er det bare via konstruksjon av et fungerende politisk system at det kan skapes en stabil situasjon i landet hvor faren for nye konflikter er minimal.

Dette er imidlertid en meget kompleks og situasjonsavhengig prosess. I Afghanistan har over to tiår med krig og overgrep mot befolkningen ført til at den politiske infrastrukturen ligger i biter og at viktige institusjoner som for eksempel politiske partier har mistet mye kredibilitet. Dessuten vanskeliggjør flere ulike former for lokal politisk organisering og landets heterogene befolknings sammensetning politisk utvikling.

Proessen med å utvikle en bærekraftig politisk infrastruktur i Afghanistan har hatt sine problemer. Tidligere har jeg vært inne på hvordan krigsherrer har fått stor innflytelse i det offisielle Afghanistan, hvordan sikkerheten i landet stadig blir svekket, og hvordan dette fremmedgjør den afghanske befolkningen fra det politiske systemet. Når det er sagt har jeg også pekt på hvordan det lette internasjonale avtrykket i Afghanistan kan føre til større afghansk eierskap i den politiske utviklingen. I det følgende skal jeg se nærmere på hvordan, og i hvilken grad, statsbygging har gitt muligheter til politisk deltakelse, hvordan tradisjonelle former for politisk organisering påvirker den politiske prosessen og det afghanske samfunnet, og hvordan, og i hvilken grad, dette påvirker rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme i Afghanistan.

5.4.1 Muligheter for politisk deltakelse

Det var Bonn-avtalen (2001) som la grunnlaget for politisk utvikling i Afghanistan etter at statsbygging ble iverksatt. Avtalen stipulerte en gradvis overgang mot effektive og legitime maktstrukturer og myndigheter. Det første skrittet på veien var opprettelse av en midlertidig administrasjon bestående av 30 medlemmer og ledet av pashtuneren Hamid Karzai. Denne administrasjonen skulle styre Afghanistan frem til overgangsmyndigheter ble valgt gjennom unntaks-*Loya Jirga*. Overgangssmyndighetene skulle regjere frem til valg ble avholdt.

Unntaks-*Loya Jirga* ble gjennomført i 2002. Hamid Karzai ble valgt som statsoverhode av de vel 2000 personene som deltok på samlingen (Youngs 2005:13). *The United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) rapporterte om at samlingen, til tross enkelte problemer, var en suksess (UNAMA 2008). Prosessen med å velge delegater fra de nesten 400 distriktene i Afghanistan ble beskrevet som meget vellykkede. I noen tilfeller var det opp i mot 10 000 mennesker på distriktsmøtene. I følge UNAMA (ibid.) var også selve samlingen et skritt i riktig retning:

The overarching victory of the Emergency Loya Jirga was that for the first time in 23 years, the Afghan people cast a vote for their leader. It is also significant that, despite any threats of intimidation, most delegates found the courage to raise controversial issues and make bold proposals. Many of the discussions on the floor of the Loya Jirga demonstrated that national unity was slowly being forged around common concerns and that a process of reconciliation had begun. It was the first step forward in a process bound to take years.

Den brede deltakelsen tydet på at det fantes bred entusiasme for, og vilje til, å delta i politiske prosesser. Dette ble bekreftet omtrent to år senere, da presidentvalget ble avholdt. I følge konstitusjonen, som på denne tiden hadde tredd i kraft, skulle presidentvalg og parlamentsvalg foregå samtidig (Afghanistan Constitution 2004: Article 160, ch. 12, art. 3). Men på grunn av uenighet angående valglov, valgkretser og manntall (Deledda 2006:157), ble parlamentsvalget utsatt til desember 2005.

Presidentvalget fikk stor oppslutning og gikk relativt fredelig for seg. UNAMA (2008) rapporterte at 8,1 millioner afghanere hadde avgitt stemmer, noe som representerer 70 % av de stemmeberetiggede. 40 % av stemmene kom fra kvinner. Hamid Karzai ble valgt til president med 55,4 % av stemmene, langt foran hans nærmeste utfordrere.³⁸

³⁸ Nærmest Karzai kom tadsjiken Yunus Qanuni (16,3 %), hasaraen Mohammed Mohaqiq (11,6 %) og usbekeren Abdul Rashid Dostum (10 %). I alt stilte 18 kandidater til valg, og en av disse var en kvinne (UNAMA 2008).

Parlamentsvalget fikk ikke like stor oppslutning. Alt i alt deltok 6,4 millioner velgere og 2,835 kandidater i det ICG (2006:4) kaller ”one of the most complex post-conflict elections ever held”. Dette korresponderer til en valgdeltakelse på 50 %. Valget gikk heller ikke spesielt fredelig for seg. Spredt vold på selve valgdagen resulterte i 12 døde (Youngs 2005:15), mens syv kandidater og 12 valgmedarbeidere ble drept under valgkampen (ICG 2006:4).

Det har blitt fremholdt mange forskjellige årsaker til den synkende politiske deltakelsen i Afghanistan fra unntaks-*Loya Jirga*, gjennom presidentvalget og til parlamentsvalget. En er at det stadig økende opprøret har ført til at det hefter større usikkerhet enn før ved å avgi sin stemme. En annen er problemene som hefter ved valgssystemet og valgloven. Det såkalte *Single Non-transferable Vote System* (SNTV) - som fungerer slik at velgerne velger en kandidat fra en liste med individer, og ikke politiske parti - har fått mye kritikk. ICG (2005a:10) skriver følgende:

If a large proportion of the citizenry votes for one candidate, many ballots will in effect be wasted. This large group will elect a single representative, while much smaller numbers of voters will also manage to disproportionately elect favoured candidates. SNTV is particularly unsuited to a country in which political parties lack capacity and discipline. Unless parties and communities very accurately gauge the extent of electoral support before the poll and ensure that their votes are distributed evenly among the appropriate number of candidates, results will not be truly representative.

Problemet henger sammen med mangelen på representative politiske parti i Afghanistan. Konstitusjonen gir befolkningen rett til å danne politiske parti, så lenge disse ikke er grunnlagt i etnisk, lingvistisk, regional eller religiøs basis (Afghanistan Constitution 2004: Article 35, ch. 2, art. 14). Antipatien mot politiske parti i Afghanistan er imidlertid stor. Helt siden PDPA kom til makten i 1978 og mujahidin forsøkte å opptre som politiske parti under borgerkrigen, har partier vært uglesett i landet. I følge Asia Foundation (2006:29) hadde bare 11 % av befolkningen i Afghanistan stor tiltro til politiske parti. I tråd med befolkningens holdninger forkastet president Karzai i 2004 et nytt forslag til valglov som var basert på deltakelsen til politiske partier (ICG 2005a:10).

Når politiske partier ikke har mulighet til å delta i valg mister disse mye av sin relevans, og dette hemmer muligheten for afghanerne til å delta i politiske prosesser utenom valg. I Afghanistan finnes det nesten ikke muligheter for organisert politisk opposisjon. I følge ICG (2005b:1) er systemet i landet:

[...] worrying since it was marginalisation and intolerance of political opposition that stunted the development of a pluralistic system, and was largely responsible for past violence in Afghanistan. If current laws constraining party functioning are not changed, political stability will be illusory.

Dessuten favoriserer valgssystemet og valgloven grupperinger som allerede har etablerte maktbaser. Dette gjelder gjerne krigsherrer. I følge valgloven skal “[i]ndividuals who practically command or are members of unofficial military forces or armed groups [...] not be qualified to candidate themselves for the elections (Electoral Law 2005: Article 15, no. 3). Det har imidlertid vist seg at slike domsavsigelser er usannsynlige i Afghanistan hvor det juridiske systemet ikke fungerer skikkelig og hvor det er stor sannsynlighet for at det allerede finnes individer i offisielle stillinger som ville blitt ekskludert på et slikt grunnlag. Riktignok ble 34 kandidater ekskludert fra parlamentsvalget etter at *The Electoral Complaints Commission* (ECC) hadde mottatt flere klager på kandidatene (Hodes og Sedra 2007:14). Men i følge AIHRC hadde over 80 % av kandidatene som vant i provinsene og 60 % av kandidatene som vant i Kabul, forbindelser til bevæpnede grupper (ibid.).

Valgssystemet og valgloven i Afghanistan er på mange måter en effekt av det internasjonale samfunns lette avtrykk. Selv om det i mange tilfeller er en fordel at afghanerne selv kan bestemme sin egen fremtid, kan dette også få uønskede konsekvenser, som dette tilfellet er et eksempel på. I Afghanistan er det nå manglende muligheter for politisk deltakelse.

Men også her spiller forutsetninger en rolle. Afghanerne har ikke hatt noen reel mulighet for politisk deltakelse fra PDPAs statskupp i 1978 og frem til statsbygging i 2001. Selv om mulighetene for politisk deltakelse er begrensede er de sterkt forbedret, og det kan derfor forventes at afghanerne er tilfreds med situasjonen slik den er i dag. Den brede deltakelsen i både unntaks-*Loya Jirga* og presidentvalget underbygger dette.

Som jeg har vært inne på har deltakelsen imidlertid vært synkende. Det er grunn til å tro at de høye forhåpningene mange afghanere hadde da statsbygging ble iverksatt ikke har blitt nådd. Mye tyder på at fremmedgjøring fra det politiske systemet er en utbredt følelse blant den jevne afghaner (Asia Foundation 2007:19). En leder for en nasjonal NGO er sitert av Donini (2007:164): “We all participated in the Loya Jirga process because we believed that things would change. We voted for Karzai but he disappointed us; by the time the parliamentary elections came we were too disillusioned and few people bothered to vote”.

Som jeg var inne på i kapittel to kan fremmedgjøring fra det politiske systemet føre til radikalisering. Når myndigheter ikke evner å integrere befolkningen i den politiske prosessen kan radikale ideologier og grupper fremstå som et fristende alternativ til protest (Bjørge 2005a:259-160; Crenshaw 2003:95). Det er dermed god grunn til å tro at de begrensede mulighetene er med på å styrke rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme i Afghanistan.

5.4.2 Styresett

Uten å gå nærmere inn på noen diskusjon om demokrati og dets kjennetegn, viser diskusjonen ovenfor angående muligheter for politisk deltakelse i Afghanistan at styresettet i landet ikke utgjør noe fullverdig demokrati. Afghanistan er heller ingen autoritær stat, den befinner seg et sted midt i mellom: Styresettet i Afghanistan kan beskrives som halvdemokratisk.

Dette legger i teorien til rette for bruk av terrorisme som et virkemiddel. Mulighetene for politisk deltakelse er ikke store nok til å fremme fredelig opposisjon, og styresettet er ikke autoritært nok til å benytte brutal kraft mot eventuelle opprørere. Voldelig motstand kan i slike tilfeller ta form av terrorkampanjer. Legges det da til at Afghanistan er et samfunn hvor tradisjoner for politisk vold er utbredt, og at terskelen for aksept av voldelige handlinger er lav, vil man fort kunne hevde at det er stor sannsynlighet for at eventuelle motstandsgrupper bruker terrorisme som virkemiddel.

Isolert sett legger dermed styresettet i Afghanistan til rette for terrorisme. Det stadig økende opprøret i landet er et eksempel på dette. Men samtidig er både afghanske myndigheter og internasjonale aktører involvert i det som blir kalt for en krig mot terrorisme. I et slikt perspektiv minner Afghanistan om en autoritær stat, hvor opprør ikke blir behandlet politisk men militært. Dette minsker muligheten til å utøve terrorisme.

Når det er sagt vil krigen mot terrorisme først og fremst være et hinder for Talibans etnonasjonalistiske opprør i landet. For pan-islamister betyr tilstedeværelsen av vestlige aktører i Afghanistan en rekke nye og relativt lett tilgjengelige mål. Det er god grunn til å anta at et terroranslag i Afghanistan er lettere å gjennomføre enn i for eksempel USA. Den fjerne fiende har kommet en god del nærmere, den pan-islamistiske kampen har fått en frontlinje. Osama bin Laden har sågar skiftet noe fokus i sine uttalelser de siste årene. Bin Laden snakker nå ofte om betydningen av Irak og Afghanistan (Lia 2008b:11-12), frontlinjene hvor ekstreme pan-islamister enklest kan angripe fienden.

