

[4•06] Internasjonal politikk

**Utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU:
Oppslutning i medlemslandene
Fransk og britisk innflytelse**

**Utvikling i Xinjiang
Tyrkia og kurderne
Eiendomskonflikter i Kosovo**

Nr. 4 - 2006
64. Årgang

Norwegian Institute
of International
Affairs

Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2006

Redaktør: Birgitte Kjos Fonn
Bokmeldingsred.: Halvard Leira
Red.sekr.: Jan Risvik
Red.utvalg: Henrik Thune, Bent Sofus Tranøy, Ståle Ulriksen

Red.råd: Helge Blakkisrud, Torkel Brekke, Laila Bokhari, Karin Dokken,
Gro Holm, Lars Mjøset, Iver B. Neumann, Knut G. Nustad,
Jarle Simensen, Stein Tønnesson, Nils Morten Udgaard

Manus: Sendes elektronisk til: bkf@nupi.no
Vennligst bruk malen på 3. omslagsside.

Alle synspunkter i *Internasjonal politikk* står for forfatterne
regning og kan ikke tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Internasjonal politikk er indeksert i *The International Bibliography
of the Social Sciences*, *International Political Science Abstracts* og
Gale Directory of Publications and Broadcast Media

Medlem av Norsk Tidsskriftforening: www.tidsskriftforeningen.no

Internasjonal politikk: 4 hefter i året
Abonnement 2006: NOK 360 (innen Norden)
NOK 480 (utenfor Norden)
Enkelthefter: NOK 115 (+ porto/eksp.)
Bestilling: www.nupi.no/Norsk/Publikasjoner/Bestilling/

Tel.: 22 99 40 00
Fax: 22 36 21 82
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no
Adresse: Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2

Design: Ole Dahl-Gulliksen
Trykk: Hegland trykkeri as, Flekkefjord
Omslagsbilde: Scanpix

[4] Innhold

- 463 **Forord: Utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU fra to perspektiver**
Birgitte Kjos Fonn
- 467 **EU-medborgarna och stödet för en europeisk utrikes- och säkerhetspolitik**
Joakim Ekman
- 487 **Middelvei med fransk *touche*. Franske og britiske preferanser i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik**
Kristin M. Haugevik
- Aktuelt:*
509 **Utvikling eller marginalisering? Xinjiang Bingtuan og statsstyrt utvikling i Kinas ville vesten**
Kjell Sigurd Røisli
- 533 **Tyrkisk nasjonalisme og kurdisk frigjøring. En tilstandsrapport**
Mehmed S. Kaya
- 553 **Eiendomskonflikter og krig. Hva Kosovo kan lære oss**
Arne Bangstad

Bokspalte:

565 **Legitimitet som historisk praksis**

Morten Skumsrud Andersen

570 **Empire in Denial**

Karsten Friis

574 **Lag på lag om Sudan**

Birgitte Kjos Fonn

579 **Summaries**

583 **Årgangen 2006**

Forord

Utenriks- og sikkerhets- politikk i EU fra to perspektiver

Årets siste nummer av *Internasjonal politikk* åpner med to artikler som fra hvert sitt ståsted dreier seg om utenriks- og sikkerhetspolitikken i EU. Mens den ene tar for seg Frankrikes og Storbritannias innflytelse på dette området, bidrar den andre med et blikk på feltet sett nedenfra – fra EU-innbyggernes perspektiv.

I åpningsartikkelen «EU-medborgarna och stödet för en europeisk utrikes- och säkerhetspolitik» undersøker *Joakim Ekman* hvordan borgerne i EU-landene forholder seg til ideen om en union med en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) og en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (ESFP). Støtter EU-borgerne FUSP og ESFP, og hvordan ser forskjellene mellom medlemslandene ut? Hva kan forklare EU-innbyggernes holdninger til disse eksterne dimensjonene ved det europeiske integrasjonsprosjektet? En analyse av opinionsundersøkelser fra Eurobarometer og det tidligere Candidate Countries Eurobarometer viser at det er relativt sterk folkelig støtte for en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, inkludert forsvarsspørsmål. Dette gjelder faktisk i både de eldre og nyere medlemslandene. De forskjellene man kan se mellom landene, henger dessuten trolig sammen med den generelle støtten til landets EU-medlemskap blant befolkningen. Men støtten er likevel diffus, skriver Ekman, ettersom EU-borgerne i det store og hele ikke oppfatter FUSP og ESFP som de viktigste spørsmålene i EU i dag.

Både Frankrike og Storbritannia har hatt avgjørende innflytelse på utviklingen av den felles europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken. Men mens Frankrikes rolle gjerne anses for å ha vært konstituerende, har Storbritannias i større grad vært begrensende. I artikkelen «Middelvei med fransk *touche*. Franske og britiske pre-

feranser i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik» diskuterer *Kristin M. Haugevik* i hvilken grad dette politikkfeltets institusjonelle utvikling gjenspeiler franske og britiske preferanser; i hvilken grad de franske og britiske diskursene rundt ESFP har gjennomgått en endring, og i hvilket omfang de to landene har bidratt finansielt og med personell til EUs første militære operasjoner. Analysen tar utgangspunkt i to teoretiske funderte antakelser, den ene basert på et rasjonalistisk perspektiv og den andre på et sosialkonstruktivistisk. Haugeviks hovedkonklusjon er at mens Frankrike gradvis har fått gjennomslag for sine visjoner om en mer autonom og handlekraftig ESFP, har Storbritannias preferanser for transatlantisme og antiføderalisme i økende grad blitt utfordret og modifisert.

I Aktuelt-spalten beveger vi oss ut av EU, først til Kina, deretter til Tyrkia og Kosovo. Utviklingen lengst vest i Kina, i uiguresnes autonome region Xinjiang, er preget av en vanskelig politisk og sosial situasjon, og det er tema for *Kjell Sigurd Røisli*s artikkel «Utvikling eller marginalisering? Xinjiang Bingtuan og statsstyrt utvikling i Kinas ville vesten». Store statlige investeringer, samt utviklingen av en omfattende statsstyrt olje- og bomullsindustri i regionen, har ført til kraftig økonomisk vekst og en levestandard som ligger over de fleste andre av Kinas vestlige provinser og regioner. Til tross for dette er det en utbredt misnøye med det kinesiske styret blant deler av lokalbefolkningen. Separatisme, terrorisme, brudd på menneskerettighetene og rovdrift på regionens ressurser er en like viktig del av regionens nyere historie som økonomisk utvikling og forbedret levestandard. Midt i dette spiller Xinjiangs *bingtuan*, en rekke statsgårder av militær opprinnelse, en viktig rolle både som regional utviklingsaktør og kinesisk kontrollorgan.

Mehmed S. Kaya retter i artikkelen «Tyrkisk nasjonalisme og kurdisk frigjøring – en tilstandsrapport» søkelyset mot måten den tyrkiske staten behandler kurderne på. Kurderne i Tyrkia har vært utsatt for omfattende undertrykkelse siden oppløsningen av det osmanske riket i 1918. Undertrykkelsen settes i sammenheng med innføringen av den dogmatiske tyrkiske nasjonalistiske ideologien *kemalismen* – etter Tyrkias grunnlegger Mustafa Kemal «Atatürk». Etter Atatürks død i 1938 posisjonerte de militære seg som de fremste talsmenn for hans politiske filosofi. Etter at Tyrkia i 1999 fikk status som søkerland til EU, håpet mange at EU-tilpasningen ville gjøre slutt på 80 år med politisk undertrykkelse av kurderne og andre minoritetsgrupper. Men de mektige militære prøver å forpurre EU-tilpasningen, skriver Kaya, som drøfter hvordan de bruker sin maktstilling i kurderspørsmålet for å hindre demokratiseringsproses-

sen i landet. I Tyrkia er det bred enighet om at det uløste kurdiske spørsmålet er hovedårsaken til problemene med EU-tilpasningen.

En væpnet konflikt vil ofte føre med seg ulike problemstillinger knyttet til privat eiendom. Løsningen av slike tvister vil i første rekke være juridisk, men tvistene har også en rekke andre sider. *Arne Bangstad* tar i artikkelen «Eiendomskonflikter etter krig: Hva kan vi lære av Kosovo?» for seg individuelle og samfunnsmessige konsekvenser av en juridisk prosess i Kosovo ledet av FN-organet HPD. En slik prosess har muligheter i seg til å styrke demokratiet og forenkle arbeidet med retur av flyktninger. Han peker på noen av disse mulighetene som ikke ble godt nok ivarettatt i Kosovo og hvordan slike prosesser kan forbedres. Løsningen av eiendoms-konfliktene summeres opp som juridisk vellykket, men med klare mangler når det gjelder både iverksettelse av de faktiske avgjørel-sene og demokratibyggingen.

I 2007 går *Internasjonal politikk* inn i et jubileumsår, ettersom det første nummeret av tidsskriftet ble publisert på forsommeren 1937 med Arne Ording som første redaktør. IP fyller dermed 70 år, men i sitt 65. utgivelsesår – tidsskriftet kom av naturlige årsaker ikke ut under 2. verdenskrig. Vi fortsetter i 2007 å ta imot forslag til bidrag, enten det er fagartikler, debatt eller essays, og håper på et godt publiseringsår! Internasjonal politikk som fag har primært vært, og vil i stor grad fortsette å være, statsvitenskapens domene. Men i løpet av disse 70 årene er også tilnærmingen til internasjonal politikk i økende grad blitt tverrfaglig. Artikler fra andre fagtradisjo-ner som bidrar til å kaste lys over studiet av internasjonal politikk, er derfor også velkomne.

Vi ønsker alle våre lesere og bidragsytere en god jul og et godt nyttår.

NUPI, 15. desember 2006,
Birgitte Kjos Fonn

EU-medborgarna och stödet för en europeisk utrikes- och säkerhetspolitik

Joakim Ekman
fil. dr. i statsvitenskap,
forsker Örebro
universitet

Efter konstitutionsfiaskot sommaren 2005 har debatten om EU:s framtid fokuserat på samarbetsproblem och bristande legitimitet inom unionen. Detta har delvis skymt det faktum att arbetet med en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik har utvecklats dramatiskt sedan 1990-talet. EU har redan flera positiva erfarenheter av internationellt krishanteringsarbete, såsom *European Union Police Mission* (Bosnien-Hercegovina 2003), de militära operationerna *Concordia* (Makedonien 2003), *Artemis* (Kongo 2003) och *Althea* (Bosnien-Hercegovina 2004–2005), samt de civila operationerna *EUJUST Themis* (Georgien 2004) och *EUJUST Lex* (Irak 2005). EU-eliterna tycks således kunna komma överens om nog så viktiga aspekter av integrationsarbetet. I denna artikel undersöks hur EU-medborgarna förhåller sig till idén om en union med en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och en europeisk försvarspolitik. Mer specifikt handlar det om att resonera kring två frågor:

1. Stöder EU-medborgarna den framväxande utrikes- och säkerhetspolitiken, och hur ser skillnaderna ut mellan medlemsländerna?
2. Vad kan förklara medborgarnas attityder till dessa externa dimensioner av det europeiska integrationsprojektet?

Europasamarbetet var i utgångsläget motiverat av ett säkerhetstänkande. Politiken gick ut på att knyta samman de västeuropiska ekonomierna i syfte att omöjliggöra framtida krig, vilket ledde fram till Europeiska kol- och stålgemenskapen (1951). Hotet från det kommunistiska Östeuropa drev på utvecklingen. Romfördragen

(1957) och Fusionsfördraget (1967) skapade en marknadsrättslig gemenskap (EG) som på 1990-talet hade utvecklats till en politisk union (EU).

Efter kommunismens fall har det säkerhetspolitiska läget i Europa förändrats. Globaliseringstrycket har skapat en hotbild som rör kärnan i de västeuropeiska välfärdsstaterna. Industrier och arbetstillfällen har försvunnit. Upploppen i Paris under hösten 2005 och våren 2006 är aktuella exempel på den oro som denna utveckling har utlöst. Andra hotbilder som fått större uppmärksamhet efter det kalla krigets slut är miljökatastrofer och rädslan för pandemier. Efter attentaten den 11 mars 2004 i Madrid och den 7 juli 2005 i London har också internationell terrorism framträtt som ett reellt hot i Europa.

Denna artikel sätter sådana hot i relation till EU-projektet. Är det så att dagens hot kan motivera och i medborgarnas ögon legitimera en fortsatt fördjupad politisk integration i Europa, uttryckt kanske framför allt i stödet för en gemensam krishantering? Detta skulle i så fall kunna ses som en motsvarighet till efterkrigstidens integration, som också den drevs av en hotbild i form av kommunismen och ett minne av det andra världskrigets fasor.

Inledningsvis beskrivs EU:s framväxande utrikes- och säkerhetspolitik. Sedan följer ett teoretiskt avsnitt om medborgarattityder och utrikespolitik. Därefter tar det empiriska avsnittet vid, vilket bygger på analyser av de flernationella opinionsundersökningar som regelbundet utförs på uppdrag av Kommissionen: *Eurobarometer* (1981–2005) och *Candidate Countries Eurobarometer* (2001–2004). De nationella urvalen speglar befolkningssammansättningen i de olika länderna från 15 år och uppåt och uppgår till runt 1000 respondenter per land. Sedan hösten 2004 är de tio nya medlemsländerna inkluderade i den reguljära *Eurobarometern*.

Framväxten av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

1991, då kriget i det före detta Jugoslavien bröt ut, förklarade Luxemburgs utrikesminister Jacques Poos att Europas stund var inne. Nu skulle «Europa» inte längre behöva ta hjälp av USA för att komma till rätta med bekymren på den egna kontinenten och, i detta fall, för att åstadkomma en vapenvila på Balkan. Vad som följde blev emellertid en katastrof: krig, resultatlösa diskussioner, massmord och deportationer. Inte förrän USA valde att åter lägga sig i händelseutvecklingen på den europeiska kontinenten kunde en

vapenvila komma till stånd, i form av Daytonavtalet, i november 1995. Europa, däremot, hade bara visat att man ännu inte var en kraft att räkna med i den internationella politiken.

EU:s meritförteckning har sedan dess inte varit särskilt imponerande. EU hade ingen verklig beredskap att hantera de flyktingströmmar som blev resultatet av Albaniens ekonomiska kollaps 1997. EU visade heller ingen större handlingskraft under krisen i Kosovo 1998–99. Under våren 2003 stod det åter klart att man inte förmådde agera som någon enhetlig aktör i världspolitiken när det gällde krishantering. USA:s planer på ett krig mot Irak stöddes av Storbritannien, Spanien, Italien, Holland och Danmark, medan Frankrike och Tyskland motsatte sig ett väpnat anfall.

Vägen till GUSP

EU har alltså ännu inte förmått agera som en enad kraft när olika typer av kriser uppstått i världen. Inte sällan har man därför talat om EU som en ekonomisk gigant men en politisk dvärg (Peterson & Smith 2003: 196–98). Samtidigt är detta en delvis felaktig bild (Smith 2006). Just oförmågan att «tala med en röst» i världen, eller snarare att sätta kraft bakom orden, har sedan 1990-talets slut drivit fram åtminstone grundplattan till en europeisk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Låt oss kort se på denna utveckling.

Idéerna om en gemensam europeisk utrikes- och säkerhetspolitik fanns visserligen med redan «från början», men har aldrig riktigt kunnat realiseras. Bryssel fördraget (1948) ledde fram till ett begränsat säkerhetspolitiskt samarbete, inom ramen för Västeuropeiska unionen (1954). Försöken att åstadkomma en Europeisk försvarsgemenskap (EDC) bröt dock samman snabbt. NATO, som hade etablerats 1949, förblev den viktigaste mekanismen för ett mellanstatligt militärt samarbete i Europa. I början av 1960-talet fördes åter idén fram om en utrikespolitisk dimension i det ekonomiska samarbetet, de så kallade Fouchetplanerna. Också denna gång strandade dock det mellanstatliga samarbetet. Från 1970 fanns ett lösare samarbete som gick under benämningen «det europeiska politiska samarbetet» (EPS). Detta arbete institutionaliserades formellt först i och med att Europeiska enhetsakten trädde i kraft (1987), men innebar i stort sett ingenting annat än att medlemsstaterna skulle samråda med varandra i utrikespolitiska frågor (Soetendorp 1999, Bretherton & Vogler 2003).

Maastrichtfördraget (1992) var det fördrag som innebar den verkliga grunden för EU som en utrikespolitisk aktör. I fördragets

första avdelning, artikel 2, sägs det att EU ska ha som mål att «hävda sin identitet i internationella sammanhang, särskilt genom att genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, vilken omfattar den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik». Den mer försiktiga utfästelsen om en framtida försvarspolitik ska förstås mot bakgrund av Frankrikes och Storbritanniens olikartade syn i början av 1990-talet på behovet av ett EU-kontrollerat försvarssamarbete (Manners & Whitman 2001, Smith 2003, Christiansen & Tonra 2004). Amsterdamfördraget (1997) och Nicefördraget (2001) lade sedan en än större tonvikt på EU:s gemensamma strategiska agerande i världen, bland annat genom utnämningen av en hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP).

Europeisk krishantering

GUSP är rent formellt ett mellanstatligt samarbete, även om skillnaden mellan mellanstatlighet och överstatlighet i detta fall är något oklar (Eriksson 2006: 20–29). GUSP följer en integrationslogik där utvecklingen går mot ökad samordning. Ministerrådet, som ansvarar för genomförandet av GUSP, har sedan 2000–2001 till sin hjälp en rad militära och politiska organ: Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (PSC/COPS), Militärkommittén (EUMC), den militära staben (EUMS) samt Kommittén för civil krishantering (CIVICOM).

En integrerad del av GUSP är den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Efter misslyckandet på Balkan gavs den Väst europeiska unionen (VEU) i uppdrag att formulera riktlinjer för EU:s krishantering. Dessa riktlinjer – Petersbergsuppdragen från 1992 – kom att bli kärnan i ESFP, och de täcker in både civil och militär krishantering samt konfliktförebyggande. Den civila komponenten rör bland annat polis och räddningstjänst, medan konfliktförebyggandet i mångt och mycket går ut på att samordna EU-ländernas insatser runt om i världen. Konfliktförebyggandet är samtidigt något av ett eget politikområde som sträcker sig utanför ESFP, eftersom det också berör utrikeshandel och bistånd.

Den militära komponenten av ESFP har vuxit fram vid Europeiska rådets toppmöten. Efter mötena i Köln och Helsingfors (1999) formulerades målet om att inom 60 dagar kunna sätta upp styrkor på 60 000 man, som ska kunna sändas ut i världen och underhållas i upp till ett år. Efter Nicemötet (2000) etablerades PSC, EUMC, EUMS och CIVICOM (jfr ovan). Efter Irakkrisen 2003

tog Javier Solana fram ett styrdokument – «A Secure Europe in a Better World» – vilket senare antogs av Europeiska rådet, som en utgångspunkt för en gemensam europeisk säkerhetsstrategi. Här sägs det att EU-länderna ska hålla sig till en gemensam omvärldssyn i säkerhetsrelaterade frågor. Kritiker har dock menat att denna säkerhetsstrategi är otydlig. Hur ska man exempelvis se på ESFP:s geografiska räckvidd? I diskussionen om EU:s snabbinsatsstyrkor (*battle groups*) har det ibland talats om en operativ radie på 600 mil från Bryssel. Vissa medlemsländer – som Storbritannien – ser dock inga hinder för att EU agerar globalt, medan andra – som Tyskland – vill se EU-styrkor enbart i EU:s närområde.

I juni 2004 drog Europeiska rådet upp riktlinjerna för framtiden (*Headline Goal 2010*). Målet är att EU år 2010 ska kunna reagera effektivt på vilken slags kris som helst, allt från humanitära katastrofer till väpnade angrepp. 2004 inrättades också den Europeiska försvarsbyrån (EDA), som har till uppgift att bistå ministerrådet och medlemsländerna i utvecklandet av EU:s försvarskapacitet och krishanteringsförmåga. Innehållet i Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa (2004), slutligen, speglar också EU:s aktuella ambitioner att skapa en mer sammanhållen europeisk utrikes- och säkerhetspolitik, bland annat genom inrättandet av en ny institution, en utrikesministerpost. EU:s utrikesminister skulle i praktiken bli unionens röst utåt, och den person som leder den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Konstitutionsfördraget innehåller också skrivelser om att medlemsstaterna ska handla i en anda av solidaritet om ett medlemsland utsätts för en väpnad attack eller drabbas av en katastrof. Också militära resurser ska då kunna sättas in, enligt denna solidaritetsklausul.

