

The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding

Séverine Autesserre

New York: Cambridge University Press, 2010

Anmeldt av RANDI SOLHJELL, London School of Economics and Political Science



Det er vanskelig å oppsummere konfliktene i Kongo de siste 15 årene. Enda vanskeligere er det å finne gode løsninger i et hav av mikrokonflikter, politiske og etniske grupperinger og lokalsamfunn som hver har sin tolkning av historien. Hva ble så FNs løsning og håndtering av en av de dødeligste konfliktene siden andre verdenskrig? Hva ble oversett, og hvilke konsekvenser har det for befolkningen og deres fremtid? I *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding* tar Séverine Autesserre oss med til en fredsbevarende kultur som i stor grad er formet av utenforståendes oppfatninger som i liten grad gagnar lokalsamfunns behov for fred. Dette er en viktig og velskrevet bok for å forstå nettopp hvorfor en slik langvarig, enorm og intens fredsbevarende operasjon aldri klarte å bygge en bærekraftig fred i Kongo. Autesserre trekker særlig frem de internasjonale aktørenes hovedfokus på nasjonale prosesser, samtidig som de i stor grad overså lokale konflikter og potensielle løsninger.

Første kapittel åpner med et personlig narrativ som vekker interesse hos leseren. Autesserre ser på kulturen innad i miljøet til internasjonale diplomater, FN-soldater og ikke-statlige organisasjoner (NGOer) involvert i konfliktløsning, og påpeker at disse gjerne deler et sett ideologier og standard operasjonelle prosedyrer. Et hovedproblem, mener hun, er at konfliktene i Kongo ble forklart som et resultat av ufullstendig statsbygging og av at kongolesere selv har en «tilbøyelighet» til vold. Dette medførte i neste omgang at den eneste legitime intervensjonen skulle skje på et nasjonalt og regionalt nivå, der demokratisk valg og statsbygging ble betraktet som de to beste metodene. Å løse lokale konflikter ble derimot ansett som unødvendig og var også et ukjent felt for disse internasjonale aktørene, hevder Autesserre. Det fatale med denne tilnærmingen – og som også kommer tydelig frem senere i boken – var at dette til tider førte til mer motstand, vold og forbrytelser mot menneskeheten. Dette betyr ikke at FN og andre aktører må bære hovedskylden for alt som gikk galt, men snarere at deres enorme innflytelse ikke ble utnyttet til sitt fulle potensial for å bygge et fredeligere land. Forfatteren presiserer at boken ikke representerer en kritikk av FN-operasjonen i Kongo (MONUC), men

heller et sterkt ønske om å forbedre de positive sidene av en intervensjon, det man i policy-miljøer vil kalle «lessons learned».

Det neste kapittelet tar for seg hvordan internasjonale aktører forstod konflikter i Kongo etter at landet var erklært som et post-konflikt land og hadde en overgangsregjering i 2003. Tre hovedmomenter gjør seg gjeldende. Først: hovednarrativet til akademikere, «policy makers» og implementører deler en «ovenfra–ned analyse» – et fokus på eliter – mens man i stor grad overser rurale konflikt dynamikker. Det andre momentet, ifølge Autesserre, var at Kongo i perioden 2003–2008 var stemplet som et post-konflikt land som igjen hadde effekter på donorerens valg av bistandsmidler, for eksempel utviklingshjelp og økonomisk oppbygging som sjelden eller aldri gis til land i pågående konflikt. Som et resultat av disse to momentene kommer et tredje hovedproblem, nemlig at lokale konflikter ble sett på som et adskilt problem fra regionale og nasjonale spenninger. Som nevnt innledningsvis ble slike konflikter sett som et iboende problem blant kongolesere – en naturlig voldskultur – samt en form for opportunistisk kriminalitet i et lovløst land.