I dette perspektivet legger statsbygging til rette for bruk av terrorisme. Det halvdemokratiske styresettet gir få muligheter til fredelig opposisjon, og det slår heller ikke ned på opprør med overveldende makt. Samtidig finnes det en rekke vestlige aktører som anstrenger seg for å opprette og opprettholde sikkerhet i landet, og for å drive generell utvikling. Dette gjør at pan-islamister har fått flere mål som er relativt lett tilgjengelige. Sett på en slik måte forventes forekomsten av pan-islamistisk terrorisme å øke.

5.4.3 Forholdet mellom sentrum og periferi

En av utfordringene ved å utvikle en effektiv og legitim politisk infrastruktur i Afghanistan er forholdet mellom sentrum og periferi, mellom sentralmakt og lokale, uformelle former for organisering. Som jeg tidligere har vært inne på er en av særegenhetene ved Afghanistan at klan tilhørighet og klanpolitikk står svært sterkt, spesielt i rurale strøk av landet. Et balansert forhold mellom sentrum og periferi vil derfor være av betydning for legitimiteten til myndighetene og maktstrukturene, for deltakelse i politiske prosesser og for effektiviteten til den afghanske stat.

Det er maktstrukturen i Afghanistan som er av størst betydning for dette forholdet.

Maktstrukturen er foreskrevet i konstitusjonen. Grunnlaget for utredningen av en ny konstitusjon ble lagt i Bonn-avtalen (2001:I), hvor det fremholdes at en konstitusjonell *Loya Jirga* skulle bli avholdt innen det var gått 18 måneder etter at overgangsmyndighetene hadde blitt etablert. Målet med samlingen var å legge frem forslag om en ny konstitusjon basert på konstitusjonen fra 1964 (Constitution of Afghanistan 1964). I løpet av november 2002 ble en kommisjon på ni medlemmer utnevnt, og denne begynte arbeidet med å utvikle teksten. Etter en lang prosess, med flere debatter rundt rollen til Islam, balansering av presidentembete og anerkjennelse av ulike etniske grupper (Deledda 2006:158), konkluderte arbeidet 4. januar 2004, da en nærmest enstemmig konstitusjonell *Loya Jirga* godkjente Afghanistans nye konstitusjon.

Proessen med å utvikle en ny konstitusjon gjenspeilte på mange måter problemene med å balansere internasjonale hensyn mot afghanske hensyn. Den afghanske eliten og dens internasjonale partnere hevdet at presidenten måtte ha stor nok makt til å gjennomføre den politiske, økonomiske og sosiale reorganisering i Afghanistan på en mest mulig effektiv måte (ibid.:160). Dette møtte imidlertid motstand fra representanter med lokal tilhørighet, som fryktet den sterke konsentrasjonen av makt hos en representant for en enkel etnisk gruppe (ibid.). Resultatet ble en rekke endringer på førsteutkastet til konstitusjonen, som til slutt

foreskrev en maktstruktur basert på en sterk president som balanseres av en todelt nasjonalforsamling bestående av et overhus (*Wolesi Jirga*) og et underhus (*Meshrano Jirga*). Underhuset og presidenten blir valgt direkte, mens overhuset vil bestå av en blanding av indirekte valgte og utnevnte medlemmer. Lokalt skal provins- og distriktråd opprettes. Disse skal velges direkte hvert fjerde år (Afghanistan Constitution 2004). Maktstrukturen i Afghanistan ligner derfor en del på modeller benyttet i vestlige demokrati, hvor makt blir fordelt mellom utøvende, lovgivende og dømmende makt.

Selv om revisjonen av konstitusjonen gav nasjonalforsamlingen mer makt i forhold til presidenten, og det ble utvidet fra en til to visepresidenter, så er maktstrukturen i Afghanistan best karakterisert som sentralisert. Noe av formålet med sentralisering er å holde etniske maktkomponenter på et så lavt nivå som mulig samtidig som en sterk sentralmakt har potensial for å gjennomføre store endringer relativt effektivt. Problemet er at desentraliserte styreformer er tradisjonen i Afghanistan. Fredrik Barth (1987:199) peker på at kongedømmet som offisielt regjerte Afghanistan mellom 1747 og 1978 aldri var preget av sentralisering, og de kongene som forsøkte å sentralisere ble raskt styrtet.³⁹ Hvert regime måtte sikre oppslutningen fra de fleste kulturelle grupper og klaner innenfor Afghanistans territorium, noe som "forced them to observe a cautious balance of power between the center and the provinces, the state and the tribes and communities [...]" (ibid.).

I forlengelsen av den strukturelle tradisjonen i Afghanistan finnes det også et verdimesig problem. Det afghanske samfunnet har utviklet seg utenfor resten av verdens søkelys. Knappt noe annet sted i den moderne verden har klantilhørighet og klanpolitikk den samme relevansen som i Afghanistan. Afghanernes identitet og virkelighetsforståelse står i mange sammenhenger i kontrast til en sterk sentralmakt. Barth (ibid.:189), som er viden kjent for sine antropologiske studier av pashtunere i Afghanistan og Pakistan, oppsummerer afghanernes mistillit til sentralmakt på følgende måte: "Most Afghans have [...] distrusted the towns and big government: their ideals of courage, integrity and the good life thrive best in the village and the countryside, whereas the cities make one at least soft and devious, and at worst dissolute and godless".

Et eksempel på hvilke virkninger konflikten mellom sentrum og periferi har fått i Afghanistan finnes innenfor den juridiske sektoren. Reform av denne sektoren, som opprinnelig var en av

³⁹ Et eksempel på en konge som forsøkte å sentralisere var Amanullah. Han ble kastet i 1929 (Barth 1987:200).

pilarene til SSR, har i stor grad vært en fiasko, dels på grunn av utilstrekkelig internasjonal assistanse og manglende menneskelige ressurser (Hodes og Sedra 2007:73-75). Men mye av årsaken til en dårlig fungerende juridisk sektor må også tilskrives afghanske tradisjoner. Tradisjonelt har mange afghanerne avgjort disputer uformelt på lokal- eller stammenivå, og det er mange som fortsatt foretrekker å benytte seg av slike mekanismer. *Asia Foundation* (2006:59) fant i en spørreundersøkelse i 2006 at bare 16 % av befolkningen ville avgjøre en eventuell disputt i myndighetenes rettssaler.

Det finnes med andre ord iboende motforestillinger i det afghanske samfunnet mot sentralmakt, motforestillinger som gjør at den sentraliserte maktstrukturen i Afghanistan er på kollisjonskurs med de bredere lag av befolkningen. Dette er en effekt som bare blir forsterket av at det ikke har blitt gjennomført lokalvalg enda; at personer i offisielle nøkkelposisjoner lokalt blir utnevnt sentralt; at ansvarsområdene til lokale myndigheter fremdeles ikke er avklart; og at lokale domstoler er i elendig forfatning. I Afghanistan er lokale politiske og juridiske institusjoner så langt bare staffasje uten reelt innhold.

Sentraliseringens effektivitetsgevinst kan med andre ord oppveies av tap av myndigheters og maktstrukturers legitimitet, fremmedgjøring fra det politiske systemet, og ikke minst motstand mot modernisering. Som jeg har vært inne på i kapittel to kan rask modernisering virke radikaliserende på enkelte. Når tradisjonelle verdier og strukturelle mønstre virker irrelevante, og spesielt når de moderne verdiene og strukturene virker lite effektive og fremmer nye verdier, kan radikale ideologier og grupper virke attraktive.

Jeg har allerede vært inne på hvordan Taliban er dominert av pashtunere. Dette har også hatt virkninger på bevegelsens ideologi, som har innslag av *pashtunwali*, pashtunernes egne stammennormer. Pashtunwali gir blant annet stammerådet, eller *Jirga*, rett til å felle dom over forbrytere basert på tradisjonelle lover og regler (Rashid 2000:112). Hvor mye innflytelse pashtunwali faktisk har på Talibans ideologi er omdiskutert (Rubin 1995:88; Marsden 2002:86), men at den har en viss grad av innflytelse er ukontroversielt. Stammeråd var for eksempel noe som Taliban innførte over hele Afghanistan. I tillegg er det blant pashtunerne at uformelle former for konfliktløsning og beslutningstaking har lengst tradisjon og størst relevans. På denne måten spiller Taliban på lag med de uformelle formene for organisering i landet. Dette bør imidlertid ikke overdrives, det er først og fremst blant pashtunere at støtte til Taliban kan fremstå som et attraktivt alternativ for å gjenopprette en gloriøs fortid.

Men også Osama bin Laden har tatt ideologiske grep for å vinne støtte fra individer som er i ferd med å radikaliseres på grunn av det betente forholdet mellom sentrum og periferi i Afghanistan og andre steder. I følge Denis McAuley (2008:277) forsøker bin Laden gjennom sin retorikk å tegne bilder av sine anstrengelser som en gjenopprettelse av muslimers gloriøse fortid, gjennom å referere til begrep som gjerne settes i sammenheng med stammekulturer. Siden stammer fortsatt er viktig for selvidentifikasjonen til en stor del av Afghanistans befolkning, er det ikke urimelig å tro at bin Ladens retorikk gjør at radikal pan-islamisme kan virke som et attraktivt alternativ for individer som er motstandere av den raske moderniseringen i landet.

Hvorvidt rekrutteringsgrunnlaget som skapes på grunn av rask modernisering i Afghanistan er til fordel for Taliban eller pan-islamistisk terrorisme er vanskelig å si. Jeg har allerede diskutert hvordan naturen til samarbeidet mellom Taliban og den globale jihadist bevegelsen kan påvirke rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme. Antageligvis gjelder mye av det samme i denne sammenhengen. Når det er sagt vil få afghanerne, spesielt hvis man ser bort fra pashtunerne, lengte tilbake til Talibans regime. Det er nok heller betydningen av tradisjonelle metoder for konfliktløsning og beslutningstaking, mekanismer som ofte er basert på en eller annen forståelse av Islam, som er savnet. Som Rubin (1995:39) påpeker er ikke dette bare viktig fordi det er maktstrukturer man er kjent med, det gir også en følelse av identifikasjon med muslimer rundt hele verden, med *Umma*. Det kan derfor forventes at radikal pan-islamisme har en relativt sterk resonans blant individer som blir radikalisert i denne sammenhengen. Med andre ord er det ting som tyder på at rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme er styrket på grunn av statsbyggingens og konstitusjonens fokus på sentralisering, selv om det er vanskelig å si hvor sterkt styrket det har blitt.

5.4.4 Avslutning

Formålet med politiske reformer i Afghanistan er å skape et politisk system som åpner for populær deltakelse, leverer politiske goder til befolkningen og som på lengre sikt er et hinder for oppblomstring av nye konflikter. Ideen om at statsbygging er terrorbekjempende hviler delvis på dette. Gjennom muligheter for politisk deltakelse skal sjansene for at befolkningen blir radikalisert svekkes, og mulighetene for å benytte terrorisme som et virkemiddel langt på vei fjernes.

Som diskusjonen ovenfor viser har den politiske utviklingen ikke vært en udelt positiv opplevelse. For det første legger den halvdemokratiske naturen til styresettet i Afghanistan til

rette for terrorisme. For det andre finnes det få muligheter for politisk deltakelse utenom valg og fokuset på sentralisering har gått på bekostning av det lokale nivået. Mye tyder på at afghanerne har blitt fremmedgjort fra det politiske systemet ettersom tiden har gått og resultatene uteblitt.