Medborgarattityder och utrikespolitik

Innan vi går in på den empiriska analysen, måste det valda perspektivet förklaras. Vad innebär det att anlägga ett medborgarperspektiv på EU:s utrikes- och säkerhetspolitik? Av naturliga skäl är det först på senare år som det kommit arbeten om förhållandet mellan EU-medborgarna och GUSP och ESFP (Manigart 2001, Kernic, Callaghan & Manigart 2002, Berglund *et al.* 2006, Ekman 2006). Det finns samtidigt en hel del tidigare forskning om förhållandet mellan medborgarattityder och en stats utrikespolitik. Inte minst i en amerikansk kontext har denna relation blivit väl utforskad (jfr Foyle 1999, Sobel 2001). Ett sätt att sortera i litteraturen är att utgå från den distinktion som Risse-Kappen (1991) föreslår, om å ena sidan

en *bottom-up*-ansats, och å andra sidan en *top-down*-ansats. Den första typen av studier utgår ifrån att medborgarna i ett land på olika sätt påverkar politikernas handlingsutrymme, alltså den process som föregår utrikespolitiska beslut (jfr Page & Shapiro 1983). Att anlägga ett sådant medborgarperspektiv är inte det samma som att utgå ifrån antagandet att medborgarnas attityder är *helt bestämmande* för den förda politiken, vare sig på nationell eller europeisk nivå. Hela det europeiska integrationsprojektet skulle exempelvis kunna ses som ett elitprojekt, som drivits igenom av de politiska eliterna trots förekomsten av skeptiska medborgare (Duchesne & Frogner 1995). Medborgarnas attityder har ändå betydelse. Vid ett flertal tillfällen, då medborgarna faktiskt konsulterats i folkomröstningar, har integrationsarbetet stoppats upp. Den allmänna opinionen kan, utifrån ett sådant perspektiv, enkelt uttryckt betraktas som den ram som anger det handlingsutrymme som EU-medlemsstaternas politiska ledare har (jfr Dalton 2002: 2).

En *top-down*-ansats i studiet av medborgare och utrikespolitik innebär att man utgår ifrån att medborgarnas attityder snarare än att vara vägledande bara återspeglar olika ställningstaganden på elitnivån. Detta synsätt ligger mer i linje med en statscentrerad eller realistisk skolbildning. Utrikespolitik är en angelägenhet för eliterna, och medborgarnas attityder anses vara av mindre intresse, av flera skäl. För det första finns i litteraturen en uppfattning om att medborgarna upplever utrikespolitik som en «avlägsen» fråga, och därför mindre betydelsefull än exempelvis arbetsmarknadspolitik. För det andra har det hävdats att medborgarna är dåligt insatta i frågor som rör utrikespolitik. För det tredje beskrivs ibland den allmänna opinionen som flyktig och lättmanipulerad (Risse-Kappen 1991: 481).

Risse-Kappen är dock kritisk mot båda dessa perspektiv. Oavsett om man betraktar den allmänna opinionen som vägledande eller lättmanipulerad, kan man inte utan vidare utgå ifrån att den interaktion mellan medborgare och eliter som leder fram till vissa utrikespolitiska beslut ser likadan ut i alla länder. Det handlar istället om ett komplicerat mönster mellan eliter, medborgare, särintressen, politiska institutioner och politiska beslut i olika länder.

Vi kommer i denna artikel att ägna oss åt en *bottom-up*-analys, samtidigt som vi alltså är medvetna om de brister som kan vara behäftade med en sådan ansats. Argumentet för att ändå gå vidare med en sådan analys är inte enbart pragmatiskt – med hänvisning till tillgången på data i form av *Eurobarometern* – utan bygger på två ställningstaganden. För det första är Risse-Kappens kritik av *bottom-up*-ansatsen inte helt övertygande. Han talar själv om den

allmänna opinionen som det som ramar in eller begränsar beslutsfattarnas handlingsutrymme. Vidare har andra empiriska studier visat att det finns betydande överensstämmelse mellan just utrikespolitiska beslut och medborgaropinioner (Monroe 1998).

För det andra är det intressant *i sig* att lyfta fram medborgarnas attityder till just EU:s externa dimension. Trots en växande litteratur om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, har ett medborgarperspektiv på dessa frågor till stora delar förbisetts (Smith 2003, Smith 2004, Mayer & Vogt 2006). Det har också hävdats att just GUSP och ESFP är det som kan legitimera en fortsatt politisk integration inom EU (Morgan 2005).

Stödet för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

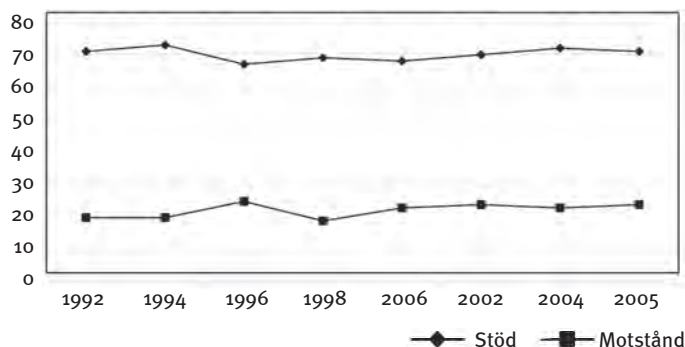
Den rättsliga grunden för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik lades förhållandevis sent: under 40 år saknades denna dimension i de grundläggande fördragen. Detta har naturligtvis att göra med att tyngdpunkten i Europasamarbetet har varit den gemensamma marknaden. Men det har också att göra med att det är ett känsligt politikområde. All kompetens som överförs till EU i detta avseende har inneburit en direkt utmaning mot de nationella befogenheterna.

Hur känslig är då frågan på medborgarnivå? Figur 1 visar stödet för respektive motståndet mot en gemensam utrikespolitik för EU-länderna, så som det framkommer i opinionsmätningar från 1992 till och med hösten 2005. Figuren åskådliggör två saker. För det första ser vi att det finns ett markant stöd för denna aspekt av

det europeiska integrationsprojektet (mellan 60–70 procent). Det artikulera motståndet ligger runt 20 procent i genomsnitt. Figur 1 indikerar för det andra att dessa attityder tycks vara relativt beständiga. Fluktuationerna över tid är små, om vi ser till EU-medborgarna som en enda population.

I figur 2 har vi på motsvarande sätt

Figur 1. Attityder till en gemensam utrikespolitik, 1992–2005 (%)

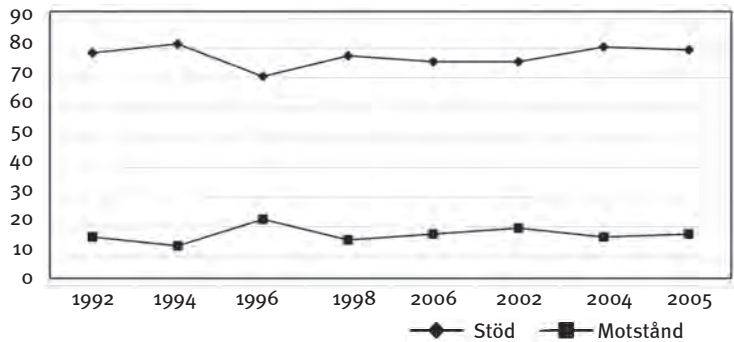


Källor: Eurobarometer 38 (hösten 1992) till 64 (hösten 2005). Respondenterna har tillfrågats om de är för eller mot en gemensam utrikespolitik för EU-länderna.

mätt stödet för en gemensam försvars- och säkerhetspolitik. Siffrorna varierar något mer i detta fall, men vi ser samtidigt att stödet för denna aspekt av integrationsarbetet också är påfallande högt. Genomsnittet över tid ligger här gott och väl över 70 procent (figur 2). Motståndet har också varierat något över tid, men det överstiger inte – på en aggregerad nivå – 20 procent.

I tabell 1 visas svaren på ytterligare ett par frågor som rör olika aspekter av EU:s utrikespolitik. Frågorna kan tillsammans användas som en indikator på EU-medborgarnas stöd för en gemensam europeisk strategi i världspolitiken. Respondenterna har blivit ombedda att hålla med om eller ta avstånd ifrån en rad påståenden, vilka rör EU:s roll som en aktiv utrikespolitisk aktör. Tabellen redovisar enbart de affirmativa svaren.

Figur 2. Attityder till en gemensam försvars- och säkerhetspolitik, 1992–2005 (%)



Källor: Eurobarometer 38 (hösten 1992) till 64 (hösten 2005). Respondenterna har tillfrågats om de är för eller mot en gemensam försvars- och säkerhetspolitik för EU-länderna.

Tabell 1. Stöd för olika aspekter av en gemensam europeisk utrikespolitik, 2005 (%)

Aspekter/påståenden	De femton gamla EU-länderna	De tio nya EU-länderna	EU 25
När en internationell kris uppstår, bör medlemsstaterna i EU enas om en gemensam ståndpunkt	82	86	83
EU borde sträva efter att garantera de mänskliga rättigheterna i hela världen, även om detta skulle strida mot enskilda länders intressen	82	77	81
EU borde ha en egen plats i FN:s säkerhetsråd	68	73	69
EU borde ha en militär insatsstyrka som snabbt kan sättas in när en internationell kris uppstår	67	75	68
EU borde ha en egen utrikesminister som kan fungera som en talesman för EU i världspolitiken	67	69	67

Källa: Eurobarometer 63 (2005)

Mer än åtta av tio EU-medborgare tycker att en internationell kris motiverar en gemensam europeisk ståndpunkt i världspolitiken. Vad gäller den specifika implementeringen av en sådan gemensam ståndpunkt, är respondenterna mer reserverade. Det är ändå en betydande andel – i genomsnitt 67 procent – som tycker att EU borde ha en egen utrikesminister. Ungefär lika många (68–69 procent) håller vidare med om att EU borde ha en egen plats i FN:s säkerhetsråd och en egen militär insatsstyrka. Medborgarna i de tio nya medlemsländerna är generellt sett mer positiva till en sådan insatsstyrka än medborgarna i de gamla EU-länderna. Runt 81 procent av alla EU-medborgare menar också att EU borde fungera som en garant för de mänskliga rättigheterna i världen, även om detta skulle strida mot någon enskild stats intressen.

Att tolka opinionsdata

Hur ska dessa resultat tolkas? En okritisk läsning av tabell 1 och figur 1 och 2 skulle leda fram till slutsatsen att det i dagsläget finns ett starkt stöd bland EU-medborgarna för en gemensam europeisk utrikespolitik, inbegripet säkerhets- och försvarsfrågor.

Man kan dock fråga sig om detta stöd är missvisande – hur mycket vet egentligen den genomsnittlige EU-medborgaren om GUSP och ESFP, och upplevs dessa frågor alls som särskilt relevanta? I de senaste årens *Eurobarometer*-mätningar har en fråga ställts, där respondenterna blivit ombedda att utifrån en lista identifiera de för tillfället mest angelägna problemen i det egna landet. Under hösten 2005 var arbetslöshet (44 procent), den ekonomiska situationen (26 procent) och kriminalitet (24 procent) de vanligaste svaren. Enbart runt 2 procent av respondenterna har under de senaste åren pekat ut utrikes- och försvarspolitik som en angelägen fråga. Detta indikerar möjligtvis att vi är lyckligt lottade och lever i en fredlig del av världen, men också att utrikes- och säkerhetspolitik av flertalet EU-medborgare uppfattas som avlägsna och diffusa politikområden (*Eurobarometer* 64).

Kanske måste också det förvånansvärt starka folkliga stödet – eller omvänt, bristen på artikulerat motstånd – förstås utifrån dessa politikområdets speciella *karaktär*: det handlar om områden som traditionellt befunnit sig utanför medborgarnas direkta inflytande. Utrikes- och säkerhetspolitiken har till stora delar lämnats till eliterna, och medborgarna i Europa har på många håll accepterat att ett militärt samarbete – i form av NATO – skett över nationsgränserna (Howorth & Keeler 2003).

Vidare så kan *tidpunkten* för dessa opinionsmätningar ha betydelse. Frågorna som är ställda här har sammanfallit i tid med framväxten av USA som den enda supermakten i världen, efter kommunismens fall. Kanske speglar det förhållandevis omfattande stödet för en sammanhållen europeisk säkerhetspolitik bristen på förtroende för USA som en global aktör? När EU-medborgarna tillfrågades om USA:s roll i världen under våren 2005 – under Irakkrigets efterspel – var stora andelar påfallande kritiska mot det amerikanska globala inflytandet (*Eurobarometer* 63, jfr Markovits 2005, Cox 2006). Det är vidare sannolikt att medborgarnas attityder till GUSP och ESFP har påverkats av «kriget mot terrorismen» och terroristattentaten i Madrid och London.

Samtidigt finns andra frågor i *Eurobarometer*-mätningarna som antyder att medborgarna ändå ser vikten av den utrikes- och säkerhetspolitiska dimensionen. På frågan om vad EU egentligen innebär, valde 29 procent under hösten 2005 svarsalternativet «en starkare röst i världen». Detta svarsalternativ har erhållit ungefär lika stora svarsandelar i de senaste årens opinionsmätningar (*Eurobarometer* 59–64). De mest frekventa svaren har annars varit «den fria rörligheten» (runt 50–60 procent de senaste åren), «euron» (35–45 procent) samt «fred» (30–40 procent).

När EU-medborgarna under våren 2005 explicit tillfrågades om EU:s roll inom olika arenor, framkom också ett högt stöd (55 procent) för unionens ansträngningar att bekämpa terrorism, liksom ett stöd för EU:s agerande inom utrikes- och försvarspolitiken (51 procent). EU:s försök att bekämpa arbetslösheten utvärderades vid samma tidpunkt som positivt av enbart 24 procent av respondenterna (*Eurobarometer* 63). En annan fråga i samma mätning bad medborgarna ta ställning till EU:s viktigaste prioriteringar. De tre vanligaste svaren var «bekämpa arbetslöshet» (47 procent), «motverka fattigdom och social exkludering» (44 procent) samt «upprätthålla fred och säkerhet i Europa» (31 procent).

Vi ska ändå komma ihåg här att svaren på frågorna i *Eurobarometer*-mätningarna inte ger oss en fullständig bild av det faktiska stödet för eller motståndet mot en gemensam europeisk utrikes- och säkerhetspolitik, helt enkelt eftersom dessa politikområden inte anses vara de *allra* mest angelägna frågorna för EU, enligt medborgarna själva. Samtidigt finns det alltså goda skäl för att ändå fortsätta vår analys.

Ingen samlad hållning

Tabell 1 och figur 1 och 2 antyder att EU-medborgarna i största allmänhet tycks acceptera att EU ska syssla med utrikes- och säkerhetspolitik (med reservation för att detta inte uppfattas som de mest centrala politikområdena). För att nyansera bilden av det stöd som ändå finns ska vi se på *motståndet* mot en gemensam europeisk utrikes- och säkerhetspolitik, och särskilt uppmärksamma variationen mellan de olika länderna.

Tabell 2. Medborgarnas motstånd mot en gemensam utrikespolitik, 2001–2005 (%)

	Höst 2001	Vår 2002	Höst 2002	Vår 2003	Sommar 2003	Höst 2003	Vår 2004	Vår 2005	Höst 2005	Genom- snitt
<i>Sverige</i>	35	37	38	36	–	41	44	47	39	40
<i>Storbritannien</i>	35	37	41	39	–	44	39	38	34	38
<i>Finland</i>	36	32	35	34	–	36	36	35	34	35
<i>Danmark</i>	32	30	33	33	–	36	39	38	32	34
<i>Cypern (nord)</i>	–	–	–	–	–	–	–	27	30	29
<i>Tjeckien</i>	–	–	–	24	29	25	23	25	25	25
<i>Frankrike</i>	28	28	27	20	–	27	22	26	21	25
<i>Österrike</i>	21	19	17	23	–	22	21	29	27	22
<i>Malta</i>	–	–	–	21	25	19	24	26	19	22
<i>Kroatien</i>	–	–	–	–	–	–	–	25	19	22
<i>Turkiet</i>	–	–	–	16	17	21	17	23	29	21
<i>Estland</i>	–	–	–	23	21	24	23	16	13	20
<i>Nederländerna</i>	12	16	18	16	–	18	21	28	26	19
<i>Irland</i>	21	20	18	19	–	20	16	18	18	19
<i>Belgien</i>	16	17	16	14	–	18	17	22	20	18
<i>Grekland</i>	12	16	16	12	–	16	14	18	23	16
<i>Portugal</i>	16	16	13	16	–	14	18	15	18	16
<i>Tyskland</i>	16	14	15	13	–	15	16	17	17	15
<i>Slovakien</i>	–	–	–	13	15	11	14	20	19	15
<i>Ungern</i>	–	–	–	15	14	16	14	17	15	15
<i>Polen</i>	–	–	–	15	14	19	16	11	13	15
<i>Lettland</i>	–	–	–	17	15	16	17	12	14	15
<i>Spanien</i>	15	14	11	12	–	15	17	13	15	14
<i>Luxemburg</i>	10	11	12	12	–	16	13	19	18	14
<i>Slovenien</i>	–	–	–	13	11	12	14	10	16	13
<i>Litauen</i>	–	–	–	12	11	12	10	11	10	11
<i>Italien</i>	10	9	10	8	–	11	12	13	16	11
<i>Bulgarien</i>	–	–	–	8	9	10	6	9	11	9
<i>Cypern</i>	–	–	–	6	7	6	9	6	10	7
<i>Rumänien</i>	–	–	–	5	6	5	6	8	8	6

Källor: Eurobarometer 56 (hösten 2001) till 64 (hösten 2005) samt Candidate Countries Eurobarometer 2003.2 (våren 2003) till 2004.1 (våren 2004)

I tabell 2 har vi sammanfattat motståndet mot en gemensam europeisk utrikespolitik. Frågan som är ställd är den samma som i figur 1, men vi har här enbart undersökt hur det negativa svarsalternativet fördelar sig på de olika medlems- och kandidatländerna, från hösten 2001 fram till hösten 2005 (olika mätpunkter för olika länder). I tabell 3 har vi på motsvarande sätt sammanställt motståndet mot en gemensam försvars- och säkerhetspolitik.

Tabell 3. Medborgarnas motstånd mot en gemensam försvars- och säkerhetspolitik, 2001–2005 (%)

	Höst 2001	Vår 2002	Höst 2002	Vår 2003	Sommar 2003	Höst 2003	Vår 2004	Höst 2004	Vår 2005	Höst 2005	Genom- snitt
<i>Sverige</i>	39	38	43	37	–	45	38	39	36	33	39
<i>Finland</i>	44	37	42	39	–	43	35	36	33	36	38
<i>Storbritannien</i>	27	29	33	31	–	35	28	27	27	29	30
<i>Danmark</i>	29	30	32	31	–	32	31	26	27	26	29
<i>Österrike</i>	32	24	23	25	–	23	28	22	29	28	26
<i>Irland</i>	30	29	29	27	–	25	21	22	23	22	25
<i>Cypern (nord)</i>	–	–	–	–	–	–	–	22	21	27	23
<i>Turkiet</i>	–	–	–	14	15	19	16	21	22	23	19
<i>Malta</i>	–	–	–	23	23	16	18	19	15	14	18
<i>Frankrike</i>	17	20	19	14	–	21	16	12	12	12	16
<i>Kroatien</i>	–	–	–	–	–	–	–	12	18	14	15
<i>Nederländerna</i>	11	13	16	15	–	16	16	12	16	15	14
<i>Grekland</i>	12	14	16	9	–	17	12	13	15	19	14
<i>Belgien</i>	11	12	11	11	–	13	14	7	10	6	11
<i>Tyskland</i>	14	11	11	10	–	12	12	10	10	11	11
<i>Portugal</i>	11	13	9	9	–	14	14	13	11	13	11
<i>Spanien</i>	12	9	9	10	–	11	13	11	13	11	11
<i>Tjeckien</i>	–	–	–	13	14	10	11	10	9	9	11
<i>Estland</i>	–	–	–	11	11	12	13	8	5	6	9
<i>Polen</i>	–	–	–	8	10	13	10	8	6	8	9
<i>Slovenien</i>	–	–	–	9	11	12	14	5	5	10	9
<i>Italien</i>	8	7	8	5	–	10	7	12	10	15	9
<i>Luxemburg</i>	5	5	6	7	–	11	10	11	9	7	8
<i>Slovakien</i>	–	–	–	7	10	8	7	7	10	8	8
<i>Ungern</i>	–	–	–	5	7	7	7	9	9	9	8
<i>Lettland</i>	–	–	–	8	8	10	10	6	5	6	8
<i>Litauen</i>	–	–	–	6	8	7	8	5	6	5	6
<i>Bulgarien</i>	–	–	–	4	5	6	4	6	6	6	5
<i>Cypern</i>	–	–	–	4	2	4	2	8	4	7	4
<i>Rumänien</i>	–	–	–	3	3	4	3	3	5	6	4

Källor: Eurobarometer 56 (hösten 2001) till 64 (hösten 2005) samt Candidate Countries Eurobarometer 2003.2 (våren 2003) till 2004.1 (våren 2004)

Det tycks finnas ett svagt urskiljbart geografiskt mönster i dessa tabeller. De mest kritiska medborgarna återfinns i samma länder i båda tabellerna: i Sverige, Storbritannien, Finland och Danmark. Här finner vi ett avståndstagande från en gemensam europeisk utrikes- och säkerhetspolitik bland så många som 30–40 procent av respondenterna, i genomsnitt. Dessa kritiska opinioner har förändrats något över tid, men har under hela mätperioden legat över 30 procent (utrikespolitiken) och 25 procent (försvars- och säkerhetspolitiken). I EU:s kärnområde – Tyskland, Frankrike, Italien och Beneluxländerna – ligger *stödet* för en gemensam europeisk utrikespolitik mellan 66–77 procent under samma mätperiod (redovisas ej i tabell 2).