I tredje kapittel forklarer forfatteren hvordan disse foregående oppfatningene igjen resulterte i en «ovenfra–ned» tilnærming. Den «fredsbevarende kulturen» blant FN-ansatte og andre var, i tillegg til oppfatninger som nevnt i foregående kapittel, preget av en oppfatning om at konflikten i Kongo var for omfattende til å håndtere i sin helhet i forhold til ressurser og kapasitet. Videre, som Autesserre hevder, er den legitime intervensjonskanalen på et regionalt eller nasjonalt nivå for internasjonale aktører, med andre ord en makrotilnærming. De nasjonale eller regionale elitene var derfor en yndet samarbeidspartner. Unntaket fra denne regelen var de internasjonale humanitære aktørene, som Røde Kors, Oxfam og andre, som på daglig basis forhandlet med lokale partnere og lokalbefolkningen for å gjenoppbygge veier, skoler og støtte små forretningsforetak. Dette unntaket skyldes at humanitær intervensjon og resulterende lokale prosjekter blir sett på som apolitiske og derfor legitime former for lokalt samarbeid. Et viktig moment som forfatteren trekker frem, og som stadig «plager» Kongo, er halvsatsingen på det kongolesiske sikkerhetsapparatet. Donorer ga variert og begrenset støtte for å reintegrere og bygge kompetansen til soldater i hæren, som i dag står for majoriteten av overgrepene på sivilbefolkningen. I tillegg var støtten enda mer begrenset når det kom til politi- og justissektoren, hvorav førstnevnte har små enklaver av vel-trente politifolk, mens resten av landet har et politi som til stadighet utøver illegitim maktbruk.

1. Eksempelvis stod den internasjonale intervensjonen i Kongo for over halvparten av Kongos statsbudsjett.

Den anerkjente statsviteren Stathis Kalyvas er av stor inspirasjon for Autesserre i fjerde kapittel, som tar for seg årsakene til vold på et lokalt samt nasjonalt og regionalt nivå. To mekanismer gjør seg gjeldende for å forstå ulike dimensjoner av voldsinteraksjonen, nemlig konfliktlinjer («cleavages») og allianser. Konfliktlinjer forstås her som «viktige utfordringer» som kobler sentrale aktører med aktører på bakken. Dette innebærer for eksempel at etniske ledere bruker sin posisjon til å vinne territorier og øke sin maktposisjon ved hjelp av allierte på bakken. Dette er et noe snevert og passivt begrep når gjelder forhold i periferien. Begrepet allianser er derimot mer komplekst der lokale aktørers søken etter ulike fordeler på bakken er koplet til sentrale aktørers søken etter nasjonal makt. Det er det sistnevnte begrepet forfatteren ønsker å fremme i forståelsen av konfliktene i Kongo. Kapittelet bør leses i sin helhet for dem som ønsker å lære om bakgrunnen for voldelige sammenstøt i områdene Nord-Katanga, Ituri, Nord- og Sør-Kivu, knyttet til nasjonale og regionale spenninger, og om hvordan konfliktene kunne bli så langvarige selv etter at fredsavtalen ble inngått i 2002.

Videre tar Autesserre for seg hvorfor det internasjonale samfunnet overså potensialet for «nedenfra–opp» løsninger selv etter at fredsavtalen åpenbart hadde slått sprekker. Dette er et detaljert kapittel om hvorfor FNs planer om provinsielle og lokale tiltak aldri ble gjennomført. I all hovedsak var det stor motstand i det internasjonale miljøet for å endre oppfatninger om årsaker til konfliktene og tilsvarende strategier. I tillegg rådet også en oppfatning om at Afrika er et «håpløst sted» hvor internasjonale aktører bare kan stå maktesløse og se på den daglige volden. Noen stjerner i boken får imidlertid satsingen fra svenske, belgiske og britiske kilder. Av interesse for mange lesere er første del av kapittelet, viet til en mer helhetlig forståelse av fremtidige fredsbevarende operasjoner. Eksempelvis skisseres gjennomsnittlig bistand og utviklingshjelp per innbygger til Kongo, som lå langt under hjelpen land som El Salvador, Darfur og Elfenbenkysten mottok, for å nevne noen. Et annet eksempel Autesserre trekker frem er den relativt store satsingen på et demokratisk valg, uten tilsvarende støtte til sikkerhets- og justisapparatet og den provinsielle administrasjonen. Landproblematikken ble heller aldri tatt seriøst nok, i hvert fall ble det ansett som et internt anliggende problem. Det sistnevnte ble i all hovedsak en oppgave for NGOer og andre grasrotorganisasjoner, samt noe ad hoc-finansiering fra FNs side.