Spørsmålet er hvordan dette virker på rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme. Svaret på dette spørsmålet er i stor grad bestemt av forholdet mellom forutsetninger og forhåpninger. På den ene siden har afghanerne fått tilgang til flere politiske goder nå enn tidligere. Situasjonen er forbedret. På den annen side er det mye som tyder på at afghanerne forventet mer enn de har mottatt. Som jeg har pekt på flere steder i oppgaven er det en relativt utbredt oppfatning blant observatører at forhåpningene var høye da statsbygging ble iverksatt, forhåpninger som ikke har blitt innfridd. Selv om det er vanskelig å trekke noen klare konklusjoner i denne sammenhengen, er det lite som tyder på at den politiske utviklingen i sammenheng med statsbygging i Afghanistan har svekket rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme.

5.5 LEGITIMITET

Det at afghanske maktstrukturer, afghanske myndigheter og statsbygging som et prosjekt har legitimitet blant befolkningen i Afghanistan, er av avgjørende betydning både for statsbygging i seg selv og for rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme. Det er flere grunner til dette. For det første er enhver stat avhengig av en tilfredsstillende grad av legitimitet. Som Beetham (1991:26) peker på vil underordnede godta og forholde seg til regler og instruksjoner fra en legitim stat, selv om de ikke nødvendigvis er enige i den politikken som føres. En legitim afghansk stat vil i teorien kunne ta upopulære avgjørelser uten å stå i fare for å møte et voldelig opprør eller øke oppslutningen rundt spoilere. Dessuten er legitimiteten til staten, som Kjølberg (2008:19) er inne på, antagelig av enda større betydning i sammenheng med anstrengelser som statsbygging. Dette er anstrengelser som innebærer store endringer for det gitte samfunn, endringer som gjerne blir gjennomført ved hjelp av militære maktmidler. For at staten skal bli fredelig og stabil på lengre sikt er det viktig at befolkningen innser at forandringene som forekommer er til deres eget beste. På denne måten kan potensielle motkrefter, som pan-islamistisk terrorisme, svekkes, og entusiasme rundt prosessene skapes.

Jeg har tidligere vært inne på hvordan legitimitet kan bedømmes. Makt er legitim når den (i) er dannet av og følger etablerte regler; (ii) det er bred konsensus i forhold til disse reglene; og

(iii) når underordnede demonstrerer sitt samtykke til maktreasjonene (Beetham 1991:15-25). Myndighetenes legitimitet bedømmes gjerne ut fra det samme rammeverket, men da legges også myndighetenes effektivitet til. Med effektivitet regnes myndighetenes evne og vilje til å dekke befolkningens behov og produsere politiske goder.

I fortsettelsen vil jeg foreta en kort analyse av maktstrukturenes og myndighetenes legitimitet blant befolkningen i Afghanistan. Legitimiteten til statsbygging som et prosjekt antas å hvile på legitimiteten til de to ovenfornevnte. Jeg har tidligere pekt på enkeltfaktorer som kan påvirke myndighetenes legitimitet i landet, her vil disse bli satt i sammenheng. Analysen vil dermed være delaktig i å sette effektene av statsbygging i sammenheng, og kaste lys over befolkningens holdninger ovenfor maktstrukturene, myndighetene og statsbygging i Afghanistan.

Gjennomføringen av Bonn-prosessen, og spesielt formuleringen av en ny konstitusjon, kan sees på som en måte å sikre at maktstrukturene i Afghanistan er grunnlagt i delte og etablerte regler. Organiseringen av både unntaks-*Loya Jirga* og den konstitusjonelle *Loya Jirga* fungerer som eksempler i denne sammenhengen. Befolkningen fikk mulighet til å direkte delta i prosessen med å utvikle en ny politisk infrastruktur i Afghanistan, både gjennom å revidere konstitusjonen og gjennom å velge representanter til overgangsmyndighetene. Dessuten peker gjennomføringen av *Loya Jirga* på at internasjonale aktører til en viss grad var villige til å benytte seg av tradisjonelle former for politisk organisering.

Det er imidlertid mulig å sette spørsmålstegn ved hvorvidt maktstrukturene i praksis er grunnlagt i etablerte regler. For det første har den maktfordeling som konstitusjonen foreskriver etter revideringen i den konstitusjonelle *Loya Jirga* ikke nødvendigvis blitt etterfulgt i Afghanistan. Implementering av *the Afghanistan Compact* (2006) har for eksempel vært preget av at internasjonale aktører og Karzais regjering overkjører nasjonalforsamlingen i saker som skal falle under sistnevntes ansvarsområde i henhold til konstitusjonen (ICG 2007:11). Dette kan også sees på som et eksempel på interessekonflikten mellom internasjonale og afghanske krefter. Det afghanske samfunnet, spesielt i rurale strøk, er preget av uformelle mekanismer for konfliktløsning og beslutningstaking, en form for organisering som er grunnlagt i regler med lang fartstid. Internasjonale aktørers fokus på sentralisering har spilt dette nivået ut over sidelinjen. Resultatet er at sentraliseringens effektivitetsgevinst har gått på bekostning av legitimiteten til maktstrukturene.

Når det er sagt er det vanskelig å hevde at det ikke finnes konsensus rundt reglene som legger grunnlaget for maktstrukturen i Afghanistan. Gjennomføringen av *Loya Jirga* kan nok en gang brukes som eksempel. Dessuten er den afghanske befolknings skepsis mot politiske partier, og valgsystemets ekskludering av disse, et tegn på hvor langt man har vært villig til å strekke seg for å la reglene korrespondere med afghanske særegenheter.

Men det er ikke bare konsensus rundt reglene som er avgjørende for legitimitet.

Maktstrukturene og myndighetene må også tjene samfunnets samlede interesser, og ikke noen andres. Jeg har allerede pekt på hvordan krigsherrer har fått nøkkelposisjoner i afghanske myndigheter, og hvordan de i flere tilfeller bidrar til korrupsjon og utnytter andre lyssky metoder for egen økonomisk vinning. Til og med hvis dette ikke er tilfellet, hvis krigsherrer bidrar positivt til utvikling av den afghanske staten spesielt og det afghanske samfunnet generelt, så vil koopteringen av krigsherrer virke delegitimerende på afghanske myndigheter. Dette simpelthen fordi deres herjinger gjennom de siste 20 årene har gjort dem illegitime i øynene til den jevne afghaner. Sett med afghanske øyne er det grunn til å tro at en stat som ikke tjener andre interesser enn landets samlede ikke vil bestå av, eller samarbeide med, krigsherrer.

Et annet problem som melder seg i denne sammenhengen, og som ikke har vært diskutert i stor grad tidligere, er at korrupsjon er utbredt i Afghanistan. Den stadig økende opiumsproduksjonen medfører stadig flere korrupte tjenestemenn på alle nivåer i den afghanske administrasjonen (Hodes og Sedra 2007:39). Til og med når det gjelder fordeling av primære goder som tilgang til ferskvann er korrupsjon et vanlig problem (Dyke 2008:33). I følge *Asia Foundation* (2006:14-15) så hele 77 % av befolkningen i Afghanistan på korrupsjon som et stort problem i 2006. Sett med afghanske øyne er det mye som tyder på at maktstrukturen og myndighetene ikke nødvendigvis tjener samfunnets samlede interesser.

For at maktstrukturene skal kunne regnes som legitime må befolkningen gi sitt samtykke til maktrelasjonene. Dette skjer blant annet gjennom valg. I Afghanistan har det, som jeg har vært inne på, vært stor deltakelse både i regjeringsvalget og i unntaks-*Loya Jirga*. Det er imidlertid tegn som tyder på at denne deltakelsen er synkende, slik som parlamentsvalget var et eksempel på. Selv om man ikke skal undervurdere betydningen av frie valg i et land som Afghanistan, tyder den nedadgående trenden i forhold til valgdeltakelse på at afghanernes samtykke til de gjeldene maktrelasjonene er minskende.

Dessuten er aldri deltakelse i valg tilfredsstillende som samtykke. Befolkningen må delta i politiske prosesser også via andre kanaler og på et noe mer hyppig nivå. I vestlige demokrati skjer dette gjerne via engasjement i politiske partier eller fagforeninger. Dette er vanskelig i Afghanistan. Politiske parti er, som nevnt, relativt uglesett av befolkningen og ekskludert fra valgssystemet. I tillegg gjør nedprioriteringen av det lokale nivået, sammen med den begrensede betydningen til lokale og tradisjonelle former for organisering, det bortimot umulig å delta i politiske prosesser på en regelmessig basis for den jevne afghaner. Det er med andre ord vanskelig å se at maktstrukturene i Afghanistan har fått, eller har mulighet til å få, et tilfredsstillende samtykke fra befolkningen.

Når det gjelder effektiviteten til afghanske myndigheter er gjennomføringen av Bonn-prosessen en positiv faktor. I tillegg har økonomien samlet sett blitt bedret, og deler av befolkningen har både fått bedre levekår og større individuell sikkerhet. Når det er sagt har også problemene vært mange. Et lavt nivå på internasjonal innsats, tidvis og stedvis dårlig koordinasjon mellom nøkkelaktører og høy grad av korrupsjon i afghanske myndigheter, har ført til at potensialet for utvikling i Afghanistan ikke har blitt realisert. Befolkningen hadde store forventninger da statsbygging ble iverksatt i 2001, og disse har, hvis vi skal tro Hodes og Sedra (2007:7) og Donini (2007:164), ikke blitt innfridd til tross for fremgang i flere sektorer.

Det er derfor vanskelig å hevde at legitimiteten til afghanske maktstrukturer og myndigheter, og i forlengelsen av dette statsbygging som et prosjekt, er særlig høy blant befolkningen i Afghanistan. Men når det er sagt er det viktig å legge merket til at legitimiteten til et regime alltid vil være påvirket av legitimiteten til det tidligere regimet (Kjølborg 2008:32). I et slikt perspektiv vil Talibans herjinger i Afghanistan medføre at det stilles lavere krav til det regimet som ble innsatt av statsbygging. Det kan, med andre ord, utvikles en følelse av at alt er bedre enn det som har vært. På den annen side har det tidligere blitt slått fast at befolkningen i Afghanistan hadde store forventninger til statsbygging i Afghanistan, forventninger som ikke har blitt innfridd. Dette kan føre til en form for fremmedgjøring fra det politiske systemet i landet. *Asia Foundation* (2007:19) underbygger dette, og hevder at: "[T]he average Afghan feels that the government is very distant". Den synkende deltakelsen i politiske prosesser i landet kan forklares ut fra dette perspektivet. Det er god grunn til å tro at legitimiteten til maktstrukturene og myndighetene ikke bare er relativt lav blant befolkningen i Afghanistan, men at den også er synkende.

Dette har konsekvenser for rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme. I kapittel to ble det hevdet at sjansen for radikaliserings er stor når myndighetene oppfattes som korruperte eller illegitime. Dette gjelder spesielt hvis mulighetene for å få skiftet ut myndighetene er få, hvis myndighetene for eksempel har sterk støtte fra mektige internasjonale aktører.

Diskusjonen over viser at alle disse faktorene er til stede i større eller mindre grad.

Legitimiteten til afghanske myndigheter og maktstrukturer har store muligheter for å virke radikaliserende på befolkningen.

Når det er sagt er det grunn til å nok en gang minne om de regionale forskjellene. I nord og øst har utviklingen i det store og det hele vært positiv, mens det motsatte har vært tilfellet i de pashtunske områdene i sør og vest. Dette peker i retning av to konklusjoner. For det første vil myndighetene være mer legitime blant befolkningen i nord og øst. Myndighetene har vist større effektivitet i disse områdene. Radikaliserings forventes derfor i størst grad blant befolkningen i sør og vest, blant pashtunerne. I forlengelsen av dette vil terrorisme være et aktuelt alternativ som protest for pashtunerne. Legitimiteten til maktstrukturene og myndighetene i landet er ikke lav blant alle afghanere. Et populært opprør i form av for eksempel statskupp er lite trolig. Derimot er legitimiteten lav nok til voldelig opprør blant en minoritet av befolkningen. Terrorism er derfor et fristende virkemiddel. Situasjonen i Afghanistan legger med andre ord til rette for terrorisme.