Det finns annars inget entydigt urskiljbart mönster. I de flesta medlemsländer – såväl gamla som nya – och i kandidatländerna finns egentligen bara förhållandevis beskedliga nivåer av motstånd mot idén om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, under 25 procent. Man kan dock se att det i de nya medlemsländerna i Central- och Östeuropa finns ett svagare motstånd än i de gamla medlemsländerna. Detta mönster är tydligast beträffande säkerhetspolitiken (tabell 3). Medborgarna i kandidatländerna Turkiet (inklusive den turkiska, ej internationellt erkända republiken på norra Cypern) och Kroatien är betydligt mer kritiska än medborgarna i 2007 års medlemsländer Bulgarien och Rumänien.

Den ländervariation som tabell 2 och 3 åskådliggör antyder att det inte finns någon entydig förklaring till medborgarnas hållning till EU:s externa dimension. Det är rimligt att anta att medborgarna i de olika länderna istället förhåller sig till GUSP eller ESFP utifrån sina respektive nationella horisonter, och att såväl stödet för som motståndet mot en europeisk utrikes- och säkerhetspolitik betyder helt olika saker i olika länder. Det är exempelvis inte otänkbart att den relativt stora andelen uttalat GUSP/ESFP-kritiska medborgare i just Sverige, Finland, Danmark och Storbritannien (tabell 2 och 3) hänger samman med den allmänt kritiska hållningen till EU bland medborgarna i dessa länder.

Detta kan illustreras med hänvisning till *Eurobarometer*-mätningarna. Vi har gjort kontrollkörningar av data från 1981 till 2005 i de gamla medlemsländerna. Den specifika fråga som vi har använt lyder: «På det stora hela, tycker du att vårt lands medlemskap i [EG/EU] är bra, dåligt eller varken bra eller dåligt?» Vi har utgått ifrån att svarsalternativet «dåligt» kan användas för att spåra de mer «euroskeptiska» medborgarna i Europa, alltså dem som på något vis motsätter sig det europeiska integrationsprojektet eller åtminstone

det egna landets medverkan i detta projekt. Vår analys visar att de länder där medborgarna är mest benägna att välja svarsalternativet «dåligt» är Sverige (33 procent i genomsnitt över tid), Storbritannien (27 procent), Finland och Österrike (21 procent), Danmark (18 procent) samt Frankrike (17 procent). Det är således frestande att försöka förklara den kritiska hållningen till GUSP och ESFP som ett resultat av en allmänt kritisk hållning till EU som sådant.

Vi skulle kunna fortsätta med *ad hoc*-förklaringar. De central- och östeuropeiska länderna – med Kroatien som enda undantag – uppvisar ett relativt starkt stöd för en gemensam försvarspolitik (tabell 3), vilket skulle kunna tillskrivas dessa länders historiska erfarenhet av det ryska hotet och deras positiva hållning till NATO. Vidare skulle just kroaternas ljumma hållning till EU:s externa dimension kunna tillskrivas den så kallade Gotovina-affären, som under våren 2005 ledde till en tillfällig kris i relationerna mellan Kroatien och EU. EU lade medlemskapsförhandlingarna på is och krävde att Kroatien skulle samarbeta fullt ut med FN:s krigsförbrytartribunal i Haag, och utlämna den misstänkte kroatiska krigsförbrytaren och före detta generalen Ante Gotovina. Detta skapade irritation bland många kroatiska medborgare. Förhandlingarna med Kroatien återupptogs dock redan samma höst och Gotovina greps i Spanien i december 2005. Poängen här är – återigen – att det finns en hel rad tänkbara förklaringar till EU-medborgarnas olika förhållningssätt till EU som en utrikespolitisk aktör.

Vad påverkar medborgarnas attityder?

För att ändå försöka säga någonting mer om medborgarnas bevelsgrunder, ska vi i det sista avsnittet göra en enkel statistisk analys av medborgarnas stöd för GUSP och ESFP. För att strukturera analysen har vi ställt upp två antaganden eller hypoteser.

Hypotes 1: Vi noterade ovan att de länder där medborgarna är *minst* benägna att ge sitt bifall till en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik är de nordiska länderna samt Storbritannien. Österrike kommer inte långt efter (tabell 2 och 3). I EU:s kärnländer är stödet starkare. Givet ländervariationen i medborgarnas stöd för ett EU-medlemskap (jfr ovan) infinner sig följande tanke: är det helt enkelt så att attityderna till EU:s roll som en utrikespolitisk aktör hänger samman med den generella uppfattningen av EU? Detta blir vår första hypotes: en positiv/negativ syn på GUSP och ESFP är avhängig av hållningen till det egna landets medlemskap i EU.

Hypotes 2: Man skulle också kunna tänka sig att medborgarna

uppfattar GUSP och ESFP som separata frågor. Oavsett den allmänna hållningen till EU-medlemskapet, skulle medborgare kunna tänkas stödja eller förkasta en unionsgemensam utrikes- och säkerhetspolitik, beroende på den upplevda relevansen av dessa politikområden. Detta blir vår andra hypotes: stödet för GUSP och ESFP är pragmatiskt. Detta operationaliseras genom att se på sambandet mellan synen på EU som en effektiv säkerhetsgarant – en terroristbekämpare – och stödet för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. En positiv syn på GUSP och ESFP bygger alltså, enligt denna logik, på en positiv syn på EU som en effektiv terroristbekämpare.

För att testa hypoteserna har vi undersökt förhållandet mellan dessa dimensioner, operationaliserade genom enskilda variabler (frågor i *Eurobarometer*-mätningarna). Det konventionella sättet att undersöka sambandet mellan frågor i ett opinionsdatamaterial är genom regressionsanalys. I tabell 4 presenteras utfallet av en

Tabell 4. Regressionsanalys: En gemensam utrikespolitik och en europeisk försvarspolitik

<i>Data: medborgare i EU25</i>	<i>beta-koefficienter</i>	<i>t-värde</i>	<i>signifikansnivå</i>
<i>Modell 1: Hållning till en gemensam utrikespolitik</i>			
Hållning till EU-medlemskap	0,269	35,616	0,000
Hållning till EU:s roll som terroristbekämpare	0,097	12,947	0,000
Ålder	-0,035	-4,648	0,000
Kön	-0,030	-4,187	0,000
Ideologisk orientering	-0,016	-2,226	0,026
Utbildning	0,004	0,543	0,587
Justerad R ² = 0.10			
<i>Modell 2: Hållning till en europeisk försvarspolitik</i>			
Hållning till EU-medlemskap	0,257	33,880	0,000
Hållning till EU:s roll som terroristbekämpare	0,116	15,369	0,000
Utbildning	-0,016	-2,113	0,035
Ålder	-0,008	-1,001	0,317
Ideologisk orientering	-0,007	-0,988	0,323
Kön	0,000	0,051	0,959
Justerad R ² = 0.09			

Beroende variabler: Stöd för en gemensam utrikespolitik (1= högt, 3= lågt); Stöd för en europeisk försvarspolitik (1= högt, 3= lågt). Oberoende variabler: Stöd för medlemskap i EU (1= högt, 3= lågt); Stöd för EU:s roll som terroristbekämpare (1= högt, 3= lågt); Ålder, klassindelat (1= unga, 4= äldre); Kön (1= kvinnor, 2= män); Ideologisk orientering (1= vänster, 10= höger); Utbildning (1= hög, 3= låg).

Källa: *Eurobarometer 62 (hösten 2004)*

sådan analys, där vi först har använt stödet för en gemensam utrikespolitik (samma fråga som i figur 1) som beroende variabel, och sedan stödet för en europeisk försvarspolitik (se figur 2) som beroende variabel.

Den indikator vi har valt på det pragmatiska, hotrelaterade stödet för GUSP och ESFP är en fråga där respondenterna blivit ombudda att utvärdera EU:s ansträngningar som terroristbekämpare: «När det gäller bekämpandet av terrorism, tycker du att EU spelar en positiv roll, en negativ roll, eller varken en positiv eller negativ roll?» Den andra centrala oberoende variabeln, som blir vår indikator på den allmänna hållningen till EU, är den fråga som vi också refererade till tidigare: «På det stora hela, tycker du att vårt lands medlemskap i den Europeiska Unionen är bra, dåligt eller varken bra eller dåligt?» I vår regressionsmodell har vi också inkluderat en rad sociodemografiska variabler: kön, ålder, utbildning och ideologisk orientering (vänster/höger).

Regressionsanalysen visar att den faktor som har störst förklaringsvärde, i båda modellerna, är vår indikator på hållningen till det egna landets medlemskap i EU. Detta betyder att den allmänna hållningen till EU förklarar mer av variationen i de beroende variablerna (stöd för GUSP och ESFP) än vad vår indikator på det pragmatiska EU-stödet gör. De sociodemografiska variablerna har nästan ingen förklaringskraft alls.

Tabell 4 bygger på en analys av medborgare i alla länder i EU25. Vi har också upprepat samma analyser (två modeller) på ländernivå i 30 länder (tabell 5). Vi har här inte angivit de specifika betakoefficienterna, utan bara sorterat länderna utifrån den av våra två centrala oberoende variabler som har störst förklaringskraft i varje enskilt land, vilket här tolkas som stöd för de olika hypoteserna.

Vår analys indikerar att hypotes 1 har störst förklaringskraft. Det tycks vara medborgarnas allmänna hållning till EU som är bestämmande för deras hållning till idén om en gemensam utrikespolitik. Detta mönster återfinns i alla länder utom Luxemburg, Litauen och Slovenien, där hypotes 2 har större förklaringskraft. När vi använder hållningen till försvarspolitik som beroende variabel, förändras mönstret en aning. Hypotes 1 är fortfarande den vinnande förklaringen, i hela EU15 utom Luxemburg och Tyskland, samt i Tjeckien, Slovakien, Ungern, Polen och de tre baltiska staterna, samt i fyra av kandidatländerna, inklusive norra Cypern. Hypotes 2 stämmer i totalt sju av länderna, om vi räknar med båda regressionsmodellerna. Läsaren måste samtidigt hålla i minnet att vår regressionsanalys är begränsad till ett fåtal indikatorer. Hade vi testat

Tabell 5. Utfall av regressionsanalys på ländernivå (EU25 och kandidatländerna)

<i>Hypotes 1 stämmer: Hållning till EU-medlemskapet är avgörande för stödet för...</i>		<i>Hypotes 2 stämmer: Hållning till EU som terroristbekämpare är avgörande för stödet för...</i>	
<i>Utrikespolitiken</i>	<i>Försvarspolitiken</i>	<i>Utrikespolitiken</i>	<i>Försvarspolitiken</i>
27 länder	EU15 utom Luxemburg och Tyskland Tjeckien Slovakien Ungern Polen Estland Lettland Litauen 4 kandidatländer	Luxemburg Litauen Slovenien	Luxemburg Tyskland Malta Cypern Slovenien Bulgarien

fler variabler, hade vi kanske fått ett helt annat mönster. Det finns gott om variation i de beroende variablerna som *inte* kan förklaras med våra valda prediktorer (tabell 4). Vi kan därför bara uttala oss om just förhållandet mellan våra valda indikatorer.

Den framtida utvecklingen

Den amerikanske forskaren Glyn Morgan argumenterar i boken *The Idea of a European Superstate* (2005) för ett mer centraliserat EU vad gäller utrikes- och säkerhetspolitiken. Han visar på sin poäng genom ett fiktivt exempel. Föreställ er att parlamentet i London, Louvren i Paris, riksdagshuset i Berlin och Peterkyrkan in Vatikanstaten samtidigt utsätts för omfattande terroristangrepp, liknande dem i USA den 11 september 2001. Föreställ er också att USA, på grund av åtaganden i Mellanöstern och Östasien inte kan eller vill ta tag i händelserna på kontinenten. EU måste själv reagera på dessa angrepp. Detta fiktiva exempel visar akut på de problem som EU idag skulle ha att komma med en slagkraftig respons. EU kan inte – som USA – snabbt sända trupper till ett främmande land för att exempelvis slå ut terroristbaser. I Morgans fiktiva exempel byts den europeiska kritiken mot USA som en «världspolis» snabbt ut mot en klagosång över att USA inte tar sitt «ansvar» och hjälper Europa. Oavsett synen på hur man bäst bekämpar internationell terrorism, är poängen tydlig nog: det finns idag inte någon stark centralmakt i EU som har ett övergripande ansvar för regionens territoriella försvar vid denna typ av kriser (jfr Roth 2006).

Ett viktigt argument hos Morgan är att ett gemensamt försvar är en framkomlig väg för en fortsatt fördjupad politisk integration i Europa. EU-projektet kan inte «säljas» med argument som vanliga medborgare inte förstår, som exempelvis rör valuta- eller penningteori. En säkerhetspolitisk argumentation för en fördjupad EU-integration är däremot lätt att förstå, menar Morgan (Morgan 2005, Roth 2006). Det är dags att minnas Europatankens utgångspunkter, med andra ord: fred, demokrati och välbefinnande. Eller enklare: det handlar om medborgarnas säkerhet och trygghet.

I denna artikel har vi utifrån en bottom-up-ansats visat att en union med en mer centraliserad utrikes- och säkerhetspolitik skulle kunna accepteras av medborgarna (tabell 1). Det stöd som finns tycks dessutom vara beständigt över tid (figur 1 och 2). Följer vi Morgans argumentation, finns här konkreta förutsättningar för EU-politikerna att intensifiera den politiska integrationen i Europa.

Attityderna till GUSP och ESFP varierar dock en hel del mellan medlemsländernas befolkningar. Tabell 2 och 3 visade på ett geografiskt mönster i materialet, på det viset att de mest kritiska medborgarna återfinns utanför Kontinentaleuropa, i den rent allmänt mer EU-kritiska delen av Europa (Skandinavien och Storbritannien). Medborgarna i de nya medlemsländerna i Centraleuropa är betydligt mer positiva till EU:s externa aktiviteter. Det är alltså rimligt att föreställa sig att medborgarna i de olika länderna förhåller sig till GUSP och ESFP utifrån sina olika nationella horisonter.

Vår analys indikerar att stödet för GUSP och ESFP är ett slags *diffust* stöd (jfr Easton 1965). Medborgarnas till synes starka stöd (figur 1 och 2) måste sättas i relation till det faktum att de allra flesta EU-medborgare *inte* betraktar utrikes- och säkerhetspolitiken som de mest angelägna frågorna idag. Det är inte orimligt att det också finns ett betydande mått av okunskap om de senaste årens utveckling inom dessa policyfält, men det har vi inte undersökt här.

Regressionsanalysen (tabell 4) skulle kunna sägas bekräfta tesen om ett diffust stöd. Det var vår första hypotes som visade sig ha starkast förklaringskraft: stödet för GUSP och ESFP hänger samman med den allmänna hållningen till EU-medlemskapet. Ogillar man detta medlemskap, är chansen stor att man också ogillar en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Hypotes 2 – det pragmatiska stödet för EU:s krishanteringsförmåga – visade sig stämma i enbart sju av de undersökta länderna (tabell 5). Kopplingen mellan allmänna EU-attityder och attityder till GUSP och ESFP skulle därför kunna betyda att många medborgare inte gör någon tydlig distinktion mel-

lan EU:s olika politikområden. Sett ur denna synvinkel pekar våra resultat inte entydigt på stöd för en fördjupad integration.

Det är fullt möjligt att Morgan har rätt i att nyckeln till en fortsatt europeisk integration ligger i medborgarnas stöd för en unionsgemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Vi är dock inte där ännu: det finns idag enbart ett diffust stöd för GUSP och ESFP. För att Morgans vision ska kunna bli verklighet måste behovet av EU:s externa dimension konkretiseras för medborgarna.

Litteratur

- Berglund, Sten *et al.* (2006) *The Making of the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bomberg, Elisabeth & Alexander Stubb (red.) (2003) *The European Union: How Does it Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Bretherton, Charlotte & John Vogler (2003) *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Candidate Countries Eurobarometer* (2001–2004) Datafiler. Köln: Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung.
- Christiansen, Thomas & Ben Tonra (red.) (2004) *Rethinking EU Foreign Policy: Beyond the Common Foreign and Security Policy*. Manchester: Manchester University Press.
- Cox, Michael (2006) «The Transatlantic Crisis: The Wolf is at the Door», *European Political Science* 5(1): 34–40.
- Dalton, Russel J. (2002) *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New York & London: Chatham House Publishers.
- Duchesne, Sophie & André-Paul Frogner (1995) «Is There a European Identity?» i Oskar Niedermayer & Richard Sinnott (red.) *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Easton, David (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Ekman, Joakim (2006) «Citizens' Perceptions of the EU as a Global Actor» i Hartmut Mayer & Henri Vogt (red.).
- Eriksson, Arita (2006) *Europeanization and Governance in Defence Policy. The Example of Sweden*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics.
- Eurobarometer* 16 till 64 (1981–2005) Datafiler och publikationer. Köln: Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung.
- Foyle, Douglas (1999) *Counting the Public In: President, Public Opinion, and Foreign Policy*. Columbia: Columbia University Press.
- Holland, Martin (red.) (2004) *Common Foreign and Security Policy: The First Ten Years*. London: Continuum.
- Howorth, Joylan & John T.S. Keeler (red.) (2003) *Defending Europe, NATO and the Quest for European Autonomy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kernic, Franz, Jean Callaghan & Philippe Manigart (2002) *Public Opinion on European Security and Defence*. Frankfurt: Peter Lang.

- Manigart, Philippe (2001) «Public Opinion and European Defence». Bryssel: Royal Military Academy.
- Manners, Ian & Richard G. Whitman (red.) (2001) *The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester: Manchester University Press.
- Markovits, Andrei (2005) *European Anti-Americanism and Anti-Semitism in a Changing Transatlantic Relationship*. Princeton: Princeton University Press.
- Mayer, Hartmut & Henri Vogt (red.) (2006) *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Monroe, Alan D. (1998) «Public Opinion and Public Policy, 1980–1993», *The Public Opinion Quarterly* 62(1): 6–28.
- Morgan, Glyn (2005) *The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration*. Princeton: Princeton University Press.
- Page, Benjamin I. & Robert Y. Shapiro (1983) «Effects of Public Opinion on Policy», *American Political Science Review* 77(1): 175–90.
- Peterson, John & Michael E. Smith (2003) «The EU as Global Actor» i Elisabeth Bomberg & Alexander Stubb (red.).
- Risse-Kappen, Thomas (1991) «Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies», *World Politics* 43(4): 479–512.
- Roth, Hans Ingvar (2006) «Europeisk fred kräver samfällt försvar», *Svenska Dagbladet* 28.03.
- Smith, Karen E. (2003) *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, Michael E. (2004) «CFSP and ESDP: From Idea to Institution to Policy» i Martin Holland (red.).
- Smith, Michael E. (2006) «European Foreign Policy in Crisis? EU Responses to the George W. Bush Administration», *European Political Science* 5(1): 41–51.
- Sobel, Richard (2001) *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam*. Oxford: Oxford University Press.
- Soetendorp, Ben (1999) *Foreign Policy in the European Union: History, Theory and Practice*. London: Longman.

Middelvei med fransk *touche*

Franske og britiske preferanser i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik

Kristin M. Haugevik
forsker,
NUPI

Denne artikkelen diskuterer betydningen av Frankrikes og Storbritannias preferanser i utviklingen av EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP). Mer spesifikt: I hvor stor grad gjenspeiler ESDPs institusjonelle utvikling henholdsvis franske og britiske preferanser for sikkerhets- og forsvarspolitik? I hvilket omfang har de to landene bidratt finansielt og personellmessig til EUs første militære operasjoner? Disse problemstillingene er relevante av flere grunner. Først og fremst har Frankrike og Storbritannia vært toneangivende i utviklingen av ESDP siden det viktige Saint Malo-initiativet i 1998, og det er derfor interessant å undersøke i hvilken grad dette engasjementet reflekteres i ESDPs nåværende institusjonelle design og i gjennomføringen av de første militære EU-operasjonene. For det andre har den rasjonalistiske antakelsen om at stater til enhver tid beskytter egne preferanser i relasjoner med andre stater, lenge stått særlig sterkt innenfor sikkerhets- og forsvarsstudier. Det har vært antatt at stater ikke er villige til å avgi suverenitet eller inngå kompromisser på dette sensitive politikkområdet med mindre de er trygge på at deres preferanser ivaretas bedre gjennom samarbeid enn alenegang. Gjennomgangen av fransk-britiske preferansers betydning for utviklingen av ESDP vil dermed kunne si noe om hvorvidt en slik forklaringsmodell er fruktbar i denne typen studier.

Dette prosjektet er finansiert av NUPIs strategiske program for europeisk og transatlantisk sikkerhet og Forsvarsdepartementet. En tidlig versjon av artikkelen ble presentert på et internseminar på NUPI tidligere i år. Takk til Walter Carlsnaes, Nina Græger, Halvard Leira, Kari Osland, Pernille Rieker, Anders G. Romarheim, Andreas Selliaas og Ståle Ulriksen for kommentarer på dette seminaret. Takk også til Benjamin de Carvalho, Iver B. Neumann og en anonym fagfelle for kommentarer til siste utkast.