I det siste kapittelet tilbyr forfatteren et bredere perspektiv på hvorfor internasjonale intervensjoner ikke oppnår målene de har satt seg, og skisserer noen policy-anbefalinger for fremtidige operasjoner. Særlig viktig er det å inkludere tiltak som kan håndtere konfliktlinjer på et lavere nivå, skriver hun. Vold i Afrika og andre steder bør ikke sees på som et iboende «kulturelt» fenomen som man ikke kan gjøre noe med, men heller som et

kontekstuellet forankret og politisk tema som bør tas like alvorlig som nasjonale og regionale utfordringer for å løse voldelige konflikter.

Boken er ryddig strukturert og klarer å holde leserne fokusert på hovedargumentet til forfatteren – lokale konfliktlinjer må også prioriteres – og formålet med hvert kapittel. Undertegnede setter spesielt stor pris på Autesserres etnografiske metoder innenfor en statsvitenskapelig ramme, der hun klarer å få både dybden og helheten forent. Dette er rett og slett et imponerende arbeid. Fjerde kapittel, om årsakene til konflikter i de ulike regionene, er spesielt interessant og et viktig bidrag til de som studerer konfliktene i Kongo. Forhåpentligvis vil også boken bli lest av det «internasjonale samfunnet», blant annet FN-ansatte og donorer, ettersom forfatteren viser hvordan antagelser og løsninger man har som utenforstående ofte ikke fører til fred. Enkelt sagt, hele samfunnet må med om fred skal skapes, hvorav historisk kontekst og ydmykhet til folk på bakken står sentralt.

En akkurat passe lang introduksjon til Internasjonale relasjoner

Øyvind Kalnes, Ole Gunnar Austvik og Heidrun Sørli Røhr

Lillehammer: Cappelen Damm 2010

Anmeldt av TRINE ØSTERENG, NUPI



Det finst ikkje mange innføringsbøker på norsk om internasjonale relasjonar. Difor er det flott at Øyvind Kalnes, Ole Gunnar Austvik og Heidrun Sørli Røhr har sett seg ned og gjort noko med det. Bokas tittel – *En akkurat passe lang introduksjon til Internasjonale relasjoner* – og forord lover ikkje lite: lesaren skal få ein relativt kortfatta introduksjon til eit fagfelt, boka skal vere akkurat passe lang og samtidig gi ein heilskapleg og brei fagleg analyse. Forfattarane klarer nokre av måla: kortfatta introduksjonar og å inkludere mange perspektiv. Litt vanskelegare blir det å halde på lesaren og å presentere alle desse perspektiva tydeleg nok.

Boka har fem delar. Fyrste del skal gi eit utsyn mot internasjonale relasjonar. Så kjem dei neste fire: *internasjonal politikk, global kultur og kommunikasjon, internasjonal politisk økonomi* og til slutt *krig, konflikt og konfliktløsning*. Denne inndelinga er ikkje openbart logisk for meg ved fyrste blick. Særleg er det uvanleg for lærebøker innanfor dette fagfeltet å gi så mykje plass til kultur, men det fungerer godt og verkar naturleg når ein er i gong med lesinga. På den måten tar boka omsyn til faglege utviklingar sidan den kalde