For å si det på en annen måte kan den manglende legitimiteten til maktstrukturene og myndigheten i Afghanistan, og i forlengelsen av dette statsbygging som et prosjekt, føre til at rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme øker både gjennom å øke sjansene for radikaliserings og gjennom å øke mulighetene for å bruke terrorisme som et virkemiddel. Det er imidlertid stor sjanse for at radikaliserings først og fremst vil foregå blant pashtunere, og dette har, som diskutert tidligere, størst sjanse for å øke oppslutningen rundt etnonasjonalistiske grupper som Taliban. Dermed er det vanskelig å hevde at rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme isolert sett styrkes i Afghanistan.

5.6 REKRUTTERINGSGRUNNLAGET TIL PAN-ISLAMISTISK TERRORISME

Statsbygging skal fungere som en helhetlig tilnærming til terrorbekjempelse. Den skal ikke bare minske kapasiteten til eksisterende terrornettverk ved bruk av militære virkemidler, den skal også takle årsakene til at mennesker blir terrorister. Dette gjøres via utvikling av en stabil stat med et fungerende statsapparat; en stat som dekker befolkningens primære behov og som produserer økonomiske, sosiale og politiske goder; hvor myndighetene er representative og

maktstrukturene legitime; og hvor fredelig opposisjon og ikke voldelig opprør er det beste alternativet for protest. Det er teorien. Som gjennomgangen ovenfor viser korresponderer det ikke nødvendigvis til virkeligheten. I hvert fall ikke når det gjelder statsbygging i Afghanistan.

Rekrutteringsgrunnlaget til terrorisme er delt opp i to idealtypiske kategorier basert på en forståelse av årsaker til terrorisme som en prosess hvor rasjonelle individer eller grupper foretar valg på bakgrunn av de muligheter og begrensninger den gitte situasjonen gir. La meg begynne med den siste delen av prosessen først: Situasjonen må legge til rette for terrorisme, terrorisme må være et formålstjenlig virkemiddel. Det må være mulig å utføre effektive terroranslag. Statsbygging i Afghanistan har utviklet et styresett i landet som best kan karakteriseres som halvdemokratisk. Dette legger til rette for terrorisme, fordi begrensede muligheter for politisk deltakelse svekker fredelig opposisjon som et nyttig alternativ for protest. I tillegg medfører statsbygging en rekke internasjonale aktører på afghansk jord, aktører som er mål for pan-islamistisk terrorisme. Statsbygging i Afghanistan har med andre ord ikke klart å gjøre terrorisme til et virkemiddel som ikke kan benyttes, eller som ikke vil være effektivt.

Den andre kategorien som utgjør rekrutteringsgrunnlaget til terrorisme handler om hva som gjør at mennesker er villige til å bruke vold. Det er først når grupper og individer blir så frustrerte med den gitte situasjon at raske og gjennomgripende forandringer i den gitte samfunn regnes som nødvendige at terrorisme eller andre former for politisk vold blir et mulig virkemiddel. En radikal ideologi som militant pan-islamisme forårsaker terrorisme, og gir aktiviteten mål og mening. Statsbygging i Afghanistan har ikke ført til oppretting av sikkerhet; ikke gjennomført strukturelle reformer som befolkningen anser som positive; og dermed ikke opprettet legitime maktstrukturer eller myndigheter. Statsbygging har derfor ført til at en rekke faktorer som kan virke radikaliserende har manifestert seg selv.

Interessekonflikten mellom mektige internasjonale aktørers fokus på sentralisering og betydningen av desentraliserte, lokale former for politisk organisering, kan virke som et eksempel på rask modernisering, hvor radikale ideologier synes mer og mer relevante for befolkningen ettersom tradisjonelle verdier og sosiale mønstre forvitrer. Manglende muligheter for politisk deltakelse kan føre til fremmedgjøring fra det politiske systemet. Myndighetene og maktstrukturenes legitimitet synes å lide, spesielt fordi befolkningens forhåpninger da statsbygging ble iverksatt ikke har blitt innfridd. Til sist har ikke statsbygging

medført at befolkningen har fått dekket primære behov som sikkerhet for seg selv og sine nærmeste, og goder som arbeidsplasser har ikke blitt produsert i tilstrekkelig grad.

Det er dermed liten tvil om at det finnes et relativt stort rekrutteringsgrunnlag for radikale grupper i Afghanistan. Spørsmålet er hva slags radikaliseringsprosesser dette resulterer i. Jeg har langt på vei slått fast at pashtunsk fremmedgjøring vil medføre økt rekrutteringsgrunnlag for Taliban, og ikke for den globale jihadist bevegelsen ledet av al-Qaida. Når det i all hovedsak er pashtunerne som har fått merke de negative effektene av statsbygging i landet, tyder mye på at rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme ikke har blitt særlig styrket i Afghanistan.

Når det er sagt er det ingen grunn til å konkludere med at det ikke finnes noe rekrutteringsgrunnlag for pan-islamistisk terrorisme i landet. Spesielt interessekonflikten mellom internasjonale aktører og lokale, uformelle former for organisering, sammen med at internasjonale aktører får mye av skylden for utviklingen i landet av befolkningen, forteller at individer og grupper også kan være tiltrukket av den moderne pan-islamismens fokus på den fjerne fienden.

Noen bastant konklusjon angående virkningene av statsbygging i Afghanistan på rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme er derfor vanskelig å komme frem til. Statsbygging har uten tvil medført et grunnlag for radikaliseringsprosesser og muligheter for å benytte terrorisme som et virkemiddel, men dette spiller først og fremst inn i hendene på etnonasjonalistiske grupper som Taliban. Det stadig økende opprøret i Afghanistan fungerer som bevis i så henseende. Dermed er det vanskelig å se at rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme har blitt styrket. Samtidig er det heller ingen gode grunner til å se at det har blitt svekket, noe som er med på å undergrave ideen om at statsbygging er terrorbekjempende.

6. Konklusjon

De nye sikkerhetsutfordringene som fulgte i kjølvannet av den kalde krigen, medførte at erkjennelsen om at militære virkemidler ikke ville være tilstrekkelig for konflikthåndtering gradvis slo rot i bevisstheten til politikere og akademikere i Vesten. Konflikter måtte håndteres både på kort og lang sikt. Både symptomene på, og årsakene til, konflikter måtte takles. Dette kunne bare gjøres via benyttelse av alle statens maktmidler; både militære, politiske, økonomiske og informasjonsrelaterte. Statsbygging – utvikling av en stabil stat med et fungerende statsapparat – var et av de mulige virkemidlene for en slik helhetlig tilnærming til konflikthåndtering.

Det var klare spor av denne erkjennelsen da USAs president George W. Bush talte til nasjonen 6. oktober 2001, dagen før de internasjonale anstrengelsene i Afghanistan ble iverksatt. Bush (2001b) impliserte at militæret ikke var det eneste maktmiddelet som skulle benyttes, men at en helhetlig tilnærming til konflikthåndtering var planen: “Following World War II, America fed and rebuilt Japan and Germany, and their people became some of our closest friends in the world. In the struggle ahead, we will act in accordance with American ideals. We're offering help and friendship to the Afghan people”.

Med andre ord var det statsbygging som ble iverksatt i Afghanistan. Men på grunn av Afghanistans funksjon som base for al-Qaida og et arnested for internasjonal terrorisme, var ikke statsbygging bare et virkemiddel for tradisjonell konflikthåndtering, det var også et virkemiddel for å bekjempe terrorisme. ”Good afternoon,” sa George W. Bush (2001a) da bombene hadde begynt å regne over Kabul og andre strategisk viktige områder i Afghanistan:

On my orders, the United States military has begun strikes against al Qaeda terrorist training camps and military installations of the Taliban regime in Afghanistan. These carefully targeted actions are designed to disrupt the use of Afghanistan as a terrorist base of operations, and to attack the military capability of the Taliban regime [...] By destroying camps and disrupting communications, we will make it more difficult for the terror network to train new recruits and coordinate their evil plans.

I oktober 2008 vil det være syv år siden Bush sine uttalelser, syv år siden statsbygging for første gang i historien ble benyttet som et virkemiddel for å bekjempe terrorisme. Spørsmålet er om de hundretalls milliardene av kroner som er brukt og alle menneskelivene som har gått tapt har vært verdt det, om statsbygging virkelig er et effektivt virkemiddel for å bekjempe terrorisme.

Det er nettopp dette denne oppgaven har forsøkt å gi svar på. Ved å undersøke hvilke effekter statsbygging har hatt på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme, har gyldigheten til ideen om statsbygging som terrorbekjempelse blitt prøvd. Før en oppsummering av hvilke effekter statsbygging i Afghanistan har hatt på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme blir presentert, og ideens gyldighet i denne sammenhengen blir vurdert, vil ideen om at statsbygging er terrorbekjempelse kort repeteres.

Statsbygging har blitt forstått som en tredimensjonal anstrengelse, hvor eksterne stater og andre viktige aktører har benyttet militære, politiske, økonomiske og informasjonsrelaterte virkemidler for å opprette og opprettholde indre og ytre sikkerhet; dekke befolkningens primære behov; og produsere politiske, økonomiske og sosiale goder til befolkningen gjennom å utvikle en stabil stat med et fungerende statsapparat.

Ideen er altså at disse anstrengelsene virker terrorbekjempende. Dette kan skje på minst tre måter. Først og fremst kan de militære virkemidlene svekke eller ødelegge kapasiteten til eksisterende terrornettverk, gjennom å ødelegge baser og treningsleirer og drepe eller pågripe terrorister. For det andre kan anstrengelsene medføre at terrorisme blir et mindre fristende alternativ til protest. Muligheter til fredelig opposisjon og opprettelse av indre sikkerhet som høyner terskelen for aksept av politisk vold, vil føre til at mulighetene for og effektiviteten til terrorisme blir mindre. Det blir vanskeligere å benytte terrorisme som et virkemiddel. Til sist kan statsbygging medføre at sjansene for radikaliserings i samfunnet blir mindre. En stabil stat med et fungerende statsapparat gjør at faren for diskriminering er mindre, og legitimiteten til maktstrukturene og myndighetene vil være høyere. Makstrukturene vil være rettferdige, det vil ikke forekomme hendelser som motiverer deler av befolkningen til voldelig protest. Ideologier som forfekter en rask og gjennomgripende endring av samfunnet får mindre relevans, rett og slett fordi samfunnet fungerer bedre.

På disse tre måtene vil statsbygging, i følge ideen under granskning her, medføre mindre forekomst av terrorisme. Ved å se på en spesiell form for terrorisme, nemlig pan-islamistisk terrorisme, er denne oppgaven i stand til å fokusere diskusjonen om forekomst av terrorisme. Dette er fordi fokuset på pan-islamistisk terrorisme gjør at man kan forklare og predikere handlingene og strategiene i sammenheng med terrorisme, som i utgangspunktet er et meget flertydig og uhandterlig begrep, på en relativt presis måte. Pan-islamistisk terrorisme referer til de terrorgrupper som forsvare Islam og alle muslimer verden over fra ikke-muslimske

trusler, først og fremst vestlige. Disse nettverkene går under samlebetegnelsen den globale jihadist bevegelsen.

Ideen om statsbygging som terrorbekjempelse har blitt prøvd gjennom å se på hvilken påvirkning statsbygging i Afghanistan har hatt på relevante internasjonale aktører, den afghanske staten, det afghanske samfunnet og den afghanske befolkningen, og hva slags effekter dette igjen har hatt på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme, operasjonalisert som kapasiteten til eksisterende terrornettverk og rekrutteringsgrunnlaget for nye terrorister.