Ettersom spørsmålet om preferanseendringer utgjør en sentral del av analysen, er det først formålstjenlig med en gjennomgang av Frankrikes og Storbritannias tradisjonelle preferanser i europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik. To variabler regnes som særlig viktige i denne sammenhengen: for det første preferanser for avgivelse av nasjonal suverenitet til EUs overnasjonale organer, for det andre preferanser for ESDPs grad av autonomi i forholdet til NATO.

Videre i artikkelen skisseres to teoretisk baserte antakelser vedrørende Frankrike og Storbritannias roller i utviklingen av ESDP: På den ene siden kan ESDP betraktes som et minste felles multiplum mellom eksogent (ytre) gitte franske og britiske preferanser, hvor det minst integrasjonsvillige landet (Storbritannia) har avgjort hastigheten og omfanget av integrasjonsprosessen. På den andre siden kan man tenke seg at britiske og/eller franske preferanser har gjennomgått en endring, og følgelig at de opprinnelige preferansene ikke nødvendigvis er reflektert i ESDPs nåværende institusjonelle design og i gjennomføringen av militære operasjoner. Disse to perspektivene danner grunnlaget for artikkelens analyse. Først behandles spørsmålet om grad av overnasjonalitet og grad av autonomi slik det fremgår i offisielle EU-dokumenter og i de offisielle nasjonale diskurser. Deretter drøftes Frankrike og Storbritannias finansielle og personell/utstyrsmessige bidrag til tre militære ESDP-operasjoner (Makedonia, Kongo, og Bosnia & Hercegovina) i lys av de samme preferansene. Analysen viser at mens Frankrike i stor grad har fått gjennomslag for sine utgangsprefranser i ESDP-sammenheng, har britiske preferanser gradvis blitt utfordret og modifisert. Denne observasjonen ligger til grunn for artikkelens hovedkonklusjon om at dagens ESDP kan betraktes som en middelvei med fransk *touché*.

Franske kontra britiske preferanser i europeisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid

Gjennom mer enn femti år med europeisk integrasjon har både Frankrike og Storbritannia hatt avgjørende innflytelse på integrasjonsprosessens hastighet og omfang. Men mens Frankrikes rolle gjerne anses for å ha vært *konstituerende* for EUs utvikling, har Storbritannias i større grad vært *begrensende*. Dette har også vært tilfelle i spørsmålet om europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik, hvor Frankrike har markert seg som pådriver for et handlekraftig og autonomt ESDP, mens Storbritannia har ønsket å holde igjen av hensyn til nasjonal selvråderett og forholdet til NATO og USA.

For Frankrikes del har de nasjonale preferanser i sikkerhetspo-

litikken fremstått som gjennomsyret av to siktemål. For det første å gjenreise nasjonens gamle storhet – «la grandeur de la France» – og for det andre å utvikle en integrert, autonom og handlekraftig europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik med et militært forsvar (se f.eks. Holm 2005, Howorth 2000). Charles de Gaulles proklamasjoner om at «Frankrike ville ikke være Frankrike uten sin storhet» (de Gaulle 1959, min overs.)¹ og «det er Europa, fra Atlanterhavet til Uralfjellene, som vil avgjøre verdens skjebne» (de Gaulle 1954: 1, min overs.)² tjener som gode illustrasjoner på nettopp dette. Disse grunnleggende visjonene har gjort seg gjeldende også gjennom Jacques Chiracs elleve år lange presidentskap. Et av «chiracismens» kjerneelementer synes å være nettopp ideen om at Frankrike gjennom et delvis overnasjonalt EU – «une fédération d’Etats-nations» – kan gjenvinne noe av sin gamle storhet og redusere den amerikanske innflytelsen i Europa. Med basis i dette har de dominerende franske preferansene for ESDP fremstått som en kombinasjon av *konføderalisme* og *begrenset atlantisme*.³

Til sammenlikning har Storbritannia gjennom historien hatt et mer anstrengt forhold til den europeiske integrasjonsprosessen.⁴ Winston Churchill understreket i sin tid at Storbritannia var «with Europe, but not of it» (Churchill 1930), og at han i valget mellom de Gaulle og Franklin D. Roosevelt alltid ville foretrekke sistnevnte (sitert i Grant 2005: 89). På samme måte slo Margaret Thatcher fast at

In my lifetime all our problems have come from mainland Europe and all the solutions have come from the English-speaking nations across the world (sitert i MacAskill 1999).

Denne europaskeptiske tilnærmingen forklares gjerne ut fra to grunnleggende faktorer i britisk politikk: *antiføderalisme* og *transatlantisme* (se f.eks. George 1998: 279–80, Hill 1996: 86). Det første henspiller på Storbritannias sterke motvilje mot å avgi nasjonal suverenitet til EUs overnasjonale organer. Det andre viser til ønsket om å beskytte den transatlantiske alliansens forrang i europeisk sik-

1 «Bref, à mon sens, la France ne peut être la France sans la grandeur» (de Gaulle 1954: 1).

2 «C’est l’Europe, depuis l’Atlantique jusqu’à l’Oural, c’est tout l’Europe, qui décidera du destin du monde» (de Gaulle 1959). Det er verdt å merke seg at de Gaulles definisjon av Europa ekskluderer Storbritannia.

3 For en diskusjon av begrepene føderalisme og konføderalisme i EU-sammenheng, se Burgess (2000).

4 Ikke minst gjelder dette den britiske befolkningen og pressen, som har hatt for vane å møte ethvert skritt i retning Europa med skepsis (se f.eks. Huhne 2003, MacAskill & Watt 2000).

kerhets- og forsvarspolitik, herunder det «spesielle forholdet» til USA. Interessen var derfor stor da britenes nye statsminister Tony Blair i 1997 erklærte at han ønsket å gi Storbritannia lederskap i Europa (sitert i Deighton 2001: 311). «Blairismen» følger i så måte en «ja takk, begge deler»-filosofi: Storbritannias posisjon i EU skal styrkes, men samtidig skal avgivelse av suverenitet begrenses og den transatlantiske alliansens forrang vernes om.

To perspektiver på fransk-britiske preferanser og ESDP

Rasjonalistiske antakelser om at ESDP reflekterer et minste felles multiplum mellom EU-landenes preferanser, har lenge stått sentralt i EU-litteraturen. Andrew Moravcsik fremholder for eksempel at stater går gjennom tre faser i sine forhandlinger med andre stater i EU.⁵ I utgangspunktet definerer statene et grunnleggende sett av preferanser. Disse preferansene er eksogent gitt og følgelig relativt upåvirket av omkringliggende faktorer. På basis av preferansene utvikles så konkrete strategier for forhandlinger. Dersom forhandlingene resulterer i enighet, bestemmer statene seg i neste omgang for om de ønsker å formalisere sine kompromisser i form av nedfelte lover eller institusjoner. Moravcsik understreker imidlertid at slik institusjonalisering kun finner sted når den enkelte stat har mer å tjene på samarbeid enn alenegang (Moravcsik 1998: 20). Likeledes påpeker Philip Gordon (sitert i Smith 2003: 4) at EUs medlemsland vil avgi suverenitet kun i situasjoner hvor gevinsten ved felles handling er så høy at det kan forsvares, eller hvor landenes interesser er så sammenfallende at det medfører liten risiko.

Ut fra et slikt perspektiv forutsetter fransk-britisk enighet om ESDP at Frankrikes visjon om å etablere handlekraft og autonomi forliket med Storbritannias ønske om å beskytte nasjonal suverenitet og NATOs rolle. Ettersom det minst integrasjonsvillige landet antas å bestemme hastigheten på og graden av integrasjon, må spekteret av mulige kompromiss antas å ligge innenfor hva Storbritannia *maksimalt* kan akseptere og hva Frankrike *minimalt* kan akseptere. Utfallet av forhandlinger bestemmes dermed av hvor langt partene er villige til å strekke seg i det enkelte spørsmål. I tillegg må bigevinster utover den direkte fortjenesten og alternativkostnader ved å velge et handlingsalternativ fremfor et annet tas

5 Moravcsik regnes gjerne som selve opphavsmannen til den liberale intergovernmentalistiske tilnærmingen til europeisk integrasjon (se Moravcsik 1993).

med i betraktningen. Enighet mellom Frankrike og Storbritannia i ESDP-spørsmål vil for eksempel kunne medføre bigevinster i form av bedre fransk-britiske relasjoner og kompaniskap også på andre politikkområder. Samtidig vil et samarbeid også kunne medføre alternativkostnader, for eksempel gjennom lavere valgoppslutning for britiske ledere hos den europaskeptiske britiske befolkning, og gjennom å svekke Storbritannias posisjon i USA. En tungtveiende alternativkostnad for Frankrikes del vil være at landet vanskelig vil kunne oppnå sin målsetning om et effektivt og handlekraftig ESDP uten den militære stormakten Storbritannia på laget. Frankrikes daværende utenriksminister Dominique de Villepin bekreftet i 2003 at «et europeisk forsvar vil ikke kunne eksistere uten Storbritannia» (de Villepin 2003, min overs.),⁶ mens Chirac har slått fast at «Europa ikke kan bygges uten Storbritannia» (Blair & Chirac 2004, min overs.).⁷ Storbritannia sitter altså med et viktig trumfkort i ESDP-forhandlingene med Frankrike.

Imidlertid er det også mulig å tenke seg en situasjon hvor staters preferanser ikke nødvendigvis er eksogent gitt, men derimot påvirkes av endringer i sine nasjonale og internasjonale omgivelser. En slik tankegang vil være forenlig med en sosialkonstruktivistisk tilnærming til europeisk integrasjon (se f.eks. Checkel 2001, McSweeney 1999). Den europavennlige Blairs inntreden som britisk statsminister, krigene på Balkan og nye sikkerhetspolitiske utfordringer etter terrorangrepene på USA 11. september 2001 er eksempler på faktorer som kan ha påvirket de franske og britiske preferansene for ESDP. Slike preferanseendringer antas å finne sted gradvis, gjennom såkalte sosialiserings- eller europeiseringsprosesser (Olsen 2003, Risse & Sikkink 1999). Studier den senere tid har vist at heller ikke franske og britiske preferanser er upåvirket av prosesser og institusjoner på europeisk nivå (f.eks. Haugevik 2005, Rieker kommer). Det kan altså ikke tas for gitt at ESDPs nåværende design vil reflektere de opprinnelige franske og britiske preferansene mht. grad av suverenitetsavståelse og grad av transatlantisme. Tvert imot antas det at staters identitet, interesser og preferanser er i konstant utvikling fordi de tilpasser seg omgivelsene de befinner seg i. Endringer i nasjonale sikkerhets- og forsvarspolitiske diskurser antas i denne sammenheng å spille en sentral rolle.

6 «[...] il n'y aura pas de défense européenne sans le Royaume-Uni» (de Villepin 2003).

7 «[...] on ne peut pas concevoir l'Europe sans la Grande-Bretagne» (Blair & Chirac 2004).

Ut fra de to perspektivene skissert ovenfor vil man forvente ulike empiriske funn når det gjelder refleksjonen av franske og britiske preferanser både i offisiell diskurs og praksiser. Med utgangspunkt i den rasjonalistisk baserte antakelsen om at franske og britiske preferanser har forblitt relativt uforandret, vil forventede funn være at offisielle EU-dokumenter og fransk og britisk ESDP-diskurs reflekterer disse preferansene. Videre må det forventes at de samme preferansene også har påvirket fransk og britisk ressursbruk (finansiering/personell) i ESDP-operasjoner. For eksempel forventes Frankrike generelt å være aktiv pådriver og bidragsyter i slike operasjoner, mens Storbritannia forventes å bidra først og fremst når dette ikke er i konflikt med NATOs rolle.

Med utgangspunkt i den alternative antakelsen om at endringer har funnet sted i ett eller begge landenes preferanser for ESDP, vil forventede funn være at slike endringer (i ulik grad) reflekteres i offisielle EU-dokumenter og i offisiell fransk og britisk sikkerhets- og forsvarsdiskurs. Sist men ikke minst kan endringer i de to landenes finansielle og personell/utstyrsmessige bidrag til ESDP-operasjoner være en indikasjon på at tradisjonelle preferanser tillegges mindre vekt enn tidligere. Dette vil bli diskutert i de kommende avsnittene.

Gradvis institusjonalisering av ESDP tross britiske forbehold

Storbritannias preferanser for antiføderalisme og transatlantisme er i utgangspunktet godt ivaretatt i offisielle EU-dokumenter. Først og fremst er beslutningstaking i ESDP-spørsmål fremdeles reservert for Unionsrådet og Det europeiske råd. Disse to organene omtales gjerne som intergovernmentale, ettersom deres medlemmer representerer nasjonale interesser snarere enn partipolitiske (som Europaparlamentet) eller kollektive (som Europakommisjonen). Videre har det enkelte medlemsland beholdt sin vetorett (enkelte ganger også retten til å avstå fra å stemme) i avstemninger i Unionsrådet. Dette gjelder fremdeles for majoriteten av sakene, og alltid for dem som har militære implikasjoner. I det fåtall av saker hvor kvalifisert flertall brukes, har medlemslandene dessuten mulighet til å protestere dersom beslutningen berører viktige nasjonale interesser (Smith 2003: 44). Til sammenlikning argumenterte Frankrike i debatten om EUs forfatningstraktat for nødvendigheten av å utvide bruken av kvalifisert flertall også i sikkerhetsspørsmål. Begrunnelsen fra utenriksminister Michel Barnier var at man ville heve ambisjonsnivået for ESDP ved å unngå at ett land legger ned veto mot de 24 andre (Barnier 2004).

Også graden av EUs autonomi vis-à-vis NATO er, slik Storbritannia ønsker, begrenset gjennom offisielle EU-dokumenter. Generelt blir det understreket at det enkelte medlemslands relasjon til NATO må respekteres, og at EU kun skal handle i situasjoner hvor NATO ikke ønsker eller har mulighet til å ta på seg oppgaven (European Council 1999a, 1999b, 2001, 2003). Avklaringen av de formelle forbindelsene mellom EU og NATO fikk et gjennombrudd i en felles kunngjøring om ESDP i 2002 (EU & NATO 2002). Året etter ble den såkalte Berlin-pluss-avtalen mellom de to partene sluttført. Avtalen gir EU tilgang til NATOs ressurser og planleggingskapasiteter i situasjoner hvor NATO selv ikke har ønske om eller mulighet til å delta (Robertson 2003). En vanlig, uoffisiell, tolkning av denne avtalen har vært at NATO besitter en slags «førsterett til avslag» når begge organisasjoner er aktuelle for en operasjon.

Moravcsiks argument om at forhandlinger mellom store EU-land som Frankrike og Storbritannia «tend to converge toward the lowest common denominator» (Moravcsik 1991: 8) gir dermed så langt mening. Storbritannia har langt på vei lyktes i å begrense avgivelsen av suverenitet og sikre den transatlantiske alliansens særstilling. Frankrike på sin side ser ut til å ha akseptert de skritt Storbritannia har vært villig til å ta fra status quo og mot den franske modellen. Samtidig finnes det så avgjort elementer som korrigerer dette bildet noe, og som indikerer at Frankrike tross britiske forbehold har fått gjennomslag for sine visjoner om et konføderalt og autonomt ESDP. Dette vil i større grad være i samsvar med den sosialkonstruktivistiske tanken om at preferanser ikke nødvendigvis er eksogent gitt, men tvert imot kan endres når omkringliggende faktorer endres (Katzenstein 1996: 5, McSweeney 1999: 4). Siden Saint Malo-initiativet har EU gradvis tatt form av en troverdig sikkerhetsaktør. Gjennom en rekke offisielle dokumenter har EU etablert en målsetning om et operativt ESDP med autonom handlekraft og med en innsatsstyrke som kan deployere innen 60 dager, bli stående i opptil et år og utføre hele spekteret av de såkalte Petersberg-oppgavene (European Council 1999a, 1999b, 2001).⁸ Lanseringen av en felles sikkerhetsstrategi for EU i 2003 har dessuten vært av stor betydning. Her ble det slått fast at EU er blitt en global aktør, og følgelig rede til å ta sin del av ansvaret for internasjonal sikkerhet

8 Petersberg-oppgavene omfatter «humanitarian and rescue tasks; peace-keeping tasks; tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking» (Western European Union 1992).

(European Council 2003). Også begrepet effektiv multilateralisme ble introdusert:

The European Union has the potential to make a major contribution, both in dealing with the threats and in helping realize the opportunities. An active and capable European Union would make an impact on a global scale. In doing so it would contribute to an effective multilateral system leading to a fairer, safer and more united world (*ibid.*: 14).

Andre viktige institusjonelle endringer har vært utnevnelsen av Javier Solana som EUs første utenriks- og sikkerhetspolitiske koordinator (i 1999) og opprettelsen av permanente politiske og militære organer som the Political and Security Committee (PSC), the European Military Committee (EUMC), the Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM), the European Military Staff (EMS) og the European Defence Agency (EDA). Flere har argumentert for at denne typen institusjoner har bidratt til å skape en felles europeisk sikkerhetsidentitet, noe som igjen har påvirket det enkelte medlemslands preferanser. Karen Smith (2003: 46) påpeker for eksempel at tilstedeværelsen av permanente organer som PSC og EDA i Brussel har bidratt til økt «brusselisering» av medlemslandenes utenrikspolitikk. På samme måte observerer Helene Sjursen at

[...] although national governments are still formally in control of foreign policy, in practice, much of the foreign policy making process has been moved to Brussels, thus making it more difficult for national ministries to fully control what is being decided (Sjursen 2005: 11).

Selv om Storbritannia i forhandlinger har fått gjennomslag for å beskytte sine sensitive punkter om nasjonal suverenitet og NATOs forrang, har altså ESDPs institusjonelle design likevel blitt gradvis mer sentralisert og overnasjonalisert ved at beslutningsprosesser er flyttet fra de nasjonale hovedsteder til Brussel. Dette var også tendensen i EUs ikke-vedtatte forfatningstraktat (European Convention 2004). Det faktum at Storbritannia har akseptert disse stegene i retning sentralisering, styrker den sosialkonstruktivistiske antakelsen om at nasjonale preferanser vil kunne modifiseres som følge av sosialiseringsprosesser.

Status quo i fransk ESDP-diskurs, endringer i britisk

Fransk ESDP-diskurs forble relativt stabil i tiden før og etter Saint Malo-møtet. Chirac kom i denne perioden med gjentatte henvisninger til ønsket om et autonomt og handlekraftig ESDP. På pressekonferansen etter Saint Malo-møtet grep den franske presidenten anledningen til å gjenta betydningen av «autonom handlingskapasitet, intervensjon med europeiske militære midler sammen med NATO eller om nødvendig uten NATO» (Blair, Chirac & Jospin 1998, min overs.).⁹ Ved en senere anledning understreket han EUs behov for «autonom kapasitet til etterretning og strategisk planlegging», og for å kunne «disponere tilpassede multinasjonale militærstyrker og benytte seg av moderne og koordinerte kommunikasjonsmidler» (Chirac 1999, min overs.).¹⁰

På samme tid var det flere tegn til et skifte i den britiske ESDP-diskursen. Det første forsiktige signalet om endring kom i det britiske forsvarsdepartementets Strategic Defence Review i juli 1998, hvor det for første gang ble slått fast at

The European Union has a vital role in helping to preserve and extend economic prosperity and political stability, including through the Common Foreign and Security Policy (Ministry of Defence 1998).

En måned før Saint Malo-møtet i desember samme år fulgte Blair mer offensivt opp da han uttalte at tiden var moden for å tenke nytt og annerledes rundt europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet (Blair 1998). Da Saint Malo-erklæringen ble presentert, lot mange seg overraske over ordvalget, som var langt mer i tråd med tradisjonell fransk enn britisk diskurs rundt europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik:

[...] the [EU] must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to use so, in order to respond to international crises (Britain & France 1998).

9 «[...] la nécessité d'une capacité autonome d'action, le recours à des moyens militaires européens dans l'OTAN ou hors de l'OTAN en cas de besoin, l'adaptation nécessaire de nos moyens militaires» (Blair, Chirac & Jospin 1998).

10 «[...] l'Union européenne a besoin de capacités autonomes de renseignement et de planification stratégique. Pour conduire une opération, elle doit disposer d'états-majors multinationaux adaptés et dotés de moyens de communication modernes et interopérables» (Chirac 1999).