Dette er et ambisiøst foretak. Gyldigheten og relevansen til datagrunnlaget er, på grunn av temaets politiske betydning, i mange sammenhenger vanskelig å bedømme. Lite utviklet teori på området gjør at et teoretisk rammeverk har måttet bli konstruert på bakgrunn av intensive litteraturstudier. Begrep som statsbygging og terrorisme er problematiske å definere, og størrelser som forekomst av terrorisme og måloppnåelse i sammenheng med statsbygging er vanskelige å ”måle”. Dessuten har oppgaven kun studert et unikt case – generaliseringsnivået er lavt. Dette fører til at bastante konklusjoner blir umulige å trekke. Formålet med oppgaven har derfor aldri vært å avkrefte eller bekrefte ideen om statsbygging som terrorbekjempelse, men å undersøke om den er blitt styrket eller svekket.

6.1 STATSBYGGING I AFGHANISTAN

Hvis statsbygging skal virke terrorbekjempende må statsbygging få et ønsket utfall. Statsbygging må nå sine mål. Dette er antakelsen ideen om statsbygging som terrorbekjempelse hviler på. Siden statsbygging i Afghanistan ikke er fullført, kan ikke fullstendig måloppnåelse – utvikling av en stabil stat med et fungerende statsapparat – forventes. Derfor har jeg operasjonalisert tre delmål som fungerer som indikasjoner på endelig måloppnåelse. Hvis disse delmålene er innfridd, vil en stabil stat med et fungerende statsapparat være innenfor rekkevidde.

De tre delmålene er opprettelse og opprettholdelse av sikkerhet; gjennomføring av strukturelle reformer, reformer som setter staten i stand til å produsere politiske, økonomiske og sosiale goder; og utvikling av legitime maktstrukturer og myndigheter. I Afghanistan er det lite som tyder på at disse målene er nådd. Sikkerheten har blitt stadig dårligere. Reformene som har blitt gjennomført har ikke klart å produsere goder som gode og regelmessige muligheter for politisk deltakelse eller tilgang til arbeid. Legitimiteten til maktstrukturene og myndighetene, og som en følge av dette statsbygging som prosjekt, er lidende under lite effektive myndigheter og mektige internasjonale aktørers tilstedeværelse i landet. Når det er sagt finnes

det enkelte positive endringer. Befolkningen har begrenset mulighet til politisk deltakelse, noe som er en bedring fra Talibans regime. Økonomien har, samlet sett, vokst. Men problemene overskygger det positive: Afghanistan er per dags dato relativt langt unna å kunne bli karakterisert som en stabil stat med et fungerende statsapparat.

Forklaringene på dette kan være mange. De ukontrollerbare forutsetningene er svært lite fordelaktige, noe som medfører at kravene til nivået på den internasjonale innsatsen er meget høye. Disse kravene har aldri blitt innfridd. Den internasjonale innsatsen har vært altfor lav og altfor lite effektiv. Midlene har ikke korrespondert med målene, spoilere har ikke blitt taklet på en tilfredsstillende måte. Statsbygging er i utgangspunktet en helhetlig tilnærming til konflikthåndtering, i Afghanistan har tilnærmingen vært stykkevis og delt.

Men kanskje mest oppsiktsvekkende er det at mektige internasjonale aktører ikke ser ut til å ha lært av feilene som ble begått på 1950- og 1960-tallet, da statsbygging ble benyttet som et virkemiddel for å drive utvikling i stater i den tredje verden. I denne perioden ble erfaringen fra utviklingen av stater i Europa benyttet som en modell for hvordan stater i andre verdensdeler skulle utvikles (Hippler 2005b:4). Statsbygging var med andre ord en blåkopi av Europas utvikling, et konsept som ble mislykket fordi det ikke tok hensyn til lokale omstendigheter.

Når statsbygging igjen ble et populært konsept etter den kalde krigen, var de gamle feilene tilbake i en ny innpakning. Et godt eksempel på dette er Francis Fukuyamas (2006:4-7) skille mellom statsbygging som konstruksjon og rekonstruksjon. Konstruksjon betyr at den gitte målstat må utvikles helt på nytt fordi utviklingsnivået er så lavt at det ikke finnes institusjoner å rekonstruere. Dette er en form for vestlig syn på utvikling som mektige internasjonale aktører synes å ha tatt med seg inn i sine anstrengelser i Afghanistan. Landet ble forsøkt konstruert – ikke rekonstruert. De uformelle og tradisjonelle formene for organisering som er så utbredt og viktig for mange afghaneres selvidentifikasjon, ble for det meste holdt helt utenfor utviklingen. Internasjonale aktørers fokus på sentralisering ble presset gjennom på tross av afghanernes mistro til sentrale myndigheter. Dette har ført til at mange afghanere har mistet troen på afghanske maktstrukturer, afghanske myndigheter og hele statsbyggingen som et prosjekt. Dette er ikke bare med på å forklare hvorfor statsbygging i Afghanistan ikke har nådd sine mål, men det forteller også at måloppnåelse kan være langt unna også i fremtiden. Når befolkningen ikke tror at de endringer som statsbygging medfører er til deres eget beste, vil en stabil afghansk stat bare være en drøm, og ikke et oppnåelig mål.

6.2 FOREKOMST AV PAN-ISLAMISTISK TERRORISME ETTER 2001

Det er med andre ord mye som tyder på at antakelsen bak ideen om statsbygging som terrorbekjempelse ikke er blitt oppfylt i tilfellet Afghanistan. Spørsmålet er hva slags effekter dette har fått for forekomsten av pan-islamistisk terrorisme. Forekomsten av terrorisme har blitt delt inn i to hovedkategorier, nemlig kapasiteten til eksisterende terrornettverk og rekrutteringsgrunnlaget til nye terrorister.

Kapasiteten til eksisterende terrornettverk referer til nettverkets menneskelige og økonomiske ressurser, og deres evne til å gjennomføre terroranslag. Rekrutteringsgrunnlaget er, på bakgrunn av forståelsen av terrorister som rasjonelle aktører som tar valg på bakgrunn av de begrensninger og muligheter en gitt situasjon gir, forstått ved hjelp av to prosesser. Først må en gruppe eller et individ være villige til å benytte seg av vold. Gruppen eller individet må, på bakgrunn av en eller annen form for misnøye, være radikalisert eller motivert, være i stand til å bruke vold for å oppnå enkelte mål. Deretter må samfunnet eller situasjonen være tilrettelagt for terrorisme. Med dette menes det at et terroranslag må være mulig å gjennomføre, og det må kunne bli ansett som et effektivt virkemiddel.

6.2.1 Den globale jihadist bevegelsen

Først ble påvirkningen av statsbygging i Afghanistan, og spesielt de militære anstrengelsene i denne sammenhengen, på kapasiteten til den globale jihadist bevegelsen undersøkt. Det er mye som tyder på at kapasiteten til al-Qaida, basen eller fundamentet i den globale jihadist bevegelsen, har blitt betydelig svekket. De militære anstrengelsene i Afghanistan har medført at mange av al-Qaidas medlemmer er blitt drept eller pågrepet; leirene som ble benyttet for trening og indoktrinering av radikale muslimer er ødelagte; og al-Qaidas mulighet til å drive nettverksbygging er sterkt svekket. Riktignok er det mye som tyder på at al-Qaida har fått nye tilholdssteder i grenseområdene mellom Pakistan og Afghanistan, men dette kan ikke sammenliknes med den tilgangen al-Qaida hadde på territorium i Afghanistan.

På lengre sikt er det lite som tyder på at situasjonen for al-Qaida ser lysere ut. Forholdet mellom Taliban og al-Qaida er omdiskutert, men det er mye som tyder på at al-Qaida er avhengige av Taliban for å ha tilgang til territorium i FATA. Hvis Taliban enten inngår en fredsavtale med den afghanske regjeringen, eller mektige internasjonale aktører bestemmer seg for å angripe Taliban i FATA, er det nærliggende å tro at al-Qaida mister sitt fotfeste også i grenseområdene mellom Pakistan og Afghanistan.

Men det blir allikevel unyansert å hevde at kapasiteten til den globale jihadist bevegelsen er svekket på grunn av statsbygging i Afghanistan. Siden menneskelige ressurser er en viktig del av kapasiteten til bevegelsen, spiller også rekrutteringsgrunnlaget på globalt plan en viktig rolle i denne sammenhengen. Dette rekrutteringsgrunnlaget har blitt styrket fordi internasjonale aktørers anstrengelser i Afghanistan har fungert som en utløsende hendelse, som nok et eksempel på diskriminering av muslimer globalt. Dette har motivert til vold og bygget opp under resonansen til militant pan-islamisme. Den perifere dimensjonen av den globale jihadist bevegelsen har, sammen med den dimensjonen som kalles klassisk jihadisme, blitt styrket gjennom de syv siste årene. Terroranslagene mot Madrid og London, samt tilstedeværelsen av utenlandske jihadister i Afghanistan, er bevis på dette.

Resultatet er at den globale jihadist bevegelsen er blitt tynnere i toppen og bredere i bunnen. Den er ikke lenger det holdingselskapet som Bergen (2002:41) en gang beskrev den som, men mange forskjellige grupper og individer med samme frustrasjoner og samme mål. Bevegelsen holdes sammen av et ideologisk lim, et lim hvis oksygen blant annet består av internasjonale aktørers handlinger i Afghanistan.

6.2.2 Rekrutteringsgrunnlaget i Afghanistan

Fordi statsbygging er en helhetlig tilnærming til konflikthåndtering er det ikke bare eksisterende terrornettverk som skal takles. Dette er behandling av symptomer på problemene, ikke årsakene. Statsbygging skal med andre ord også takle årsakene til at Afghanistan i sin tid ble et arnested for internasjonal terrorisme, det skal utvikles en stabil stat som fjerner årsakene til terrorisme.

På grunn av at statsbygging i Afghanistan ikke har hatt et ønsket utfall så langt, er tilstedeværelsen av faktorer som gjør at deler av befolkningen er villige til å ty til vold stor. Legitimiteten til maktstrukturene og myndighetene, og som et resultat av dette også statsbygging som et prosjekt, lider. Befolkningen ser ikke nødvendigvis på endringene som har forekommet som positive, mest på grunn av manglende sikkerhet, begrenset økonomisk utvikling, verdikollisjonen mellom sentrum og periferi og begrensede muligheter for politisk deltakelse. I et land hvor tradisjonene for politisk vold er lange og har ført til at terskelen for aksept av politisk vold er lav, og hvor radikale ideologier ofte har hatt relativ stor resonans, kan derfor store deler av befolkningen forventes å være, eller bli, radikale og motiverte for å utøve vold.

Men disse faktorene vil ikke nødvendigvis ha stor betydning, siden situasjonen var mye verre under Talibans regime. På den annen side har ikke forventningene afghanerne hadde da statsbygging ble iverksatt blitt innfridd. Spørsmålet er om det er forbedringen eller forhåpningene som spiller størst rolle i den afghanske bevisstheten. Mye tyder på at det er forhåpningene som er av størst betydning. Samtidig som volden og opiumsproduksjonen har økt har valgdeltakelsen sunket jevnt og trutt. Undersøkelser viser at internasjonale aktører i mange tilfeller er uglesett av befolkningen og at fremmedgjøring fra det politiske systemet er utbredt. Det er vanskelig å ikke forvente radikaliserings i Afghanistan.

Samtidig har endringene i maktstrukturene i landet medført et styresett som langt på vei legger til rette for terrorisme. Styresettet er ikke autoritært, og det er ikke demokratisk. Det er noe midt i mellom. Regimet slår ikke ned på motstand med brutal makt, og det fremmer ikke fredelig opposisjon. Dette muliggjør terrorisme. Dessuten har tilstedeværelsen av internasjonale aktører i Afghanistan gitt pan-islamistiske terrorister en mengde nye og relativt lett tilgjengelige mål. Disse aktørene er for mektige til at opprørsgrupper kan kjempe mot dem på en konvensjonell måte. Dette gjør at terrorisme kan anses som et effektivt virkemiddel i Afghanistan.