Ifølge Jolyon Howorth kom Frankrike og Storbritannia til enighet om en slags «bevisst tvetydighet», for nettopp å favne både franske og britiske preferanser (Howorth 2004b: 222). Det ville likevel være å undervurdere Blair dersom man antok at han ikke hadde tatt høyde for at ordvalget ville bli en rettesnor for ESDPs videre utvikling. Som samme Howorth påpeker: «discourse has proven to be an immensely powerful factor in driving forward the ESDP process» (Howorth 2004a: 22). Ei heller er det sannsynlig at Blair var uvitende om Chiracs langsiktige ambisjoner med ESDP. Ikke minst gjelder dette i spørsmålet om forholdet mellom NATO og EU. Mens Blair forsikret at NATOs posisjon var trygget med uttalelser som «we need to make sure that institutional mechanism in no way undermines NATO» (Blair 2003) og «I will never put at risk NATO» (Blair 1998), påpekte Frankrikes forsvarsminister Alain Richard at militær aktivitet ikke nødvendigvis måtte gå gjennom den transatlantiske alliansen (Richard 2000). Dette og liknende franske utsagn vakte oppsikt og førte til spekulasjoner om hvorvidt EU på sikt ønsket å handle ikke bare i operasjoner hvor USA ikke ønsket å delta, men også i operasjoner USA ikke *bifalt* (Gompert 2003, Howorth 2000). I USA ble derfor nyheten om Saint Malo-initiativet møtt med en noe avventende holdning. Offisielt ga Clinton-administrasjonen sin tilslutning til det europeiske initiativet, men utenriksminister Madeleine Albright gikk samtidig ut og advarte mot en «dekobling» av EU-land fra NATO, unødvendig duplikasjon av NATOs ressurser og diskriminering av NATO-land som ikke var EU-medlemmer (Albright 1998).¹¹ Også viseutenriksminister Strobe Talbott uttrykte bekymring:

We would not want to see an ESDI that comes into being first within NATO, but then grows out of NATO and finally grows away from NATO, since that would lead to an ESDI that initially duplicates NATO but that could eventually compete with NATO (Talbott 1999).

Ifølge Stanley Sloan hadde den amerikanske regjeringen i denne perioden en «ja, men»-tilnærming til ESDP (Sloan 2000: 14–16). På den ene siden hadde man tiltro til Blairs dømmekraft, ettersom Storbritannia tradisjonelt hadde inntatt den samme holdningen som USA når det gjaldt forslag som kunne skape splid i den transatlantiske alliansen. På den annen side fryktet man at Blair ønsket å bruke ESDP for å markere en ny britisk tilnærming til Europa, muligens

¹¹ Disse faktorene refereres gjerne til som «de tre D'er».

for å veie opp for manglende britisk deltakelse på andre områder i EU (*ibid.*). Under sitt første møte med Blair skal visepresident Dick Cheney sågar ha anklaget den britiske statsministeren for å svekke NATO (Posen 2006: 183). Skepsisen til ESDP i enkelte amerikanske kretser lot, kanskje ikke overraskende, til å tilta etter den transatlantiske striden over Irak-krigen i 2002–2003: I oktober 2003 uttalte USAs ambassadør til NATO, Nicholas Burns, at de fire EU-landene Frankrike, Tyskland, Belgia og Luxembourgs forslag om å opprette et militært hovedkvarter representerte «the most serious threat to the future of NATO» (sitert i Menon 2004: 642, se også Posen 2006). Heller ikke fra offisielt hold i NATO har holdningene til ESDP vært udelt positive. Nylig slo NATOs generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer fast at EU og NATO «are working past each other [...] duplicating each other's efforts and [...] wasting taxpayers' money» (Scheffer 2006).¹² Samtidig er det viktig å merke seg at nye sikkerhetspolitiske utfordringer, herunder spesielt den internasjonale terrortrusselen, har gjort USA langt mer avhengig av et velfungerende Europa enn tidligere (Asmus 2005).¹³

Mens den franske ESDP-diskursen har fremstått som relativt stabil i denne perioden, kan man altså på samme tid observere et skifte i britisk diskurs. Før og etter Saint Malo-initiativet benyttet Blair-regjeringen en mer offensiv og konstituerende språkbruk enn det som tidligere hadde vært normen i spørsmålet om europeisk sikkerhet og forsvar. Det faktum at skiftet vedvarte tross skepsis fra amerikansk hold, kan være en indikasjon på mer dyptgående endringer i tradisjonelle britiske preferanser, i samsvar med den sosialkonstruktivistiske antakelsen om at preferanser er endogent snarere enn eksogent gitt.

Finansiering med fransk dominans

Per i dag finnes det ingen enhetlig finansieringsmekanisme for ESDP, noe som gjør det vanskelig å kartlegge nøyaktig hvor store summer hvert enkelt land bidrar med. Generelle administrative

12 Scheffers utsagn må ses i sammenheng med en rekke forhold. For det første den tidligere nevnte diskusjonen om opprettelse av et militært EU-hovedkvarter. For det andre uklarhet rundt arbeidsdelingen mellom NATO og EU i felles Berlin-pluss-operasjoner (f.eks. operasjon Althea). I tillegg har Tyrkia motsatt seg at EU-landene Malta og Kypros, som ikke er NATO-medlemmer, får være med på strategiske EU–NATO-planleggingsmøter. Siden EU ikke aksepterer Tyrkias krav, er dette i praksis blitt et hinder for bredere samarbeid.

13 Her har imidlertid en sentral utfordring vært at man på europeisk og amerikansk side generelt har hatt en noe ulik tolkning av og tilnærming til særlig «krigen mot terror».

utgifter relatert til EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk finansieres imidlertid over EUs felles budsjett (European Council 1992, art. 28). I 2005 var denne delen av budsjettet fastsatt til ca 62 millioner euro (EU 2005). Videre finansieres utgifter direkte relatert til ESDP-operasjoner av medlemslandene via finansieringsorganet ATHENA, opprettet i 2004 (European Council 2004). Det gjøres her et skille mellom såkalte «medbestemmende» og «bidragsytende» land. Den første gruppen, som i ESDP-spørsmål omfatter alle EUs medlemsland minus Danmark,¹⁴ finansierer felles administrative utgifter i forkant og i kjølvannet av EU-operasjoner. Den andre gruppen, som omfatter alle EU-land og tredjeland som *de facto* bidrar i den aktuelle operasjonen, deler fellesutgifter i forbindelse med selve gjennomføringen. Det enkelte lands bidragsandel fastsettes i prosent ut fra BNP, hvilket innebærer at land med høyt BNP bidrar mer i euro og cent enn land med lavt BNP. Ettersom Storbritannia og Frankrike sammen med Tyskland topper listen av EU-land med høyest BNP, innebærer ordningen at begge land har vært sentrale bidragsytere til fellesutgifter i ESDP-operasjoner så langt.¹⁵ Som vi ser er det altså snakk om administrering dels på et overnasjonalt, dels på et nasjonalt nivå.

Den resterende hovedutgiftsposten i ESDP-operasjoner – utgifter til personell og utstyr – dekkes etter det såkalte «costs lie where they fall»-prinsippet. Dette innebærer i korte trekk at de enkelte landene finansierer sin egen deltakelse, noe som lenge har vært normen også i NATO-operasjoner. I tråd med hva man ville forvente ut fra et rasjonalistisk perspektiv, bestemmer medlemslandene selv både hvorvidt og eventuelt hvor mye de vil bidra. Sammen med Tyskland er Frankrike og Storbritannia her i en særstilling både med tanke på finansielle og militære ressurser. I 2004 var de to landenes forsvarsbudsjetter sammenlagt like store som summen av de øvrige 23 EU-landenes budsjetter, som vist i tabell 1.

Tabell 1: EU-landenes og USAs forsvarsbudsjetter i 2004¹⁶

Land	Absolutte tall (USD)	Prosentandel
Storbritannia	49,0 mrd	26,3
Frankrike	40,0 mrd	21,5
Tyskland	29,7 mrd	15,9
Totalt EU-25	186,3 mrd	100
USA	460,5 mrd	–

14 Danmark tar ikke del i EU-politikk som innvirker på nasjonal forsvarspolitik. Dette forbeholdet er nedfelt i appendixet «Protocol on the Position of Denmark» i Maastricht-traktaten (European Council 1992).

15 Basert på tall fra CIA (2006): *The World Factbook*.

16 Tall fra European Union Institute for Security Studies.

Tabell 2: EU-landenes væpnede styrker¹⁷

Land	Aktive væpnede styrker	Prosentandel
Tyskland	284 500	15,3
Frankrike	259 050	13,9
Storbritannia	212 600	11,4
Totalt EU-25	1 863 950	100

Videre disponerte de to landene rundt 25 % av EU-landenes totale væpnede styrker i 2003.

Denne klare finansielle og militære dominansen gjør det vanskelig å tenke seg større militære ESDP-operasjoner uten bidrag fra ett eller flere av disse tre

store EU-landene. Så langt har særlig Frankrike tatt på seg denne rollen. Landet er den største bidragsyteren til personell og utstyr i EUs militæroperasjoner sett under ett, og har følgelig også båret de største økonomiske kostnadene for denne utgiftsposten.

Ikke overraskende er Storbritannia et av landene som har markert klar støtte til den nåværende finansieringsordningen av ESDP. Den britiske begrunnelsen har vært at prinsippet om «costs lie where they fall» bidrar til å opprettholde nasjonal kontroll og dermed også ESDPs intergovernmentale struktur (se House of Commons 2002: 63). Storbritannia risikerer altså ikke å måtte finansiere andre lands personell og utstyr, og heller ikke fellesutgifter i operasjoner hvor britiske styrker ikke er involvert. Til sammenlikning har Frankrike – så langt uten gjennomslag – gått inn for å utvide definisjonen av fellesutgifter i forbindelse med ESDP-operasjoner, ut fra argumentet om at ESDPs suksess avhenger av solidaritet fra alle medlemsland og ikke bare fra dem som deltar i den enkelte operasjon (Woolbridge 2002). Dette samsvarer med Moravcsiks observasjon om at såkalt antiføderalistiske stater, som Storbritannia, vegrer seg for å delegere suverenitet til europeisk nivå, mens mer føderalt orienterte land, som Frankrike, i mindre grad vil ha motforestillinger mot dette (Moravcsik 1998: 70). Samtidig er det viktig å merke seg at finansieringen av ESDP faktisk har blitt institusjonalisert i noen grad de senere år, gjennom finansiering over det felles EU-budsjettet, opprettelse av et felles finansieringsorgan og belastning av enkelte fellesutgifter på alle medlemsland. Dette styrker derfor det sosialkonstruktivistiske argumentet om at nasjonalstatenes preferanser innenfor ESDP er under stadig påvirkning fra «det sosialiserende byråkratiet i Brussel» (Checkel 2005: 803).

17 Tall fra IIS London (2003): *The Military Balance 2003/2004*.

ESDP-operasjoner med Frankrike i front

En direkte konsekvens av «costs lie where they fall»-prinsippet har vært at militære EU-operasjoner som regel ledes av en eller flere «lead nations» eller rammenasjoner. Denne praksisen har i sin tur bidratt til å opprettholde inntrykket av et intergovernmentalt ESDP, ettersom rammenasjonen naturlig nok setter et visst nasjonalt preg på den aktuelle operasjonen. Rammenasjonen må være et land som besitter de nødvendige politiske og militære ressurser til å koordinere, planlegge, iverksette og gjennomføre militære operasjoner (Woolbridge 2002), og både Frankrike og Storbritannia er derfor til enhver tid sterke kandidater til en slik rolle.

Det er først og fremst Frankrike som har benyttet seg av denne posisjonen i ESDP-operasjoner så langt. I den aller første militære ESDP-operasjonen, operasjon Concordia i Makedonia i 2003, var Frankrike rammenasjon og den klart største bidragsyteren med rundt 40 % av styrkene.¹⁸ Til sammenlikning var Storbritannias innsats begrenset, til tross for operasjonens Berlin-pluss-fane. Med rundt 1 % av de totale styrkene var det britiske bidraget først og fremst av symbolsk art. Det finnes flere mulige forklaringer på dette: Én sannsynlig begrunnelse er at landets store bidrag til operasjoner i Afghanistan og Irak gjorde det praktisk vanskelig å avse personell og utstyr på daværende tidspunkt. En annen er at uoverensstemmelsene med særlig Frankrike over Irak har medført at man av taktiske grunner ønsket å gå noe saktere frem i implementeringen av ESDP for en periode. Konflikten tvang Blair til å velge mer eksplisitt mellom USA og Europa enn han hadde vært nødt til tidligere, og Timothy Garton Ash konstaterer at det nok en gang var på den europeiske siden Blairs visjonære bro over Atlanteren kollapset (Ash 2004). Likeledes påpeker Stanley Hoffman at Blairs støtte til Bush i Irak var så helhjertet at han faktisk var villig til å sette sitt eget Saint Malo-initiativ på spill (sitert i Menon 2004: 640). Sist men ikke minst førte vanskeligheter med å komme til enighet om Berlin-pluss-avtalen høsten 2002 til at Frankrike og et par andre EU-land foreslo å gjennomføre Concordia som en autonom EU-operasjon. Storbritannia mente dette ville være en uheldig løsning av hensyn til NATO, og la derfor ned veto mot forslaget (*ibid.*: 636). Situasjonen bekreftet i så måte at forskjellene mellom Frankrikes og Storbritannias langsiktige visjoner for ESDP fremdeles eksisterte.

18 De øvrige sentrale bidragsyterne var Italia, Belgia, Tyskland, Polen og Tyrkia. Prosentandelen er regnet ut med basis i tall fra European Union Institute for Security Studies.

Frankrikes ønske om å gjennomføre EUs første autonome operasjon ble likevel innfridd bare kort tid senere. Sommeren 2003 ble operasjon Artemis i Kongo igangsatt. Ikke bare var Artemis EUs første militære operasjon uavhengig av NATO, men det var også den første utenfor europeisk territorium. Frankrike markerte seg som en sterk pådriver for operasjonen, og tok nok en gang på seg rollen som rammenasjon med hele 80 % av de totale militære styrkene.¹⁹ Operasjonen synes i stor grad å tjene franske preferanser. For det første var det, av historiske årsaker, enklere for Frankrike å handle under EU-flagg enn unilateralt på det afrikanske kontinent. ESDP ble i så måte en hensiktsmessig måte å kanalisere franske ressurser på. For det andre demonstrerte operasjonen at EU var i ferd med å bli en troverdig og handlekraftig sikkerhetsaktør (Ulriksen, Gourlay & Mace 2004: 512–19). For det tredje ble den en vekker for NATO om at EU var i ferd med å bli en seriøs utfordrer i europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik. Daniel Keohane påpeker at NATO ikke engang ble forespurt om organisasjonen ønsket å lede Artemis, ettersom USA i forkant hadde vist liten interesse for å delta (Keohane 2003: 74). Dette skapte, ifølge Charles Grant, irritasjon blant enkelte beslutningstakere i Washington. Istedenfor å kartlegge hvilken organisasjon som var best rustet til å påta seg oppgaven, bestemte EU seg alene for å sende fredsbevarende styrker (Grant 2003). Dermed ble en uoffisiell presedens om at NATO ikke alltid har retten til «første avslag» i ESDP-operasjoner etablert – i praksis mot Blairs forsikringer om at EU skulle handle «only where NATO has chosen not to act collectively» (Blair 2001). Likevel valgte Storbritannia å markere støtte til Artemis ved å bidra med ingeniører og annet personell. En mulig forklaring på dette er at man fra britisk side ønsket å gjenopprette det strategiske sikkerhets- og forsvarssamarbeidet med Frankrike etter Irak-krigen (Steele 2003), og at denne relativt beskjedne operasjonen i Kongo i så måte var en akseptabel pris å betale. Handlingsvalget kan altså ha vært motivert av en situasjonsbetinget strategisk vurdering. En alternativ og mer dyptgående fortolkning er imidlertid at Storbritannia ønsket å styrke EUs langsiktige rolle og innflytelse i Afrika (Ulriksen, Gourlay & Mace 2004), og at dette hensynet veide tyngre enn ønsket om å verne om den transatlantiske alliansens forrang.

19 Oppgitte tall for den totale styrken i Artemis varierer mellom 1400–2000. Den franske ambassaden i Oslo oppgir at ca 1700 franske soldater deltok i Artemis, av en total styrke på ca 2000. Øvrige sentrale bidragsytere var Storbritannia, Sverige, Tyskland, Belgia, Canada og Brasil.

Endelig har Storbritannia under Blair markert seg som en forkjemper for intervensjon basert på verdier snarere enn nasjonale interesser.²⁰ Ved å forhindre at Kongo ble «et nytt Srebrenica» ville man kunne demonstrere internasjonal vilje til verdibasert intervensjon, og i forlengelsen av dette bidra til å gjenreise FNs renommé som beskytter av internasjonale menneskerettigheter (*ibid.*).

Året etter kom Storbritannia for alvor på banen i ESDP-sammenheng, som en av tre rammenasjoner i operasjon Althea i Bosnia & Hercegovina. Operasjonen var EUs foreløpig største, med rundt 6500 soldater, og sammen med Tyskland og Italia sto Storbritannia for rundt 45 % av de totale styrkene.²¹ Frankrikes bidrag på rundt 7 % var for øvrig også av vesentlig størrelse. Den klare britiske støtten til Althea skyldes etter alt å dømme flere faktorer. Ikke bare var operasjonen et Berlin-pluss-samarbeid mellom NATO og EU og dermed i tråd med britiske preferanser for transatlantisme; de britiske militære styrkene var også mindre strukket enn året før, noe som muliggjorde en mer sentral rolle i ESDP-operasjoner.

Tabel 3. Franske og britiske bidrag til militære ESDP-operasjoner²²

Navn	Concordia	Artemis	Althea
Område	Makedonia	Kongo	Bosnia & Hercegovina
Periode	2003	2003	2003 –
Type operasjon	Berlin-pluss	Autonom	Berlin-pluss
Total styrke	357	2000	6270
Deltakende land	27	9	33
Rammenasjon(er)	Frankrike	Frankrike	Tyskland, Italia, Storbritannia
Britisk andel	1 %	5 %	11 %
Fransk andel	41 %	80 %	7 %

20 Dette var et av hovedpoengene i Blairs tale «Doctrine of the International Community» i april 1999. Med utgangspunkt i krigen i Kosovo fastslo Blair at rettferdig krigføring bør baseres «not on any territorial ambitions but on values» (Blair 1999).

21 Basert på tall fra november 2005, hentet fra operasjon Altheas offisielle hjemmeside (www.euforbih.org). Andre sentrale bidragsytere til operasjonen er Spania, Nederland, Polen, Portugal og Østerrike. Blant ikke-EU-landene har Tyrkia, Marokko og Romania de største bidragene.

22 Alle tallene er cirka-tall ettersom både det totale antall styrker og nasjonale bidrag varierer noe over tid.

Som vi ser av tabellen ovenfor, har Frankrike i stor grad satt sitt preg på de aktuelle ESDP-operasjonene, med svært sentrale bidrag på personellsiden. Også britiske bidrag i disse operasjonene har vært stigende, fra relativt ubetydelig i Concordia til mer substansielt i de to øvrige. Særlig støtten til den autonome operasjonen Artemis, til tross for stridigheter over Atlanteren, synes å indikere en genuin britisk støtte til ESDP-prosjektet.

Konklusjon: Middelvei med fransk *touche*

Helt siden den fransk-britiske Saint Malo-erklæringen om europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik har både Frankrike og Storbritannia spilt avgjørende roller i utviklingen av ESDP. For Frankrikes del har den klare målsetningen lenge vært et autonomt og effektivisert (og følgelig mer overnasjonalt) ESDP. For Storbritannia har målet vært å begrense britisk suverenitetsavgivelse og beskytte NATOs posisjon som den viktigste sikkerhets- og forsvarsorganisasjonen i Europa.

Basert på en rasjonalistisk antakelse om at nasjonale preferanser er eksogent gitt, og at stater handler rasjonelt i søken etter disse preferansene, ville man kunne anta at det minst integrasjonsvillige landet – her Storbritannia – har bestemt hastigheten og graden av integrasjon i ESDP-sammenheng. De empiriske funnene i denne artikkelen viser imidlertid at dette ikke er tilfelle: Mens de franske preferansene har forblitt relativt uforandret, har de britiske i større grad gjennomgått endringer. Dette samsvarer i større grad med et sosialkonstruktivistisk argument, hvor staters preferanser antas å være under stadig påvirkning av endringer i sine omgivelser.

For det første tyder mye på at britisk suverenitet i økende grad er blitt delegert og begrenset på ESDP-området. Flere offisielle EU-dokumenter stadfester at målsetningen for ESDP er autonomi og handlekraft – slik Frankrike lenge har forfektet. Videre har beslutningsprosessene i ESDP-spørsmål i økende grad blitt flyttet til Brussel gjennom opprettelse av politiske og militære institusjoner og den økende synliggjøringen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitiske koordinator. Innholdet i den ikke-vedtatte forfatnings-traktaten tyder dessuten på aksept blant EUs 25 statsledere for at denne utviklingen skal fortsette. Disse momentene bidrar til å styrke argumentet om at også britisk sikkerhets- og forsvarspolitik i noen grad er blitt europeisert.

For det andre reflekterer den britiske ESDP-diskursen større endringer enn den tilsvarende franske i denne perioden. Målset-

ningene for ESDP i Saint Malo-erklæringen og påfølgende ESDP-dokumenter samsvarer svært godt med tradisjonelt uttalte franske preferanser for konføderalisme og begrenset atlantisme. For den britiske regjeringen var det en langt større utfordring å forsvare henvisninger til autonomi og beslutningsevne både i Saint Malo-erklæringen og i påfølgende EU-dokumenter. Til tross for en viss skepsis både fra USA og fra offisielt NATO-hold var dette likevel en utfordring Blair valgte å møte. Ikke bare inneholdt den britiske sikkerhets- og forsvarsdiskursen i denne perioden langt flere referanser til Europa og EU enn tidligere; Blair understreket også behovet for ny tenkning og etablering av en ny europeisk sikkerhetsidentitet.

Når det gjelder finansiering av ESDP-operasjoner og bidrag på personell/utstyrssiden, er konklusjonene mer tvetydige. Den største utgiftsposten i ESDP-operasjoner, nemlig personell og utstyr, tilhører fremdeles det enkelte bidragsytende land, slik Storbritannia har vært tilhenger av. Samtidig er det viktig å merke seg at finansieringen av ESDP faktisk er blitt mer institusjonalisert de senere år, gjennom finansiering av operasjoner over det felles EU-budsjettet, opprettelse av et felles finansieringsorgan og belastning av enkelte fellesutgifter på alle «medbestemmende» medlemsland. Videre ble alle militæroperasjonene som omtales i denne artikkelen, Concordia, Artemis og Althea, ledet av en eller flere rammenasjoner, hvilket har bidratt til å opprettholde ESDPs intergovernmentale design. Særlig har Frankrike stått for viktige, til dels avgjørende, bidrag i disse operasjonene. På samme tid viser Storbritannias deltakelse i Artemis, tross operasjonens autonome karakter, at den britiske forpliktelsen overfor ESDP-prosjektet er mer enn bare en kortvarig affære. Litt etter litt har Storbritannia kommet mer på banen i ESDPs militære operasjoner, først forsiktig med en mindre andel styrker til Concordia, deretter sterkere med viktige bidrag til både Artemis og Althea.

Disse faktorene tatt i betraktning, ser altså dagens ESDP ut til å være mer enn bare et minste felles multiplum mellom nasjonale preferanser: Storbritannias preferanser for et intergovernmentalt ESDP i komplementær harmoni med NATO er blitt utfordret og modifisert de senere år, samtidig som Frankrike gradvis har fått gjennomslag for sin visjon om en mer autonom og handlekraftig europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik. Beskrivelsen av ESDP som en middelvei med en fransk *touche* gir dermed langt på vei mening.

Litteratur

- Albright, Madeleine (1998) «The Right Balance Will Secure NATO's Future», *Financial Times* 7. desember.
- Ash, Timothy Garton (2004) *Free World. America, Europe and the Surprising Future of the West*. New York: Random House.
- Asmus, Ronald D. (2005) «Rethinking the EU: Why Washington Needs to Support European Integration», *Survival* 47(3).
- Barnier, Michel (2004) «Entretien avec le Quotidien La Croix», intervju med avisen *La Croix* i Paris, 8. juni.
- Blair, Tony (1998) «Press Conference at European Summit», pressekonferanse i Pörtschach, 24. oktober.
- Blair, Tony (1999) «Doctrine of the International community», tale i Chicago, 24. april.
- Blair, Tony (2001) «Speech to the Canadian Parliament», tale i Ottawa, 21. februar.
- Blair, Tony (2003) «A Europe of Nations not a Federal Super State», tale i Athen, 20. juni.
- Blair, Tony & Jacques Chirac (2004) «Journée de l'Europe: Rencontre de Chirac et Blair», pressekonferanse i Paris, 9. mai.
- Blair, Tony, Jacques Chirac & Lionel Jospin (1998) «Conference de Presse Conjointe», pressekonferanse i Saint Malo, 4. desember.
- Britain & France (1998) *Joint Declaration on European Defence*, Saint Malo, 3.–4. desember.
- Burgess, Michael (2000) *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000*. London: Routledge.
- Checkel, Jeffrey T. (2001) «Why Comply? Social Learning and European Identity Change», *International Organization* 55(3).
- Checkel, Jeffrey T. (2005) «International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework», *International Organization* 59(4).
- Chirac, Jacques (1999) «Entretien de Chirac Accordée au Magazine Armées d'Aujourd'hui», Paris, 1. desember.
- Churchill, Winston (1930) «The United States of Europe», *Saturday Evening Post*, 15. februar.
- de Gaulle, Charles (1954) *L'Appel*, bind I i serien *Mémoires de Guerres*. Paris: Librairie Plon.
- de Gaulle, Charles (1959) «Déclaration», tale i Strasbourg, 23. november.
- de Villepin, Dominique (2003) «Allocution du Ministre des Affaires Etrangères, M. Dominique de Villepin, à la BBC», intervju med BBC i London, 19. oktober.
- Deighton, Anne (2001) «European Union Policy» i Anthony Seldon (red.) *The Blair Effect. The Blair Government 1997–2001*. London: Little, Brown and Company.
- EU (2005) *EU General Budget 2005*.
- EU & NATO (2002) *European Union – NATO Declaration on ESDP*, Brussel, 16. desember.
- European Convention (2004) *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Brussel, 17–18. juni.
- European Council (1992) *Treaty on European Union*, Maastricht, 7. februar.

- European Council (1999a) *Declaration of the European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence*, Köln, 3–4. juni.
- European Council (1999b) *Presidency Conclusions*, Helsinki, 10–11. desember.
- European Council (2001) *Presidency Conclusions*, Laeken, 15. desember.
- European Council (2003) *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussel, 12. desember.
- European Council (2004) *Council Decision 2004/197/CFSP*, Brussel, 23. februar.
- George, Stephen (1998) *An Awkward Partner. Britain in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Gompert, David C. (2003) «What does America want of Europe?» i Gustav Lindstrom (red.) *Shift or rift? Asserting US–EU relations after Iraq*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Grant, Charles (2003) «Reviving European defence cooperation», *NATO Review*, vinter.
- Grant, Charles (2005) «What if the British Vote No?», *Foreign Affairs* 84(3).
- Haugevik, Kristin M. (2005) *Britain and the ESDP 1998–2004: Strategic Adaptation or Identity Change?* Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Hill, Christopher (1996) «United Kingdom. Sharpening Contradictions» i Christopher Hill (red.) *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
- Holm, Ulla (2005) «Fransk udenrigspolitik er først og fremmest EU-politik», *DIIS Brief*. København: DIIS.
- House of Commons (2002) *European Scrutiny – Thirty-Second Report*. London.
- Howorth, Jolyon (2000) «Britain, France and the European Defence Initiative», *Survival* 42(2).
- Howorth, Jolyon (2004a) «The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility», *European Foreign Affairs Review* (9).
- Howorth, Jolyon (2004b) «Discourse, Ideas, and Epistemic Communities in European Security and Defence Politics», *West European Politics* 27(2).
- Huhne, Chris (2003) «We Loathe Europe – But Just For Today», *The Guardian* 30. mai.
- Katzenstein, Peter (red.) (1996) *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Colombia University Press.
- Keohane, Daniel (2003) «The European Defence Plans: Filling the Transatlantic Gaps», *The International Specator* (3).
- MacAskill, Ewen (1999) «Thatcher returns to fight old battles», *The Guardian* 6. oktober.
- MacAskill, Ewen & Nicholas Watt (2000) «Labour Launches Battle For EU», *The Guardian* 7. januar.
- McSweeney, Bill (1999) *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Menon, Anand (2004) «From Crisis to Catharsis: ESDP after Iraq», *International Affairs* 89(4).
- Ministry of Defence (1998) *Strategic Defence Review*, London, juli.
- Moravcsik, Andrew (1991) «Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community», *International Organization* 45(1).

- Moravcsik, Andrew (1993) «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», *Journal of Common Market Studies* 31(4).
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press.
- Olsen, Johan P. (2003) «Europeanization» i Michelle Cini (red.) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Posen, Barry R. (2006) «European Union Security and Defence Policy: Response to Unipolarity?» *Security Studies* 15(2).
- Richard, Alain (2000) «Discours d'ouverture prononcé par M. Alain Richard», tale i Brussel, 20-21. november.
- Rieker, Pernille (kommer) «From Common Defence to Comprehensive Security. Towards the Europeanisation of French Foreign and Security Policy», *Security Dialogue* 37(4).
- Risse, Thomas & Kathryn Sikkink (1999) «The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices» i Thomas Risse, Stephen C. Ropp & Kathryn Sikkink (red.) *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robertson, George (2003) «Statement by NATO's Secretary-General – Berlin Plus», kunngjøring i Brussel, 17. mars.
- Scheffer, Jaap de Hoop (2006) «Speech Given at the 42nd Munich Conference on Security Policy», tale i München, 4. februar.
- Sjursen, Helene (2005) «Towards a post-national foreign and security policy?» *Arena Working Paper* 04/12.
- Sloan, Stanley R. (2000) «The United States and European Defence», *Chaillot Paper* (39).
- Smith, Karen E. (2003) *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.
- Steele, Jonathan (2003) «UN sends troops to stop Congo massacres», *The Guardian* 31. mai.
- Talbott, Strobe (1999) «America's Stake in a Strong Europe», tale i London, 7. oktober.
- Ulriksen, Ståle, Catriona Gourlay & Catriona Mace (2004) «Operation Artemis: The Shape of Things to Come?», *International Peacekeeping* 11(3).
- Western European Union (1992) *Petersberg Declaration*, St. Petersburg, 19. juni.
- Woolbridge, Jamie (2002) *Breakthrough in ESDP Funding*. Brussel: International Security Information Service.

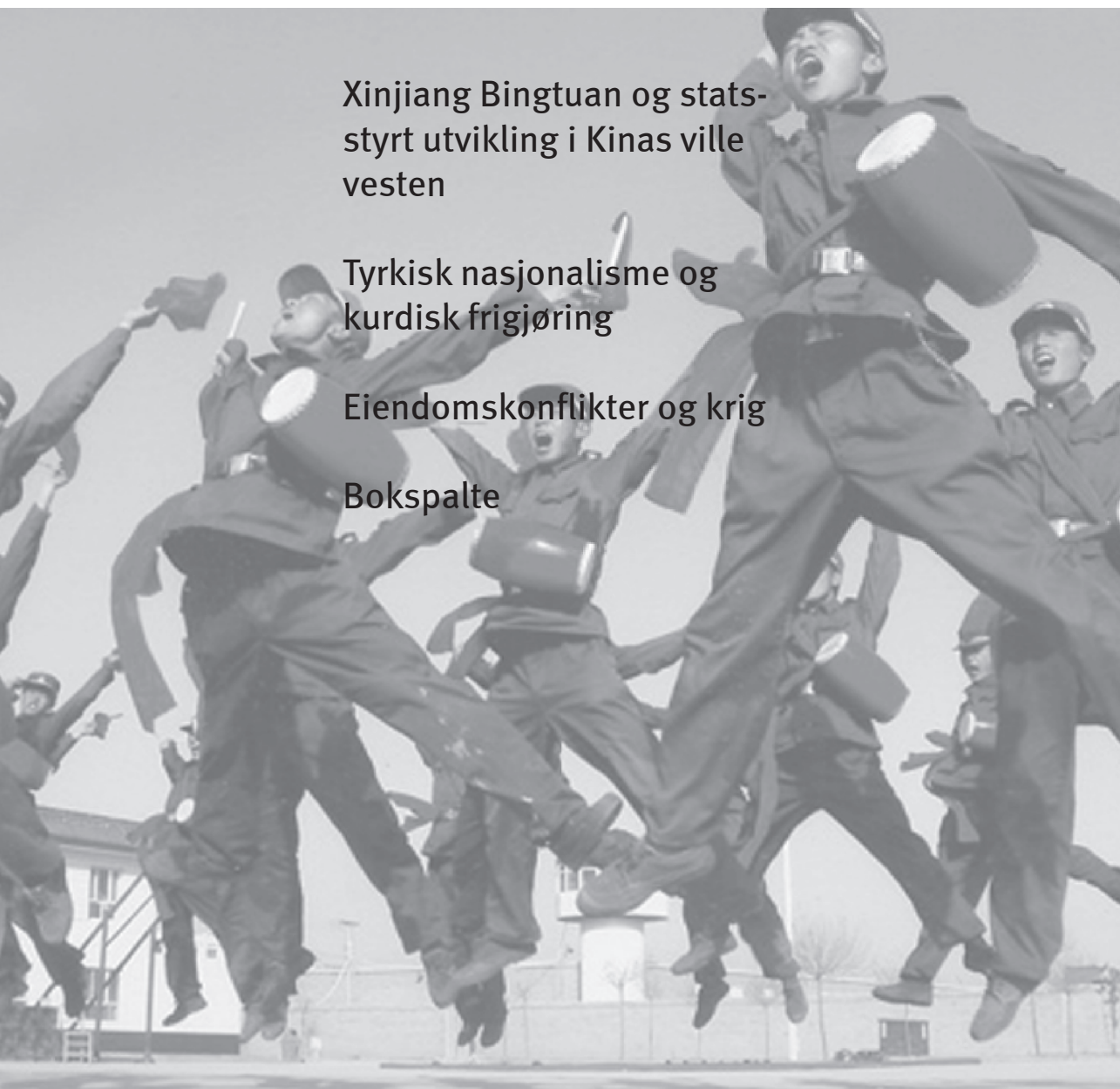
Aktuelt

Xinjiang Bingtuan og stats-
styrt utvikling i Kinas ville
vesten

Tyrkisk nasjonalisme og
kurdisk frigjøring

Eiendomskonflikter og krig

Bokspalte



Utvikling eller marginalisering?

Xinjiang Bingtuan og statsstyrt utvikling i Kinas ville vesten

Kjell Sigurd Røisli
cand. polit. i
samfunnsgeografi

«Kinas ville vesten». Slik omtaler Torbjørn Færøvik Xinjiang-provinsen (Færøvik 2005). Som en av Kinas vestlige regioner og provinser nyter uigurenes autonome region Xinjiang godt av statlige investeringer og overføringer. Målet med investeringene er ifølge kinesiske myndigheter å fremme økonomisk utvikling i regionen. Men utviklingen er også preget av en vanskelig politisk og sosial situasjon. Blant deler av lokalbefolkningen, som består av en rekke etniske grupper, er det en utbredt misnøye med det kinesiske styret. Marginalisering, separatisme, terrorisme, brudd på menneskerettighetene og rovdrift på ressurser er en kanskje like viktig del av regionens nyere historie som økonomisk utvikling og bedret levestandard.

Xinjiang Production and Construction Corps (XPCC) eller *shengchan jianshe bingtuan*, en rekke opprinnelig paramilitære gårds- og industriavdelinger med nær 2,5 millioner medlemmer, omtales lokalt og i engelskspråklige tekster gjerne som *Bingtuan* som betyr Korpset. Bingtuan er en statlig enhet fristilt fra de autonome regionsmyndighetene, direkte underlagt sentralmyndighetene i Beijing, og ses derfor ofte som deres forlengede arm i Xinjiang. Det utpreget sentralstyrte Bingtuan er svært omstridt og fremstilles ofte som et kinesisk kontrollapparat i en urolig region. Samtidig er enhetene viktige for utviklingen i mange lokalsamfunn. Denne artikkelen tar for seg bakgrunnen for dagens situasjon i Xinjiang og

Arbeidet med denne artikkelen er finansiert av det NFR-finansierte prosjektet *Harvest from wasteland. Land, people and water management reforms in the drylands of Xinjiang, China*, under ledelse av førsteamanuensis Haakon Lein ved Geografisk institutt, NTNU.

ser nærmere på de kinesiske myndighetenes og Bingtuan sin rolle i utviklingen i regionen. I artikkelen rettes et kritisk søkelys mot den tilsynelatende toppstyrte utviklingsmodellen som preger sentralmyndighetenes aktiviteter i Xinjiang, og som skiller seg markant fra den desentraliseringen som stod sentralt i de økonomiske reformene som førte til enorm vekst i det østlige Kina fra 1980-tallet.

Uiguresnes autonome region Xinjiang

Uiguresnes autonome region Xinjiang er den vestligste av Kinas provinser og regioner. Med et areal på 1,6 millioner km² er den også den største (Xie 2001); Xinjiang utgjør hele 17 prosent av Kinas totale landareal og er omtrent fem ganger så stort som Norge. I 2001 var befolkningen på drøyt 19 millioner innbyggere. Dette utgjør bare 1,5 prosent av Kinas totale befolkning (Asian Development Bank 2004). De største etniske gruppene var i 2001 uigurene (47,5 %), han¹ (37,6 %) og kasakher (7,35 %) (Wang 1998). Hui,² mongoler, kirgisere, tadsjiker, russere, usbeker og en rekke mindre grupper utgjør den resterende delen av befolkningen. På grunn av karrige naturforhold, med store ørken- og fjellområder, er bare om lag fire prosent av regionen bebodd (Larsen & Plesner 1998). Storstilte nybyggingsprosjekter og utstrakt bruk av kunstig vanning har allikevel gjort det mulig å nyttiggjøre seg store områder som tidligere var ubeboelige. Dette har imidlertid ført til økt press på det ømtålige miljøet.

Like nordvest for Xinjiangs hovedstad Urumqi ligger det punktet i verden som er lengst fra noe hav. Regionens beliggenhet gir et typisk kontinentalt klima med lite nedbør, varme somre og

Figur 1. Uiguresnes autonome region Xinjiang



Kilde: Basert på Harper et al. (2002)

1 Etniske kinesere.

2 Muslimske hankinesere.

kalde vintre. Altai- og Kunlunfjellene ligger som naturlige barrierer mot henholdsvis Kasakhstan, Russland og Mongolia i nord og Afghanistan, Pakistan og Tibet i sør. Tian Shanfjellene, med topper på over 7400 m.o.h., deler Xinjiang i en nordlig og en sørlig del. I sør ligger Tarimbekkenet med Kinas største innlandselv. Tarimelva leder vann fra fjellene rundt den sørlige delen av regionen langs foten av Tian Shan, før den blir borte i verdens nest største sandørken, Taklamakan. De høye fjellene rundt Tarimbekkenet skaper en naturlig regnskygge, som gjør at det i store områder kan gå flere år mellom hver gang det regner. Befolkningen i området, som i hovedsak er konsentrert rundt kunstige oaser, er derfor helt avhengig av elvevannet. I nord ligger det noe mindre, men langt mer gjestmilde Jungarbekkenet. Her er den gjennomsnittlige årsnedbøren noe større, men også her er mye av jordbruket basert på irrigasjonsanlegg i kunstige oaser. Det er også i nord at den største delen av befolkningen bor, blant annet i hovedstaden Urumqi. Mot øst, i retning Gansudalen og Xinjiangs kommunikasjonsårer til resten av Kina, ligger Gobiørkenen som nok en naturlig barriere.

Dynastier og kalifater i Xinjiang. Historiene om hvem som kom først

I sin bok om Xinjiangs historie skriver Tyler (2004: 26): «All history is political, but Chinese history is more political than most.» Dypest sett dreier mange av dagens konflikter i Xinjiang seg om hvem som mener seg berettiget til å kunne si at regionen og dens rike ressurser er deres. Opp gjennom historien har det området som i 1884 ble til provinsen Xinjiang – bokstavelig: *det nye grensestrøket* – vært gjennom perioder med storhet så vel som tider med minimal interesse fra omverdenen. På grunn av den sentrale beliggenheten mellom Kina, Midtøsten og Persia har området vært et viktig knutepunkt for utveksling av kultur så vel som varer og tjenester. De tre hovedårene av Silkeveien møttes i Xinjiang før de fortsatte østover mot Midtens rike, Kina. I perioder der den kinesiske makten var svak, ble Xinjiang kontrollert av nomadiske stammer og røvere. Dette gjorde det til tider svært utrygt og dermed mindre attraktivt for reisende og handelsmenn. I slike tider var Xinjiangs betydning på et lavmål (Tyler 2004). Både indoeuropeiske, tyrkiske,³ mongolske og tibetanske folk hadde i perioder kontrollen over store deler av

³ Til tross for felles historiske røtter og språklig slektskap må ikke *turkerne* forveksles med den *tyrkiske* befolkningen i dagens Tyrkia. Her brukes begrepet *turkisk* for å markere dette skillet.

regionen. I perioder med kinesisk storhet og ekspansjonisme gjorde kinesiske garnisoner det tryggere å bevege seg langs Silkeveien. I slike perioder blomstret handelen, og det samme gjorde Xinjiang. At både Storbritannia og Russland opprettet konsulater i Kasjgar på 1800-tallet, sier noe om regionens strategiske betydning på den tiden. I dag er Kasjgar for mange først og fremst kjent som den av Kinas byer som ligger lengst fra landets politiske og økonomiske maktsentra (Harper *et al.* 2002, Barnett 1993).