I et slikt perspektiv er det relativt enkelt å konkludere med at rekrutteringsgrunnlaget for terrorisme har blitt styrket på grunn av statsbygging. Dette gjelder imidlertid ikke nødvendigvis for pan-islamistisk terrorisme. Nord og vest i Afghanistan har statsbygging i det store og det hele hatt positive effekter på samfunn og befolkning. Det er i sør og øst at situasjonen har blitt verre, i områdene hvor pashtunerne hovedsakelig lever. En radikal pashtuner forventes først og fremst å tiltrekkes av Talibans etnonasjonalistiske ideologi, og ikke den globale jihadist bevegelsens militante pan-islamisme. Det stadig økende opprøret, som ledes av Taliban, indikerer at det er rekrutteringsgrunnlaget til Taliban som først og fremst øker.

Det er imidlertid ingen tvil om at Taliban og al-Qaida og andre dimensjoner av den globale jihadist bevegelsen har et operasjonelt samarbeid. Spørsmålet er hvor dyptgående og langtvirkende dette samarbeidet er, og hvordan dette påvirker rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme på kortere og lengre sikt. På kort sikt er det mye som tyder på at al-Qaida og klassiske jihadister blir inkorporert i Taliban, og ikke omvendt. Talibans soldater kjemper i Afghanistan, og kan derfor bli sett på som hovedsakelig etnonasjonalistiske.

Dessuten har denne oppgaven argumentert for at samarbeidet mellom bevegelsene ikke er hverken dyptgående eller langsiktig, fordi bevegelsene har ulik ideologi og ulike mål. Mye tyder på at Taliban kan være interessert i en politisk løsning, mens politiske løsninger ikke er noe alternativ for den globale jihadist bevegelsen. På lengre sikt kan dette skape splid mellom bevegelsene. Når det er sagt kan Talibans krigere bli såkalte klassiske jihadister når konflikten mellom Taliban, internasjonale aktører og det afghanske (og pakistanske) regimet en dag tar slutt. Dette er imidlertid en svært spekulativ mekanisme, som ikke kan ilegges for mye vekt. Mye tyder derfor på at en radikal pashtuner vil bety en potensiell rekrutt for Taliban, og ikke for den globale jihadist bevegelsen.

Dermed blir det vanskelig å hevde at rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme er blitt betraktelig styrket i Afghanistan. Men selv om Talibans betydning svekker rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme, har det langt i fra forvitret.

Rekrutteringsgrunnlaget til radikale bevegelser i Afghanistan er styrket generelt sett. Det er vanskelig å tro at ikke militant pan-islamisme tar en bit av denne kaka. Internasjonale aktører får, ofte med rette, skylden for at utviklingen i landet ikke står i samsvar med befolkningens forventninger. Dette spiller på lag med militant pan-islamismes fokus på den fjerne fienden. Dessuten er Afghanistan generelt, og rurale strøk hvor stammekulturen står sterkt spesielt, svært religiøst. Islam har stor betydning. En troende muslim identifiserer gjerne seg selv som et medlem av *Umma*, samfunnet av alle muslimer som al-Qaida og resten av den globale jihadist bevegelsen forsøker å forsvare. Dette bygger opp under Osama bin Ladens retorikk. Det er dermed mye som tyder på at rekrutteringsgrunnlaget til pan-islamistisk terrorisme i hvert fall ikke har blitt svekket i Afghanistan etter 2001.

6.3 STATSBYGGING SOM TERRORBEKJEMPELSE

Det er altså syv år siden USAs president George W. Bush stod på talerstolen og snakket om statsbygging i Afghanistan som en del av sin globale krig mot terrorisme, syv år siden USA og dets allierte startet å bombe strategisk mål i Afghanistan; syv år siden ideen om statsbygging som terrorbekjempelse for første gang ble satt på prøve. Ideen forfekter at statsbygging vil medføre mindre forekomst av terrorisme, fordi kapasiteten til eksisterende terrornettverk minskes, hovedsakelig gjennom militære anstrengelser, og fordi en stabil stat med et fungerende statsapparat skal danne grunnlaget for et samfunn hvor radikalisme og terrorisme ikke utgjør et godt alternativ for protest. Denne oppgaven har vurdert gyldigheten til denne ideen, ved å se på hvilke effekter statsbygging i Afghanistan har hatt, eller kan tenkes å få, på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme.

Det er imidlertid vanskelig å trekke noen klare konklusjoner i denne sammenhengen. På en side har kapasiteten til al-Qaida blitt kraftig svekket, og det økte rekrutteringsgrunnlaget for radikale bevegelser i Afghanistan styrker først og fremst Taliban. På lengre sikt er det i tillegg ting som tyder på at dette ytterligere vil svekke forekomsten av pan-islamistisk terrorisme. På den andre siden har kapasiteten til den globale jihadist bevegelsen som en helhet ikke blitt svekket. De perifere dimensjonene synes styrket på grunn av et økt rekrutteringsgrunnlag for pan-islamistisk terrorisme globalt, et grunnlag som synes å bli sterkere ettersom politikere i Vesten ikke forandrer kurs. Den globale jihadist bevegelsen har ikke forvitret, den har forandret karakter. I tillegg er det svært lite som tyder på at rekrutteringsgrunnlaget for pan-islamistisk terrorisme er blitt svekket i Afghanistan. Det er vanskelig å hevde at forekomsten av pan-islamistisk terrorisme er blitt større etter statsbygging i Afghanistan, men det er enda vanskeligere å se at den har blitt mindre. Det er med andre ord vanskelig å se at ideen om statsbygging har bevist sin gyldighet, det er vanskelig å se at forekomsten av pan-islamistisk terrorisme har blitt mindre etter at bombene begynte å falle over Kabul den 7. oktober 2001.

Dette avkrefter imidlertid ikke ideen om at statsbygging er terrorbekjempende. For det første er både datagrunnlaget og det teoretiske grunnlaget for denne analysen for svakt til å avskrive ideen, for det andre er antakelsen ideen hviler på ikke innfridd i dette tilfellet. Hvis mektige internasjonale aktører hadde vist større vilje i Afghanistan og tatt større hensyn til afghanske særegenheter, ville konklusjonene i denne sammenhengen muligens sett annerledes ut. Til sist er det viktig å huske på at statsbygging i Afghanistan ikke er fullført enda. Ting kan endre seg, selv om mye tyder på at heller ikke fremtiden ser spesielt lys ut.

Når det er sagt er ideen om statsbygging blitt svekket på grunn av effektene av statsbygging i Afghanistan på forekomsten av pan-islamistisk terrorisme. Det er lite som tyder på at statsbygging som terrorbekjempelse er en god idé, det er lite som tyder på at det er et effektivt virkemiddel for å bekjempe pan-islamistisk terrorisme.

7. Litteraturliste

- 9/11 Commission Report (2004): *The 9/11 commission report* [online]. URL: <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> [Lesedato: 15.05.2008]
- Afghanistan Compact (2006): *The London conference on Afghanistan: The Afghanistan compact* [online]. URL: http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf [Lesedato 05.02.2008].
- Afghanistan Constitution (2004): *Official Afghanistan Constitution – final text* [online]. URL: <http://arabic.cnn.com/afghanistan/constitutionafghanistan.pdf> [Lesedato 02.02.2008].
- Aftenposten, 12.06.08: ”Ingen blankofullmakt til Karzai” [online]. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article2480258.ece> [Lesedato: 13.06.2008]
- Aftenposten, 15.06.08: ”Truer med å sende tropper inn i Pakistan” [online]. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article2484159.ece> [Lesedato: 16.06.2008]
- Ahmed, Hisham H. (2005): ”Palestinian resistance and ‘suicide bombing’: causes and consequences”. I: *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward*. Tore Bjørge (red.). London: Routledge.
- AIHRC (2005): *A call for justice: A national consultation on past human rights violations in Afghanistan* [online]. URL: http://www.aihrc.org.af/Rep_29_Eng/rep29_1_05call4justice.pdf [Lesedato: 20.03.2008].
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Asia Foundation (2004): *Voter education planning survey: Afghanistan 2004 national elections*. Kabul: The Asia Foundation.
- Asia Foundation (2006): *Afghanistan in 2006: A survey of the Afghan people*. Kabul: The Asia Foundation.
- Asia Foundation (2007): *Afghanistan in 2007: A survey of the Afghan people*. Kabul: The Asia Foundation.
- Barakat, Sultan og Margaret Chard (2002): ”Theories, rhetoric and practice: recovering the capacities of war-torn societies”. I: *Third World Quarterly*, vol. 23, no. 1, s. 817-835.
- Barth, Fredrik (1987): ”Cultural wellsprings of resistance”. I: *Afghanistan: the Great Game revisited*. Rosanne Klass (red.). New York: Freedom House.
- Barth, Fredrik (2008): *Fremtiden for Afghanistan*. Forelesning: Frokost med Bernt. Oslo: Institutt for statsvitenskap, 31.01.08.
- BBC, 01.02.08: ”Why the Afghan Taleban feel confident” [online]. URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7222194.stm [Lesedato: 16.06.2008]

- BBC, 22.05.08: "Man held after city centre blast" [online]. URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/devon/7415470.stm [Lesedato: 24.05.2008]
- Beetham, David (1991): *The legitimization of power*. Atlantic Highlands: Humanities Press International.
- Benini, Aldo A. og Lawrence H. Moulton (2004): "Civilian victims in an asymmetrical conflict: Operation enduring freedom, Afghanistan". I: *Journal of Peace Research*, vol. 41, no. 4, s. 403-422.
- Bergen, Peter L. (2002): *Hellig krig: Osama bin Ladens hemmelige nettverk*. Oslo: N.W. Damm & søn. (Oversatt av Arnt Stefansen).
- Bergen, Peter L. (2006): *The Osama bin Laden I know: an oral history of al Qaeda's leader*. New York-Toronto-London-Sydney: Free Press.
- Bhati, Michael (2005): "Postconflict profit: The political economy of intervention". I: *Global Governance*, vol. 11, s. 205-224.
- Bjørgo, Tore (2003): "Årsaker til terrorisme". I: *Hvor hender det?*. Ivar Windheim (red.). Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI).
- Bjørgo, Tore (2005a): "Conclusions". I: *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward*. Tore Bjørgo (red.). London: Routledge.
- Bjørgo, Tore (2005b): "Introduction". I: *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward*. Tore Bjørgo (red.). London: Routledge.
- Bokhari, Laila (2006a): *Waziristan – Impact on the Taliban insurgency and the stability of Pakistan*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). (FFI rapport 2006/02894).
- Bokhari, Laila (2006b): "Paths to jihad – faces of terrorism: interviews within radical Islamist movements in Pakistan". I: *Paths to global jihad: radicalisation and recruitment to terror networks. Proceedings from a FFI seminar, Oslo, 15 March 2006*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). (FFI rapport 2006/00935).
- Bonn avtalen (2001): *Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions* [online]. URL: <http://www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm> [Lesedato: 05.12.2007].
- Boutros-Ghali, Boutros (1995): *Supplement to an agenda for peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations* [online]. URL: <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html> [Lesedato: 04.02.2008]
- Brian Lai (2004): *Explaining terrorism using the framework of opportunity and willingness: An empirical examination of international terrorism* [online]. URL: <http://rubagalo.polisci.uiowa.edu/~fredb/workshop/lai2004-04-18.pdf> [Hentedato: 17.09.2007]
- Burke, Jason (2003): *Al Qaeda: casting a shadow of terror*. London-New York: I.B. Tauris.