Når kinesiske myndigheter forsvarer sine rettigheter i Xinjiang, viser de gjerne til at de ikke har gitt fra seg makten i regionen siden Ban Chao, en kinesisk general fra Han-dynastiet, som inntok Kasjgar i år 94 e.Kr. Funn av en rekke 3–4000 år gamle mumier med europeiske trekk i det sørlige Xinjiang tyder imidlertid på at Tarimbekkenet ble befolket fra nord og vest allerede i bronsealderen (Mallory & Mair 2000). I lange perioder har kinesisk kontroll over regionen vært begrenset til garnisoner med kinesiske tropper omgitt av områder som ble kontrollert av lokale ledere. I 658 nådde Kina sin største utbredelse mot vest da Tang-dynastiets armeer stod ved Samarkand og Bukhara i dagens Usbekistan. Til tross for økende trusler både fra tibetanerne i sør og nomadiske stammer i nord,⁴ klarte Tang-dynastiet å opprettholde sin makt ved at garnisonene ble utvidet og lokale ledere blidgjort. Etter hvert utviklet forholdet, som ifølge Tyler (2004) i mange tilfeller bestod av gaver og bestikkelser, seg til å bli en tung finansiell byrde for Beijing. Dessuten bidro det til at lokale grupper, som uigurene, etter hvert fikk relativt stor makt (*ibid.*).

I *Oasis Identities: Uighur Nationalism on the Silk Road* argumenterer antropologen Justin Rudleson (1997) for at uigurene ikke bør ses på som en enhetlig gruppe, men som en felles betegnelse på den muslimske, turkisktalende befolkningen i oasene. Uigurene består i virkeligheten av en hel rekke *oasis identities* som omtaler seg selv som *Kasjgarlik* (person fra Kasjgar), *hotanlik*, *turpanlik* og så videre. Begrepet «uigur» fikk sin nåværende betydning først på et møte mellom emigranter fra Tarim i Tasjkent i 1921, og det ble senere tatt i bruk av kinesiske myndigheter (Tyler 2004). Mens uigur tidligere var en benevnelse på den turkisktættede gruppa som truet Tang-dynastiet fra nord, har det i dag utviklet seg til å omfatte turkisktalende muslimer i oasene generelt. Resultatet av denne lingvistiske foreningen er at gruppene har utviklet en felles identitet og etnisk tilhørighet som skiller seg fra den kinesiske.

4 Disse turkiske nomadegruppene kom fra dagens Mongolia, men hadde røtter i Kaukasus og Anatolia.

Mens de opprinnelige uigurene kom fra Mongolia på 7–800 tallet, innbefatter dagens uigurbegrep også etterfølgerne av folk med en mye lengre historie bak seg i Xinjiang.

Da Qing-dynastiets soldater inntok Tarimbekkenet i 1759, markerte det imidlertid starten på en periode med sterk kinesisk tilstedeværelse i Xinjiang som i store trekk har vart frem til i dag. Et av hovedmotivene for Qing-dynastiets erobring av Xinjiang kan ha vært at mongolske stammer truet og ved gjentatte anledninger angrep Xinjiang fra nord (Tyler 2004). Som ved flere anledninger både før og etter dette kan dermed også Qing-dynastiets ønske om å kontrollere Xinjiang ha vært strategisk motivert.

Regionen forble likevel hjemsøkt av uroligheter som gjentatte ganger har slått ut i voldelige opprør, som ved opprettelsen av et selvstendig islamsk khanat i det sørlige Xinjiang på midten av 1800-tallet. Da qinghæren igjen tok kontrollen på 1870-tallet, endret de derfor strategi. Denne gangen ble soldatene etterfulgt av nybyggere. Dette markerte starten på en ny periode av kolonisering og nydyrking i Xinjiang, som har vart frem til i dag.⁵ Det kineserne så på som de lokale barbarenes villskap, skulle nå temmes ved å lære dem kinesisk språk, kinesisk kultur og kinesisk levevis. Harrell (1995) omtaler denne utviklingen, som fortsetter i dag, som et kinesisk siviliseringsprosjekt i Xinjiang.

Fra østturkiske republikker til folkerepublikk

Under borgerkrigen mellom kommunistene og det nasjonalistiske Guomindang (GMD) fra den siste Qing-keiserens fall i 1911 frem til opprettelsen av folkerepublikken i 1949, var kinesisk kontroll i regionen nok en gang svak. I 1933 opprettet separatister den selvstendige turkisk-islamske republikken Øst-Turkestan i det sørvestlige Xinjiang. Både uigurer, usbeker, kirgisere og andre turkiske minoriteter inngikk både i styret og i befolkningen i denne første østturkiske republikken i Xinjiang. Det tok bare et år før lokale Hui-krigsherrer, i samarbeid med GMD, tok kontrollen over området. I mangelen av en kinesisk regjering som kunne opprettholde makten i Xinjiang og slå ned på lokale uroligheter flere steder i regionen mens borgerkrigen raste i øst, vendte guvernøren seg til Sovjetunionen for hjelp. Sovjetunionen spilte i denne perioden

5 Kinesisk jordbruksvirksomhet i Xinjiang var på ingen som helst måte noe nytt. Garnisonene hadde helt siden Han-dynastiens tid dyrket sin egen jord for å gjøre seg mindre avhengig av upålitelige forsyningsruter og lokale leverandører. Imidlertid hadde regionen tidligere ikke vært tilgjengelig for sivile nybyggere.

en spesielt viktig rolle i regionens utvikling. Dette kan ses i sammenheng med en sovjetisk bekymring for at opprøret i Xinjiang skulle spre seg til de sovjetiske delene av Sentral-Asia. Xinjiangs strategiske beliggenhet fikk igjen betydning da sovjeterne ønsket å bruke regionen som en sikkerhetspolitisk buffersone mot Japan, som på 1930-tallet dro nytte av den ustabile situasjonen i Kina og tok kontrollen over store områder nordøst i landet. Flere sovjetiske fabrikker og militærgarnisoner ble opprettet i Xinjiang, og Sovjetunionen fikk monopol på handelen med regionen. Da Sovjet og Japan i 1941 undertegnet en ikkeangrepspakt, førte det imidlertid til at Xinjiang igjen mistet noe av sin strategiske betydning. Dette bidro til at russerne ikke grep inn da lokale separatistgrupper i 1944 opprettet den andre østturkiske republikken, Republikken Øst-Turkestan, nær Ili ved den sovjetiske grensa. En annen årsak kan ha vært at opprøret i Ili på mange måter var en proletær protest mot den nasjonalistvennlige provinsregjeringen i Urumqi (Tyler 2004). Samtidig var det turkisk-muslimske opprøret rettet mot det som opprørerne så på som den kinesiske kolonimakten (Benson 1990). Selv om Folkets frigjøringshærs innmarsj i Xinjiang i 1949 betydde slutten på den østturkiske republikken, ble opprøret hyllet av blant andre Mao Zedong som et fremfor alt sosialistisk opprør mot den felles fienden nasjonalistene GMD. Like fullt var de såkalte Ili-separatistene en trussel mot det kinesiske rikets integritet. Ikke lenge etter opprettelsen av Folkerepublikken Kina i 1949 omkom opprørsledelsen under mystiske omstendigheter, under en flystyrt på vei til Beijing der de skulle ha møter med den nye kommunistregjeringen (*ibid.*).

Offisielt i Kina omtales Folkets frigjøringshærs (PLA) inntog i 1949 som *frigjøringen* av Xinjiang. Selv om mange i dag er svært uenige i at det var snakk om noen virkelig frigjøring, føltes det nok på mange måter slik for lokalbefolkningen, som i flere tiår hadde levd under ulike krigsherrer og nasjonalistregjeringens brutale styre. Kommunistenes overtakelse brakte en viss stabilitet til regionen, samtidig som mye tydet på en positiv utvikling i forholdet mellom hankineserne og de øvrige etniske gruppene. Uigurer og hankinesere ble for første gang plassert side ved side i provinsregjeringen, og i 1953 ble autonome distrikter etablert flere steder. Den 1. oktober 1955 ble provinsen omdøpt til Xinjiang uiguriske autonome region (XUAR). I dag er denne autonomien en status den deler med fire andre regioner der en stor andel av befolkningen ikke er hankine-

6 Tibet, Indre Mongolia, Ningxia og Guangxi.

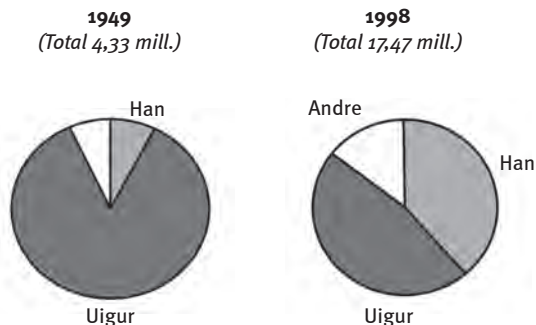
sere.⁶ Innenfor uigurenes autonome region ble det opprettet egne autonome distrikter for mongoler, kasakher, kirgisere og hui. Til tross for den tilsynelatende uigurautonomien bidro dette faktisk til å styrke kinesernes kontroll, fordi det ble nærmest umulig for separatistelementer å få støtte fra de ulike autonome distriktene (Bovingdon 2004b). Dessuten ble den autonome regionen, til tross for at den hadde en uigurisk formann og at minst 50 prosent av representantene i provinsregjeringen hadde minoritetsbakgrunn, ledet av en hankinesisk partisekretær (Tyler 2004). I det kinesiske partistatsystemet eksisterer partiet og staten som to parallelle systemer der partiet kontrollerer staten. Partiet skal sørge for at staten til enhver tid representerer folkets og ikke sine egne interesser, men i realiteten er det partiet og ikke staten eller «folket» som har den reelle makten. Samtidig gjør både den fysiske avstanden og det komplekse byråkratiske systemet at beslutningene som tas på lokalt nivå, like mye er et resultat av lokal fortolkning, adaptasjon og til og med lokale ledes individuelle preferanser og interesser som av de sentrale myndighetenes opprinnelige intensjoner. Det gamle ordtak *fjellene er høye og keiseren er langt borte* , gir i mange tilfeller fortsatt et godt bilde av de perifere regionenes forhold til sentralmyndighetene. Så til tross for partiets tilstedeværelse og kontroll over den autonome regionens administrasjon og ledelse, er Beijings makt i områder som Xinjiang på mange måter relativt svak. For å bøte på dette har de sentrale myndighetene et nettverk av byråer og organisasjoner ved siden av det ordinære territorialadministrative systemet av provinser, regioner, distrikter osv. I Xinjiang er den største og mektigste av disse Xinjiang Production and Construction Corps eller Bingtuan.

Moderne garnisoner i dagens grensestrøk? Xinjiangs Bingtuan

Helt siden opprettelsen i 1954 har det paramilitære Bingtuan hatt et hovedansvar i prosessen med å utvikle og befolke grenseområdene i Xinjiang. Opprettelsen av korpset i 1954 bidro til å løse en rekke av de utfordringene de sentrale myndighetene stod overfor i Xinjiang i 1949. For det første var det ved borgerkrigens slutt over 100 000 arbeidsledige soldatveteraner og krigsfanger i Xinjiang. Det var ikke lenger noe behov for disse i hæren, men det fantes heller ikke nok tilgjengelig jordbruksland i hjemprovinsene som de kunne vende tilbake til. For det andre var det sinosovjetiske forholdet på denne tiden i ferd med å forverres. Forholdet, som i lengre tid hadde vært

betent, var nå nær ved å utvikle seg til åpen krig. Siden størsteparten av Xinjiangs 1400 kilometer lange internasjonale grense deles nettopp med Sovjetunionen, måtte kinesernes tilstedeværelse styrkes. For det tredje hadde lokalbefolkningen lenge vist motvilje mot å underkaste seg kinesisk herredømme. Uroligheter og opptøyer var vanlig, og Beijing var bekymret for regionens indre stabilitet. Like etter å ha inntatt Urumqi i oktober 1949, ble to store hæravdelinger fra Folkets frigjøringshær beordret videre sør og vestover for å ta kontroll over de resterende delene av regionen, samt grenseområdene og de lange forsyningsrutene til resten av Kina. Disse enhetene satte straks i gang med å rydde nytt jordbruksland, først for å skaffe seg mat og dermed bli mindre sårbare, men etter hvert også for å legge til rette for innvandring fra det sentrale og østlige Kina. I 1954 ble deler av disse enhetene, innledningsvis bestående av om lag 100 000 soldatveteraner fra PLA og GMD, offisielt omgjort til Xinjiangs Bingtuan (Tyler 2004).

Bingtuan fortsatte det nyryddingsarbeidet PLA hadde startet: Jorda ble befolket av et økende antall kolonister. I starten var mange, som de opprinnelige medlemmene, soldatveteraner fra PLA eller GMD. Også fra andre deler av Kina ankom dimitterte soldater. Noen kom frivillig, mange hadde ikke noe valg. Krigsfangene fra borgerkrigen ble etter hvert også supplert av vanlige kriminelle fra store deler av Kina. Flere av Bingtuan-gårdene hadde egne arbeidsleire eller *laogai*, der både vanlige kriminelle og politiske fanger fra hele Kina ble satt til å arbeide side om side med sine voktere, i tråd med tanken om reform gjennom arbeid (*lao gai*) (Seymour & Anderson 1998: 56). Da flere av de sentrale provinsene ble rammet av hungersnød etter det feilslåtte Store spranget på slutten av 1950-tallet, flyktet titusenvise mennesker til Xinjiang. I 1962, etter at nær en halv million mennesker i Xinjiangs grenseområder hadde flyktet over grensa til Sovjetunionen for å slippe unna kollektiviseringen av Kinas jordbruk, ble 350 000 kinesiske militærveteraner sendt til de samme grenseområdene for å ta over den forlatte jorda. I 1963 ble 100 000 ungdommer fra det tett befolkede Shanghai sendt til det sørlige Xinjiang for å ta del i koloniseringen. Under kulturrevolusjonen, fra 1966, ble hundretusener av kinesere sendt fra byene ut i distriktene for å omskoleres. Mange av disse kom til Xinjiang. Hele tiden spilte Bingtuan en sentral rolle i å legge til rette for tvangssendte så vel som frivillige nybyggere. Var det behov for ny jord, så skaffet Bingtuan det, enten ved å dyrke opp nye områder eller, nødvendig, ved å innlemme lokale bønder og deres jord i organisasjonen (*ibid.*: 53).

Figur 2. Den etniske fordelingen av Xinjiangs befolkning

Kilde: Shen & Lein (2005: 239).

Om lag 3 millioner immigranter slo seg ned i Xinjiang mellom 1949 og 1982 (Wang 1998: 35). Dette har bidratt sterkt både til en generell befolkningsøkning i regionen og til at den etniske sammensetningen av befolkningen har endret seg kraftig.

Den totale befolkningen ble mer enn firedoblet fra 1949 til 1998 (Shen & Lein 2005: 239). En pågående demografisk overgang i deler av regionen er en av årsakene til dette. Men øknings ujevne etniske fordeling,

sammen med det faktum at hankinesernes fødselsrate på grunn av ettbarnspolitikken har vært lavere enn hos de andre gruppene, levner liten tvil om at immigrasjonen spiller en sentral rolle. Fra 1949 til 1998 steg antallet hankinesere fra 290 000 til hele 6,74 millioner (*ibid.*: 239).

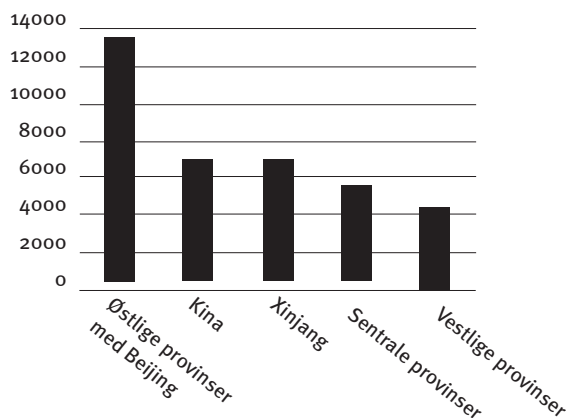
Etter at statistikk fra 1990 viste en nedgang i han-andelen i befolkningen i Xinjiang, har innflyttingen igjen økt siden siste halvdel av 1990-tallet. Moneyhon (2004: 506) hevder at sentralmyndighetene, etter nedgangen på begynnelsen av 1990-tallet, satte i gang en rekke tiltak for å øke migrasjonen. De fleste innflytterne til Xinjiang i dag kommer av egen fri vilje. Mange lokkes av gunstige betingelser som store jordstykker til en rimelig penge, ledige jobber, gode lønninger og en lys fremtid. Den store frivillige innvandringen har ført til en kraftig økning i den såkalt flytende befolkningen, som bare mellom 1992 og 1997 steg fra 400 000 til 1,4 millioner (Wang 1998: 52). Også her spiller Bingtuan en viktig rolle. Bomullsdyrkingen, som utgjør om lag 70 prosent av dets inntekter, gir grunnlag for en årlig flom av sesongarbeidere til Xinjiang. Bingtuan produserer om lag 40 prosent av Xinjiangs bomull eller 3 prosent av den totale globale produksjonen. For å få høstet avlingen før den blir ødelagt av høstfrosten, trengs hundretusener av plukkere i tillegg til bøndene som driver jorda. Wang (*ibid.*: 52) anslår at det totale antallet plukkere varierer fra 200 000 til 500 000 hvert år. Hver dag i september måned ankommer tusenvis av plukkere fra de sentrale og østlige provinsene (*China Daily* 2005b). Mange av disse blir værende i Xinjiang uten fast jobb eller bopel.

Den regionale fordelingen av befolkningen i Xinjiang er ujevn,

med et klart skille mellom områdene sør og nord for Tian Shanfjellene. I 1997 bodde 78 prosent av Xinjiangs hankinesere i den mer utviklede nordre delen. I sør var hann-andelen bare ti prosent (Beccuelin 2000: 68). Generelt dominerer dessuten hankineserne ofte i byene, mens de andre gruppene i stor grad holder til på landsbygda. Uigurene er den dominerende gruppa i de lavereliggende sletteområdene i sør, mens tadsjiker, kasakher, kirgisere og mongoler stort sett holder til i fjellene. En av hovedårsakene til at den hankinesiske befolkningen først og fremst er å finne i det nordlige Xinjiang, er at denne delen har vært lettest tilgjengelig for innflytterne østfra (*ibid.*: 68). Hovedveien mellom Xinjiang og de sentrale og østlige provinsene går gjennom Hexikorridoren, et dalføre i Gansuprovinsen, og fortsetter på vei til Urumqi nordvestover langs oasene som ligger på rekke og rad mellom Gobiørkenen i nordøst og Taklamakanørkenen i sørvest. Det er ikke bare dagens motorvei som følger Hexikorridoren. Siden 1964 har jernbanen fra Urumqi fulgt omtrent den samme ruta på vei østover mot de sentrale og østlige provinsene. Først i 1984 ble det lagt skinner over Tian Shanfjellene til det sørlige Xinjiang, og så nylig som i 1999 nådde det første toget Kasjgar lengst sørvest. Til tross for lokale variasjoner har utbyggingen av jernbanen og veinettet, det siste fra 3 361 km i 1949 til 80 900 km i 2001, ført til at de fleste deler av Xinjiang i dag er langt mer tilgjengelige enn tidligere. Selv om dette også har lagt til rette for en massiv innflytting til regionen, har det samtidig bidratt positivt til en generell utvikling på måter som alle befolkningsgruppene kan dra nytte av.

Som for Kinas utvikling for øvrig er det ikke mangel på tall som viser stor økonomisk vekst i Xinjiang. Av de tolv provinsene og regionene der BNP per innbygger i 1999 var høyere enn i Xinjiang, er bare tre ikke-østlige. Ingen vestlige provinser har høyere BNP per innbygger enn Xinjiang (figur 3). Også sammenliknet med nabolandene i øst, de sentralasiatiske republikkene, ligger Xinjiang godt an. Det samme året (1999) var det bare Ka-

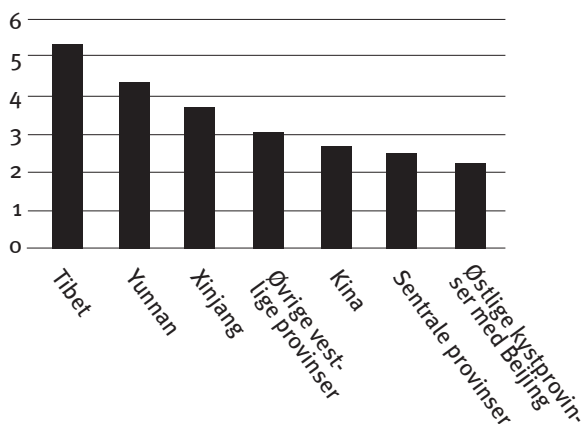
Figur 3. BNP per innbygger, 1999 (RMB)



(109 RMB=NOK 80)

Kilde: UNDP (2002: A 10, A 11).

Figur 4. Urban/rural fordeling av BNP per innbygger, 1999 (forholdstall).



Kilde: UNDP (2002: A 10, A 11).

sakhstan som hadde et høyere BNP per innbygger enn Kina og Xinjiang, i både Kirgisistan og Tadsjikistan var tallet langt lavere (UNDP 2001: 142).