- Burke, Jason (2007): "What role did al-Qaida play?". I: *The Guardian*, 31. October 2007 [online]. URL: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2007/oct/31/whatroledidalqaidaplay> [Lesedato: 05.06.2008].
- Bush, George W. (2001a): *Presidential Address to the Nation*. 7. oktober 2001 [online]. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html> [Lesedato: 20.11.2007]
- Bush, George W. (2001b): *Radio Address of the President to the Nation*. 6. oktober 2001 [online]. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011006.html> [Lesedato: 20.11.2007]
- Bush, George W. (2001c): *Address to a Joint Session of Congress and the American People*. 20. september 2001 [online]. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> [Lesedato: 20.11.2007]
- Bush, George W. og Vladimir V. Putin (2001): *Joint Statement on Afghanistan*. 13. november 2001 [online]. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-9.html> [Lesedato: 20.11.2007]
- Byman, Daniel M. (2003): "Al-Qaeda as an adversary: do we understand our enemy?". I: *World Politics*, vol. 56, s. 139-163,
- Byrd, William A. og Doris Buddenberg (2006): "Introduction and overview". I: *Afghanistan's drug industry: Structure, functioning, dynamics, and implications for counter-narcotics policy*. William A. Byrd og Doris Buddenberg (red.). New York: United Nations Office for Drugs and Crime og The World Bank.
- CARE International in Afghanistan (2002): *Policy brief* [online]. URL: http://www.care.org/newsroom/specialreports/afghanistan/09302002_policybrief.pdf [Lesedato: 05.03.2008]
- Chesterman, Simon (2004). *You, the people. The United Nations, transitional administration and state-building*. Oxford: Oxford University Press.
- Chin, Warren (2003): "Operation 'enduring freedom': A victory for a conventional force fighting an unconventional war". I: *Small Wars & Insurgencies*, vol. 14, no. 1, s. 57-76.
- CIA World Factbook (2008): *Central Intelligence Agency: the world factbook – Afghanistan* [online]. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html> [Lesedato: 05.02.2008]
- Collins, Joseph J. (1986): *The Soviet invasion of Afghanistan: a study in the use of force in Soviet foreign policy*. Massachusetts-Toronto: Lexington Books.
- Conetta, Carl (2002): *Strange victory: A critical appraisal of operation enduring freedom and the Afghanistan war*. Cambridge: Project on Defense Alternatives. (Research monograph #6).
- Constitution of Afghanistan (1964): *The Constitution of Afghanistan 1964* [online]. URL: <http://www.afghan-web.com/history/const/const1964.html> [Lesedato: 06.06.2008]

- Coolsaet, Rik (2004): *Al-Qaeda: the myth. The root causes of international terrorism and how to tackle them*. Gent: Academia Press. (Oversatt av Erika Peeters).
- Crenshaw, Martha (2003): "The causes of terrorism". I: *The new global terrorism: Characteristics, causes, controls*. Charles W. Kegley, Jr. (red.). New Jersey: Pearson Education.
- Cronin, Audrey Kurth (2004): "Introduction: meeting and managing the threat". I: *Attacking terrorism: elements of a grand strategy*. Audrey Kurth Cronin og James M. Ludes (red.). Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Deledda, Antonella (2006): "Afghanistan – the end of the Bonn process". I: *Transition Studies Review*, vol. 13, no. 1, s. 155-171.
- Dempsey, Gary T. (2002): "Old folly in a new disguise: nation building to combat terrorism". I: *Policy Analysis*, 21. mars 2002, no. 429, s. 1-21.
- Derichs, Claudia (2005): "Shaping the nation – ideological aspects of nation-building". I: *Nation-building*. Jochen Hippler (red.). London: Pluto Press.
- Dobbins, James, John G. McGinn, Keith Crane, Seth G. Jones, Rollie Lal, Andrew Rathmell, Rachel M. Swanger og Anga R. Timilsina (2003): *America's role in nation-building*. Santa-Monica: RAND.
- Donini, Antoni (2007): "Local perceptions of assistance to Afghanistan". I: *International Peacekeeping*, vol. 14, no. 1, s. 158-172.
- Dunne, Tim (2005): "International terrorism". I: *Issues in World Politics*. Brian White, Richard Little og Michael Smith (red.). Hampshire: Palgrave Macmillan. 3. utgave.
- Dyke, Drewery (2008): "Afghanistan's upstream powers, downstream woes". I: *Corruption in the water sector*. Cambridge: Cambridge University Press and Transparency International.
- Eikmeier, Dale C. (2007): "Qutbism: an ideology of Islamic-facism". I: *Parameters*, spring 2007, s. 85-98.
- Electoral Law (2005): *Islamic Republic of Afghanistan Electoral Law – unofficial translation* [online]. URL: <http://www.jemb.org/eng/Legal%20Framework/Basic%20Legislation/Electoral%20Law/English%20Decree.pdf> [Lesedato: 15.05.08].
- Ellingsen, Tanja og Nils Petter Gleditsch (1997): "Democracy and armed conflict in the third world". I: *Causes of conflict in the third world*. Ketil Volden og Dan Smith (red.). Oslo: International Peace Research Institute (PRIO).
- Ewans, Martin (2002): *Afghanistan: a short history of its people and politics*. New York: HarperCollins Publishers. First Perennial Edition.
- Fearon, James D. og David D. Laitin (2003): "Ethnicity, insurgency, and civil war". I: *American Political Science Review*, vol. 97, no. 1, s. 75-90.
- Fukuyama, Francis (2006): "Introduction". I: *Nation-building beyond Afghanistan and Iraq*. Francis Fukuyama (red.). Baltimore: The John Hopkins University Press.

- Gearson, John (2002): "The nature of modern terrorism". I: *Superterrorism: policy responses*. Lawrence Freedman (red.). Oxford: Blackwell Publishing.
- Gilje, Nils og Harald Grimen (1993): *Samfunnsvitenskapelige forutsetninger: Innføring i samfunnsvitenskapens vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Giustozzi, Antonio (2007b): *Koran, Kalashnikov and laptop: the neo-Taliban insurgency in Afghanistan*. London: Hurst and Company.
- Giustozzi, Antonio (2002): 'Good states vs. bad warlords? A critique of state-building strategies in Afghanistan'. London: London School of Economics (LSE), Crisis states development research center, working paper no. 51.
- Giustozzi, Antonio (2005): *The debate on warlordism: The importance of military legitimacy*. London: London School of Economics (LSE), Crisis states development research center, discussion paper no. 13.
- Giustozzi, Antonio (2007a): "War and peace economies of Afghanistan's strongmen". I: *International Peacekeeping*, vol. 14, no. 1, s. 75-89.
- Gleditsch, Nils Petter (1998): "Fred og demokrati". I: *Demokrati: Vilkår og virkninger*. Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Gleditsch, Nils Petter (2002): *The future of armed conflict* [online]. URL: <http://www.biu.ac.il/Besa/feher6.pdf> [Lesedato: 08.03.2008]
- GlobalSecurity (2008): *Operation enduring freedom – Afghanistan* [online]. URL: <http://www.globalsecurity.org/military/ops/enduring-freedom.htm> [Lesedato: 20.10.2007].
- Goodhand, Jonathan (2002): "Aiding violence or building peace? The role of international aid in Afghanistan". I: *Third World Quarterly*, vol. 23, no. 5, s. 837-859.
- Grono, Nick og Joanna Nathan (2007): "Defeating Afghanistan's drug fix", *The Christian Science Monitor* 31.05.2007.
- Gunaratna, Rohan (2003): *Inside Al Qaeda: global network of terror*. London: Hirst & Company. 2. utgave.
- Gupta, Dipak K. (2005): "Exploring roots of terrorism". I: *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward*. Tore Bjørge (red.). London: Routledge.
- Hansen, Annika S., Laila Bokhari, Anders Kjølberg, Bjørn Olav Knutsen, Øyvind Østerud og Ola Aabakken (2006): *Bekjempelse av internasjonal terrorisme: Fra militærmakt til utviklingshjelp*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI). (FFI rapport 2006/01763).
- Haslerud, Gjermund og Bernt Sofus Tranøy (2005): *Fighting terrorist finance: issues, impacts and challenges*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI). (FFI rapport 2005/02100).
- Hegghammer, Thomas (2003): "Islamsk terror og krigen mot Irak". I: *Spillet om Irak*. Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary og Per Kristen Mydske (red.). Oslo: Abstrakt forlag.

- Hegghammer, Thomas (2005): "Irak-konflikten i radikal islamistisk ideologi". I: *Internasjonal politikk*, vol. 63, no. 4, s. 351-370.
- Hegghammer, Thomas (2006a): "Global jihadism after the Iraq war". I: *Middle East Journal*, vol. 60, no. 1, s. 11-32.
- Hegghammer, Thomas (2006b): "Militant Islamism in Saudi Arabia: patterns of recruitment to al-Qaida on the Arabian peninsula". I: *Paths to global jihad: radicalisation and recruitment to terror networks. Proceedings from a FFI seminar, Oslo, 15 March 2006*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). (FFI rapport 2006/00935).
- Hegghammer, Thomas (2007): "Osama bin Laden's true priorities". I: *The Guardian*, 3. desember 2007 [online]. URL: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2007/dec/03/osamabinladenstruepriorities> [Lesedato: 05.05.08].
- Hegghammer, Thomas (2008a): "Jihadi salafis or revolutionaries? On religion and politics in the study of militant Islamism". Presentert på FFI-seminar: *Hva vil al-Qaida i dag? Jihadbevegelsens ideologiske uttrykk fra Maghreb til Afghanistan*. Oslo, 15.05.08. Konferansepaper, sitert med tillatelse fra forfatter.
- Hegghammer, Thomas (2008b): "Jihadi studies". I: *The Times Literary Supplement*, 2. April 2008 [online]. URL: http://entertainment.timesonline.co.uk/tol/arts_and_entertainment/the_tls/article3667505.ece [Lesedato: 05.05.2008].
- Heinrich, Wolfgang og Manfred Kulesa (2005): "Deconstruction of states as an opportunity for new statism? The example of Somalia and Somaliland". I: *Nation-building*. Jochen Hippler (red.). London: Pluto Press.
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget. 5. utgave.
- Hippler, Jochen (2005a): "Nation-states for export? Nation-building between military intervention, crisis prevention and development policy". I: *Nation-building*. Jochen Hippler (red.). London: Pluto Press.
- Hippler, Jochen (2005b): "Violent conflicts, conflict prevention and nation-building – terminology and political concepts". I: *Nation-building*. Jochen Hippler (red.). London: Pluto Press.
- Hodes, Cyrus og Mark Sedra (2007): "The search for security in post-Taliban Afghanistan". I: *Adelphi Papers*, vol. 47, no. 391, s. 7-117.
- Hoffman, Bruce (2004): "The changing face of Al Qaeda and the global war on terrorism". I: *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 27, no. 6, s. 549-560.
- Hoffman, Bruce (2006a): "From the war on terror to global counterinsurgency". I: *Current History*, December 2006, s. 423-429.
- Hoffman, Bruce (2006b): *Inside terrorism: revised and expanded edition*. New York: Columbia University Press.
- Howard, Michael (1999): "When are wars decisive?" I: *Survival*, vol. 41, no. 1, s. 126-135.

- ICG (2005a): *Afghanistan's elections: endgame or new beginning?* Kabul-Brussel: International Crisis Group. (Asia report no. 101).
- ICG (2005b): *Political parties in Afghanistan*. Kabul-Brussel: International Crisis Group. (Asia briefing no. 39).
- ICG (2006): *Afghanistan's new legislature: making democracy work*. Kabul-Brussel: International Crisis Group. (Asia report no. 116).
- ICG (2007): *Afghanistan's endangered compact*. Kabul-Brussel: International Crisis Group. (Asia briefing no. 59).
- ISAF (2008): *International Security Assistance Force* [online]. URL: http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf [Lesedato: 20.06.2008]
- JCMB (2006): *Implementation of the Afghanistan Compact: bi-annual JCMB report, November 2006* [online]. URL: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Novembre_2006.pdf [Lesedato: 05.05.2008].
- Jenkins, Brian M. (1975): "International terrorism: A new mode of conflict". I: *International terrorism and world security*. David Carlton og Carlo Schaerf (red.). London: Croom Helm.
- Johnson, Thomas H. og M. Chris Mason (2008): "No sign until the burst of fire: understanding the Pakistan – Afghanistan frontier". I: *International Security*, vol. 31, no. 4, s. 41-77.
- Kjølbørg, Anders (2003): *Når religionen blir truet: Årsaker til og konsekvenser av islamistiske grupperes sikkerhetisering av religion*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI). (FFI rapport 2003/00330).
- Kjølbørg, Anders (2008): *Navigating in the fog of peace: Bakgrunnen for og betydningen av stabiliseringsoperasjoner*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI). (FFI rapport 2008/01464).
- Koehler, Jan og Christoph Zuercher (2007): "Statebuilding, conflict and narcotics in Afghanistan: The view from below". I: *International Peacekeeping*, vol. 14, no. 1, s. 62-74.
- Laqueur, Walter (2004): *No end to war: terrorism in the twenty-first century*. New York-London: Continuum.
- Lia, Brynjar (2008a): "Al-Qaida's appeal: understanding its unique selling points". I: *Perspectives on terrorism*, vol. 2, no. 8, s. 3-10.
- Lia, Brynjar (2008b): "Does al-Qaida articulate a consistent strategy? A study of al-Qaida leadership statements, 2001-2008". Presentert på FFI-seminar: *Hva vil al-Qaida i dag? Jihadbevegelsens ideologiske uttrykk fra Maghreb til Afghanistan*. Oslo, 15.05.08. Konferansepaper, sitert med tillatelse fra forfatter.
- Lia, Brynjar og Katja Skjølbørg (2004): *Causes of terrorism: An expanded and updated review of the literature*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI). (FFI rapport 2004/04307).

- Lia, Brynjar og Thomas Hegghammer (2004): "Jihadi strategic studies: the alleged Al Qaida policy study preceding the Madrid bombings". I: *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 27, no. 5, s. 355-375.
- Marsden, Peter (2002): *The Taliban: war and religion in Afghanistan*. New York-London: Zed Books.
- Matlary, Janne Haaland (2006). *Values and Weapons. From Humanitarian Intervention to Regime Change?* Hampshire: Palgrave Macmillan.
- McAuley, Denis (2005): "The ideology of Osama bin Laden: nation, tribe and world economy". I: *Journal of Political Ideologies*, vol. 10, no. 3, s. 269-287.
- Mohammad, Abdullah Yousef Sahar (2005): "Roots of terrorism in the Middle East: internal pressures and international constraints". I: *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward*. Tore Bjørge (red.). London: Routledge.
- Mousseau, Michael (2003): "Market civilization and its clash with terror". I: *International Security*, vol. 27, no. 3, s. 5-29.
- National Security Strategy (2002): *The national security strategy of the United States of America*. Washington: The White House.
- Nesser, Petter (2008): "How did Europe's global jihadis obtain training for their militant causes?". I: *Terrorism and Political Violence*, vol. 20, no. 2, s. 234-256.
- Nethanyahu, Benjamin (1995): *Fighting terrorism: How democracies can defeat the international terrorist network*. New York: Farrar Straus & Giroux.
- Newman, Edward (2006): "Exploring "root causes" of terrorism". I: *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 29, no. 8, s. 749-772.
- Nordstoga, Anders (2008): "Obama: -Vår største trussel kommer fra Pakistan". I: *Aftenposten*, 29. juli 2008 [online]. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/usavalg/article2542910.ece> [Lesedato: 05.08.2008]
- Nye, Joseph S. (2004): "Soft power and American foreign policy". I: *Political Science Quarterly*, vol. 119, no. 2, s. 255-270.
- Operation Veritas (2001): *Defeating international terrorism: Campaign objectives* [online]. URL: <http://www.operations.mod.uk/veritas/faq/objectives.htm> [Lesedato: 22.10.2007]
- Pfaff-Czarnecka, Joanna (2005): "Democratisation and nation-building in 'divided societies'". I: *Nation-building*. Jochen Hippler (red.). London: Pluto Press.
- Post, Jerrold M. (2005): "The socio-cultural underpinnings of terrorist psychology: 'When hatred is bred in the bone'". I: *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward*. Tore Bjørge (red.). London: Routledge.
- Rabasa, Angel M. (2003): "Political Islam in Southeast Asia: Moderates, radicals and terrorists". I: *Adelphi Papers*, vol. 42, no. 358, s. 7-82.

- Rashid, Ahmed (2000): *Taliban: Islam, oil and the New Great Game in Central Asia*. London-New York: I.B. Tauris Publishers.
- Richardon, Louise (2005): "State sponsorship: A root cause of terrorism?" I: *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward*. Tore Bjørgo (red.). London: Routledge.
- Romarheim, Anders (2005). *Crossfire of fear: propaganda in the US war on terrorism*. Oslo: Institutt for statsvitenskap. (Masteroppgave).
- Rotberg, Robert I. (2002): "Failed states in a world of terror". I: *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 4, s. 127-140.
- Rubin, Barnett R. (1995): *The fragmentation of Afghanistan: state formation and collapse in the international system*. New Haven-London: Yale University Press.
- Rubin, Barnett R. (1999): "Afghanistan under the Taliban". I: *Current History*, februar 1999.
- Rubin, Barnett R. (2002): "A blueprint for Afghanistan". I: *Current History*, april 2002.
- Rubin, Barnett R. (2004): "(Re)Building Afghanistan: The folly of stateless democracy". I: *Current History*, april 2004.
- Rubin, Barnett R. (2007): "Saving Afghanistan". I: *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 1, s. 57-78.
- Rubin, Barnett R., Humayan Hamidzada og Abby Stoddard (2003): *Through the fog of peace building: Evaluating the reconstruction of Afghanistan*. New York: Center on International Cooperation.
- Saikal, Amin (2006): "Afghanistan's transition: Isaf's stabilization role?". I: *Third World Quarterly*, vol. 27, no. 3, s. 525-534.
- Schmid, Alex P. (2005): "Prevention of terrorism: towards a multi-pronged approach". I: *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward*. Tore Bjørgo (red.). London: Routledge.
- Silke, Andrew (2005): "Fire of Iolous: the role of state countermeasures in causing terrorism and what needs to be done". I: *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward*. Tore Bjørgo (red.). London: Routledge.
- Snow, Donald M. (2007): *National security for a new era: globalization and geopolitics*. New York-San Francisco-Boston: Pearson Longman. 2. utgave.
- Stability Operations Joint Operating Concept (2004): *Stability Operations Joint Operating Concept: executive summary* [online]. URL: www.dtic.mil/jointvision/finalstab_joc.doc [Lesedato: 20.06.2008]
- Stedman, Stephen John (1997): "Spoiler problems in peace processes". I: *International Security*, vol. 22, no. 2, s. 5-53.
- Stenersen, Anne (2008): "Blood brothers or a marriage of convenience? The ideological relationship between al-Qaida and the Taliban". Presentert på FFI-seminar: *Hva vil al-Qaida i dag? Jihadbevegelsens ideologiske uttrykk fra Maghreb til Afghanistan*. Oslo, 15.05.08. Konferansepaper.

- Sterling, Claire (1981): *The terror network: The secret war of international terrorism*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- STFT (2000): *State failure task force report: Phase III findings* [online]. URL: <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf> [Lesedato: 02.03.2008].
- Stone, Andrea (2002): "Many in Islamic world doubt Arabs behind 9/11". I: *USA Today*, 27. februar 2002 [online]. URL: <http://www.usatoday.com/news/sept11/2002/02/27/usat-poll.htm> [Lesedato 18.03.2008]
- Strand, Morten (2008): "Massivt slag mot Taliban". I: *Dagbladet*, 19. juni 2008, s. 26.
- Straw, Jack (2002): *Failed and failing states* [online]. URL: <http://www.eri.bham.ac.uk/events/jstraw.htm> [Lesedato: 15.12.2007]
- TFT (2007): *Saudi Arabians overwhelmingly reject bin Laden, Al Qaeda, Saudi Fighters in Iraq, and terrorism; also amongst most pro-American in the Muslim world. Results of a new nationwide public opinion survey of Saudi Arabia*. Washington DC: Terror Free Tomorrow.
- Tilly, Charles (1975): "Reflections on the history of European state-making". I: *The formation of national states in Europe*. Charles Tilly (red.). Princeton: Princeton University Press.
- Townshend, Charles (2002): *Terrorism: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Tønnesson, Stein (2008): *Evig krig for evig fred: Kan vi lykkes i Afghanistan*. Forelesning. Oslo: Stortorvets Gjestgiveri, 25.20.2008.
- UNAMA (2008): *United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Political affairs* [online]. URL: http://www.unama-afg.org/about/_pa/political_affairs.htm [Lesedato: 13.03.2008].
- United Nations Office on Drugs and Crime og Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics (2007): *Afghanistan opium survey 2007 – Executive summary* [online]. URL: http://www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf [Lesedato: 20.05.2008].
- UNSCR (2001b): *United Nations Security Council Resolution 1386, 20. December 2001* [online]. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf?OpenElement> [Lesedato: 10.05.2008].
- UNSCR (2003): *United Nations Security Council Resolution 1510, 13. October 2003* [online]. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/555/55/PDF/N0355555.pdf?OpenElement> [Lesedato: 10.05.2008].
- UNSCR (2005): *United Nations Security Council Resolution 1623, 13. September 2005* [online]. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/509/56/PDF/N0550956.pdf?OpenElement> [Lesedato: 10.05.2008].

- UNSRC (2001a): *United Nations Security Council Resolution 1373, 28. September 2001* [online]. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement> [Lesedato: 15.05.2008].
- Van Evera, Stephen (1997): *Guide to methods for students of political science*. Ithaca-London: Cornell University Press.
- Von Hippel, Karin (2002): "The roots of terrorism: Probing the myths". I: *Superterrorism: Policy responses*. Lawrence Freedman (red.). Oxford: Blackwell Publishing.
- Waldmann, Peter (2005): "Social-revolutionary terrorism in Latin America and Europe". I: *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward*. Tore Bjørgo (red.). London: Routledge.
- Ward, William E. (2007): "Towards a horizon of hope: Considerations for long-term stability in postconflict situations". I: *JFQ Issue*, vol. 45, 2nd quarter, s. 41-45.
- Washington Post, 16.03.03: "Al Qaeda's top primed to collapse, U. S. says; Mohammed's arrest; data breed optimism" [online]. URL: <http://pqasb.pqarchiver.com/washingtonpost/access/307058471.html?dids=307058471:307058471&FMT=ABS&FMTS=ABS:FT&date=Mar+16%2C+2003&author=Dana+Priest+and+Susan+Schmidt&pub=The+Washington+Post&edition=&startpage=A.01&desc=Al+Qaeda%27s+Top+Primed+To+Collapse%2C+U.S.+Says%3B+Mohammed%27s+Arrest%2C+Data+Breed+Optimism> [Lesedato: 01.06.2008]
- Wike, Richard og Nilanthi Samaranyake (2006): "Where terrorism finds support in the Muslim World". I: *Pew Research Center Publications*, 23. mai 2006 [online]. URL: <http://pewresearch.org/pubs/26/where-terrorism-finds-support-in-the-muslim-world> [Lesedato: 14.04.2008]
- World Bank, Asian Development Bank og United Nations Development Program (2002): *Afghanistan: preliminary needs assessment for recovery and reconstruction* [online]. URL: <http://www.adb.org/Documents/Reports/Afghanistan/pnarr.pdf> [Lesedato 05.05.2008]
- Yin, Robert K. (2003): *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks-London-New Dehli: Sage Publications. 3. utgave.
- Youngs, Tim (2005): *Afghanistan: The culmination of the Bonn process*. London: House of Commons Library. (Research paper 05/72).
- Østerud, Øyvind (1997): "Stat". I: *Statsvitenskapelig leksikon*. Øyvind Østerud, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (red.). Oslo: Universitetsforlaget.