Den generelle økonomiske utviklingen i Xinjiang er kommet langt sammenliknet med de nærliggende områdene. Bak disse lyse tallene skjuler det seg imidlertid store lokale variasjoner. Bare Tibet og Yunnan har større ulikheter mellom det urbane og det rurale BNP per innbygger (UNDP 2002: A 18, A 19). Tatt i betraktning at hankineserne dominerer i byene i Xinjiang, mens uigurene

og de andre etniske gruppene stort sett holder til i rurale strøk, blir det tydelig at det generelt sett er en skjevfordeling langs etniske linjer i den økonomiske utviklingen. På 1980-tallet uttalte Deng Xiaoping at «noen må bli rike først» for at andre skal kunne følge etter. Representanter for Xinjiangs mange etniske grupper har grunn til å spørre hvorfor så få av dem er blant disse første.

De kinesiske myndighetene har høstet kritikk for sine aktiviteter og praksiser i Xinjiang. Amnesty International og Human Rights Watch har presentert en rekke rapporter som avdekker grove og utbredte brudd på menneskerettighetene i regionen.⁷ Situasjonen fikk stor oppmerksomhet i Norge da Rabia Kadeer, en fremtredende uigurkvinne som lenge satt fengslet i Xinjiang for å ha «overlatt hemmelig informasjon til utlendinger», ble løslatt ikke lenge etter å ha mottatt Raftoprisen for 2004. Det finnes konkrete eksempler på at Bingtuans fengsler, blant annet i korpsets 4. divisjon i Ili, har blitt brukt til «[...] temporary detention of 'non-Bingtuan' political detainees [...]» (Amnesty 1999b: 2). Flere kritikere (Moneyhon 2003, Bovingdon 2004, Becquelin 2004b) hevder at sentralmyndighetenes overordnede mål i Xinjiang er å opprettholde kontrollen over regionen gjennom økt kolonisering av hankinesere og et

⁷ Se for eksempel Amnesty (1999a) og Human Rights Watch (2001). Laogai Research Foundation tilbyr utfyllende informasjon om Kinas *Laogai* («reform gjennom arbeid») generelt på sine hjemmesider (www.laogai.org) og en oversikt over *Laogai*-leire i Xinjiang og i Bingtuan i Laogai (2005: 192–202).

jerngrep om de øvrige etniske gruppene. Eronen (1996: 13) hevder at Xinjiang hører til blant de regionene i Kina der potensialet for separatisme er størst. Sentralmyndighetene trengte imidlertid ikke Eronens analyser som bakgrunn da de i 1996 konkluderte med at «[...] at present time, the main dangers threatening the stability of Xinjiang are ethnic separatism and illegal religious movements». (Fra en uttalelse fra politbyråets stående komité, sitert i Becquelin 2000: 79.) Men sentralmyndighetenes jerngrep, for eksempel gjennom Bingtuan som ifølge den samme uttalelsen «[...] is an important force that can be trusted to guarantee the stability of Xinjiang» (*ibid.*: 79), bidrar til at det er lite som tyder på at dette potensialet vil realiseres.

Velvilje, strategi eller sivilisering? Det store vestlige utviklingsprosjektet i Xinjiang

Da Deng uttalte at noen måtte bli rike først, snakket han ikke bare om individer, men også om regioner. Da de økonomiske reformene bidro til at utviklingen for alvor skjøt fart på 1980-tallet, var det først og fremst de østlige delene av landet og kystområdene som opplevde et enormt oppsving i økonomien. Spesielle økonomiske soner og byer langs kysten var de økonomiske motorene i utviklingen. De vestlige delene av landet spilte i denne fasen av utviklingen stort sett rollen som tilrettelegger og som råvarekilde for utviklingen i øst. Dermed forble vesten fattig, og på grunn av utviklingen i øst økte også forskjellene mellom landsdelene. Mye av veksten i de østlige provinsene skyldtes innføring av gunstige økonomiske rammevilkår for å stimulere vekst. På 1990-tallet ble det i økende grad åpnet for liknende reformer også i andre områder av landet.

I 1992 ble gunstige skattevilkår innført i ni nye soner, deriblant Xinjiang (Becquelin 2000: 71). I tillegg ble det vedtatt at nasjonale minoritetsområder, som Xinjiang, skulle beholde den direkte styringen av 80 prosent av de lokale skatteinntektene i stedet for de 50 prosentene som var det vanlige. I Xinjiang fikk Urumqi og tre byer langs grensa til Kasakhstan status som demonstrasjonssoner for utviklingen, som skulle skje langs to akser: langs grensene og langs jernbanen. I 1992 beskrev sentralmyndighetene Xinjiangs rolle som Kinas «western avenue» (Dreyer 2000: 141). Regionens strategiske beliggenhet ble nok en gang avgjørende for dens utvikling. Nærheten til de åtte nabolandene og potensielle handelspartnere som Xinjiang grenser til, skulle utnyttes, ifølge Deng ved å åpne «*strategic passes and pulling down fences*» (*ibid.*: 141). I oktober 1992 åpnet

jernbaneforbindelsen mellom Urumqi og Almaty i Kasakhstan. Det samme året økte Xinjiangs offisielle grensehandel med 359 prosent sammenliknet med 1991 (*ibid.*: 143).

Mange kinesere stiller seg uforstående til at kritikerne tilsynelatende klager over kinesisk innflytelse, så lenge dette betyr bedre levestandard og økt materiell velstand. Det har blitt hevdet⁸ at de kinesiske myndighetenes politikk i dag fortsatt bærer elementer av *ren zheng* (benevolent governance, eller «velvillig styreset»), som er et viktig prinsipp i kinesisk politisk filosofi. Ren zheng har sitt opphav hos Konfucius-eleven Mencius, som mente at keiseren måtte basere sitt styre på *wang dao*, en god moral som vil gi folkets støtte, ikke på *ba dao*, gjennom ren maktutøvelse som ville føre til keiserens undergang ved at folket gjør oppgjør. I tillegg til å tro på individets iboende godhet, mente Mencius at ondskap kom fra manglende positiv kulturell innflytelse (Norden 2001: 112). Hans lære kan dermed også bidra til forståelse av kinesernes tro på at et siviliseringsprosjekt og en sinifisering av Xinjiang og dens befolkning kan skape stabilitet og fredelige forhold i regionen.

Når det stilles spørsmål ved Kinas vilje til å bidra til utviklingen i de minoritetsdominerte områdene i vest, svarer mange med å vise til det store vestlige utviklingsprosjektet *Xibu da kaifa*.⁹ Kampanjen, som offisielt ble iverksatt i januar 2000, innebar på mange måter en utvidelse og institusjonalisering av de reformene og strategiene som hadde funnet sted i Xinjiang fra starten av 1990-tallet. Prosjektet innebar satsing på en lang rekke konkrete prosjekter og omfattet alle de vestlige og flere av de sentrale provinsene og regionene i Kina. Foruten å videreføre reformene som skulle stimulere til økte utenlandske investeringer i Xinjiang, innebar prosjektet en kraftig økning i de statlige overføringene til disse regionene. Spesielt gjaldt dette Xinjiang, som ble gitt en sentral rolle i prosjektet (Becquelin 2004a: 363). Overføringene fra sentralmyndighetene, som også fra før av hadde vært store sammenliknet med midler til andre provinser, ble ifølge kinesiske myndigheter nær tredoblet fra 1996 til 2001 (Information Office of the PRC 2003, del 10). Videre annonserte den tiende femårsplanen fra 2001 til 2005 investeringer på 420 milliarder RMB,¹⁰ mot 254 milliarder i den foregående planen. Om

8 Zhou Dunren, professor emeritus ved Fudan-universitetet i Shanghai, under en forelesning på det nordiske senteret på Fudan 17.11.2004.

9 Kampanjen for å utvikle de vestlige områdene, *Xibu da kaifa*, også omtalt som Det store vestlige utviklingsprosjektet eller *Go West*-kampanjen. Ordet *xibu* kan bety å utvikle, nyttiggjøre, åpne opp eller utvinne (Rekkedal 2005). For en gjennomgang av kampanjen se for eksempel Holbig (2004), Goodman (2004), Moneyhon (2004).

10 1 RMB $\approx$ 0,80 NOK («rénmínbì» = «folkets penger»).

lag en fjerdedel av dette skulle investeres i 70 utvalgte prosjekter, hvorav de klart største var et rehabiliteringsprosjekt for Tarimelva og byggingen av en olje- og gassrørledning fra det sørlige Xinjiang til Shanghai (Becquelin 2004a: 364).

Vann og olje – to kritiske ressurser

Vann er en helt kritisk ressurs i denne tørre regionen. Rehabiliteringen av Tarimelva i det sørlige Xinjiang innebar blant annet å føre vann via en kunstig kanal fra Bostensjøen til de nedre delene av Tarim. Denne delen av elva ble tørrlagt tidlig på 1970-tallet som følge av rovdrift på vannressursene i forbindelse med den storstilte jordbruksutviklingen i området. Målet med prosjektet har vært å skape det som ofte omtales som en grønn korridor av vegetasjon på 410 000 km² i et område som tidligere var uttørket. Foruten statlige overføringer innebar dette prosjektet også lån fra Verdensbanken, som har fått kritikk for flere av sine prosjekter i Xinjiang (Laogai 1995, 1996). En av årsakene til kritikken har vært uklarheter omkring bruk av tvangsarbeid innad i Bingtuan. På 1990-tallet valgte derfor Verdensbanken offisielt å avslutte samarbeidet med Bingtuan (World Bank 1998), selv om pågående rehabiliteringsprosjekter i nedre deler av Tarim også fører vann til Bingtuan sine gårder i området. I tillegg til byggeprosjektene har Verdensbanken også deltatt i lokale prosjekter som skal bidra til å reformere vannressursforvaltningen langs Tarimelva. Et av prosjektene, i Aksu i de øvre delene av Tarimbekkenet, innebærer opprettelsen av lokalt styrte irrigasjons- og dreneringsdistrikter der lokalbefolkningen selv forvalter vannressursene. Flere steder i området har også Bingtuan gått inn for å redusere vannforbruket ved blant annet å investere i vannsparende irrigasjonsanlegg. Mange av endringene har kommet som et resultat av et nytt vannprisingssystem, som gjør det økonomisk gunstig å redusere forbruket (Røisli 2005, Shen & Lein 2005).

Byggingen av en 4 200 kilometer lang olje- og gassrørledning fra Lunnan i Tarimbekkenet til Shanghai på østkysten blir, ved siden av Tre kløfter-utbyggingen i Yangzeelva, regnet som det mest omfattende prosjektet for å sikre Kinas fremtidige energitilgang (Becquelin 2004a). Rørledningen, som ble høytydelig åpnet på Kinas nasjonaldag, 1. oktober, i 2004, frakter olje og gass fra rike oljefelt i Xinjiang til det oljetørste østlige Kina. Med et forbruk på 6 685 millioner fat olje per dag (i 2004) er Kina verdens nest største oljeforbruker, og den absolutte forbruksøkningen er også den klart

største i verden. Men mens Kina forbruker 8,2 prosent av verdens olje, utgjør den nasjonale produksjonen bare 4,5 prosent, slik at nær halvparten av oljen må importeres (BP 2005). Det er særlig to faktorer som gjør Xinjiang svært viktig i denne sammenhengen. For det første står nabolandet Kasakhstan langt oppe på listen over verdens fremtidig store oljeprodusenter. Den kinesiske og den kasakhstanske delen av en oljerørledning mellom de to landene ble koblet sammen i Alatawpasset i Xinjiang den 14. november 2005. Foruten å spille en viktig rolle i den fremtidige oljeimporten fra Kasakhstan, tar Xinjiang mål av seg til å bli Kinas største oljeprodusent i løpet av få år. Riktignok har regionens fremtid som oljeprodusent høstet lovord før, uten at resultatene har svart helt til forventningene. Blant annet gjør grunnforholdene at det er langt vanskeligere å utvinne oljen i Xinjiang enn i for eksempel Daqing i det nordøstlige Kina, der storparten av produksjonen skjer i dag. Men mens flere av feltene i Daqing er i ferd med å tømmes, er det anslått at 30 prosent av Kinas oljereserver er å finne under Xinjians ørken. Med stadige teknologiske fremskritt er det god grunn til å tro at problemene forbundet med utvinningen i Xinjiang vil bli løst, og at Xinjiang, slik en lokal toppolitiker uttalte i fjor, kan bli Kinas største oljeproduksjonssenter innen 2010 (*China Daily* 2005a). Når det gjelder naturgass, virker potensialet enda større, men per dags dato er denne ressursen relativt lite etterspurt på det kinesiske markedet.

Det kan være grunn til å tro at lokalsamfunnene og befolkningen i Xinjiang skulle kunne nyte godt av ringvirkningene som petroleumsvirksomheten bringer med seg, blant annet i form av nye arbeidsplasser og utvikling av et marked for støttefunksjoner til petroleumsindustrien. Kritikere mener imidlertid at det er lite som tyder på at dette er tilfelle. I Korla driver China National Petroleum Corporation (CNPC) en liten høyskole som utdanner unge uigurer til fremtidige oljearbeidere. Men ifølge CNPC selv er så mange som 80 prosent av arbeiderne på Tarim-oljefeltet etniske hankinesere (Smith 2002). Som i Bingtuan, der nær 90 prosent av arbeiderne er hankinesere, er det tilsynelatende først og fremst denne gruppa som nyter godt av oljeutvinningen i Xinjiang.

Rovdrift eller toppstyrt fordeling?

Mens det for ti til tjue år siden nok kunne være beskrivende å omtale kinesiske myndigheters utnyttelse av ressursene i Xinjiang som rovdrift for å støtte utviklingen i de østlige provinsene, blir det i dag for enkelt å hevde det samme. Utviklingen av det vestlige Kina er i dag

et av de viktigste leddene i folkerepublikkens plan for å sikre fortsatt vekst i nasjonen som helhet. Enorme midler er satt inn i det store vestlige utviklingsprosjektet. Innledningsvis ble det lovet statlige investeringer i størrelsesorden 900 milliarder RMB over en periode på 10 år (Becquelin 2004a). Allikevel settes det ofte spørsmålsteget ved motivene bak prosjektet, slik det også gjøres ved svært mange andre av sentralmyndighetenes aktiviteter i Xinjiang.

Som i resten av landet går en viktig del av utviklingsstrategien i vest ut på å oppmuntre til økte utenlandske investeringer. De vestlige regionene mottar bare rundt 3 prosent av de totale utenlandske investeringene i Kina (*China Daily* 2004). Det er lite sannsynlig at dette tallet vil øke vesentlig dersom faren for uroligheter, opptøyer og demonstrasjoner forblir stor. På lang sikt håper myndighetene i Beijing at økonomisk utvikling vil føre til politisk stabilitet. På kort sikt virker det imidlertid som om myndighetene mener at en hard linje fra deres side er den beste måten å sikre den nødvendige stabiliteten på. I dette ligger også bakgrunnen for mye av misnøyen som eksisterer blant deler av lokalbefolkningen, som også har ført til en rekke voldelige utslag i form av blant annet terrorhandlinger.¹¹ At uigurene i virkeligheten har svært begrenset selvråderett og liten reell kontroll over utviklingen i den såkalt autonome regionen Xinjiang, gjør misnøyen og motstanden mot det kinesiske styret forståelig (Bovingdon 2004b). Derfra er dessuten veien kort til undertrykkelse og ytterligere voldelige utslag av konflikten (Dillon 2000). De kinesiske myndighetene beveger seg på en knivsegg når de forsøker å finne balansen mellom regional utvikling på den ene siden og fortsatt kontroll på den andre.

Mens det tidligere var snakk om en enveis rovdrift på Xinjiangs ressurser, er det i dag grunn til å stille spørsmål ved fordelingen av inntektene fra disse ressursene. Siden regionen er autonom, har Xinjiangs myndigheter direkte kontroll over en større del av de regionale skatteinntektene enn det som er tilfellet i andre provinser. Store aktører som Bingtuan betaler skatt som i stor grad tilfaller de regionale myndighetene. I tillegg mottar regionen svært store statlige overføringer.¹² Men samtidig er utbyttet fra regionen også enormt. Gjennom statseide selskaper har myndighetene i Beijing

11 Kinesiske myndigheter hevder at over 200 terrorhandlinger i perioden 1990 til 2001 har ført til 162 drepte og mer en 440 sårede (Information Office of the State Council 2002). Becquelin (2000) mener at flere tusen eksplosjoner, attentater og andre terrorhandlinger har funnet sted siden starten på 1990-tallet.

12 I 2002 dekket myndighetene i Beijing et underskudd i Xinjiangs budsjett på 23,2 milliarder RMB av et totalt budsjett på 36,6 milliarder (Becquelin 2004a). Dette kommer i tillegg til en rekke andre overføringer.

direkte kontroll over inntektene fra to av regionens hovednæringer, nemlig olje og bomull. I 2004 stod oljen alene for 60 prosent av økningen i den totale næringsvirksomheten i regionen (CRI 2005). Inntektene fra oljeindustrien alene var på 40 milliarder RMB det samme året. Dette tallet vil øke kraftig i åra som kommer dersom den planlagte utvidelsen av oljeutvinningen blir realisert. Mens en stor del av inntektene fra ressursutnyttelsen i Xinjiang går ut av regionen, finner altså store summer veien tilbake gjennom ulike sentralstyrte overføringsordninger. Selv om det ikke er snakk om en rent enveis kapitalflyt, så fører dette til at de regionale myndighetene har begrenset kontroll over hvor midlene som skal sørge for vekst og utvikling skal plasseres. Det er i stor grad de nasjonale myndighetene som har styringen. For eksempel var en fjerdedel av de statlige investeringene i forbindelse med femårsplanen for 2001 til 2005 forbeholdt øremerkede prosjekter (Becquelin 2004a). Et av hovedtrekkene ved Xinjiangs økonomi er dermed en sterk statlig dominans i den regionale økonomien. Mens statens innblanding i økonomien i øst stadig reduseres, eies fortsatt det meste av Xinjiangs industri av staten. Til tross for at de økonomiske reformene har pågått i Kina siden 1970-tallet, fremstår Xinjiang fortsatt som en tradisjonell, kolonialistisk og sentralstyrt planøkonomi (Bachman 2004).

Bingtuanens rolle: Kolonisator eller utviklingsagent?

Den samme sentralstyringen finner vi også igjen flere steder på lokalt plan, hos aktører som Bingtuan. Til tross for omfattende reformer på 1990-tallet er korpset fortsatt helt avhengig av statlige overføringer. Det svært hierarkisk oppbygde Bingtuan bærer tydelig preg av at sentral styringsvilje og -evne er høyt prioritert. Også på lokalt nivå, som i forvaltningen av lokale vannressurser og i avgjørelser omkring driften av Bingtuan-gårdenes bomullsåkrer, er det teknokrater og lokale ledere som tar avgjørelsene. Beslutninger som når åkeren skal vannes, hvor mye den skal vannes, hvor og når det skal sprøytes og gjødsles osv., tas av ledelsen så godt som uten innblanding fra bøndene selv. Bøndenes rolle i dette er ofte simpelthen å gjøre det de får beskjed om (Røisli 2005). Denne toppstyringen, som riktignok i styrke varierer noe mellom de ulike Bingtuan-avdelingene, kan oppfattes som nok en måte å opprettholde den nåværende sentraliserte maktstrukturen på, og passer derfor fint inn i historien om sentralmyndighetenes jerngrep om regionen. I en studie fra en Bingtuan-gård nær Aksu i Tarimbekkenet (*ibid.*) viste

det seg imidlertid at bøndene på mange områder var fornøyd med å høre til Bingtuan fordi det gav dem en trygghet som de frittstående lokale bøndene ikke hadde. Selv om de ikke fikk så god pris for sin bomullsavling, fikk de støtte fra Bingtuan dersom avlingen slo feil et år. I tillegg så mange på Bingtuans teknologiske ekspertise som så nødvendig for å kunne drive jordbruk i området at mange ikke oppfattet sin egen manglende selvråderett som noen ulempe. Dette gjaldt også til en viss grad utenfor Bingtuan-gårdene, der mange lokale bønder, ofte uigurer, uttrykte beundring for Bingtuans teknologiske fortrinn. Generelt er det imidlertid mer beskrivende å omtale Bingtuan-bøndene som arbeidere på Bingtuan-gårdene heller enn individuelle bønder som leier jord fra Bingtuan (*ibid.*).

Analysen av sentralmyndighetenes praksiser i Xinjiang, gjennom for eksempel Kampanjen for å åpne vesten og Bingtuan, legger ofte vekt på skjulte agendaer og bakenforliggende motiver. Riktignok er det nok tilfelle, slik for eksempel Moneyhon (2004) og Dillon (2004) skriver, at et viktig mål med prosjektene i Xinjiang er å sikre regional stabilitet og å sette en stopper for urolighetene i regionen. Allikevel kan kritikken lett oppfattes som noe unyansert når Moneyhon (2004: 492) slår fast at «Go West is actually an attempt to quell ethnic unrest, solidify the nation, and legitimize the current regime by taming the 'wild west'». Dillon (2005) representerer et noe mer nyansert syn når han beskriver Den vestlige utviklingsplanen i Xinjiang som blant annet en erkjennelse hos sentralmyndighetene av at økonomisk underutvikling er et stort hinder for politisk stabilitet. Når det gjelder Bingtuan, legges det ofte vekt på dets rolle som Beijings forlengede arm i Xinjiang og dets rolle i myndighetenes forsøk på å kontrollere og kolonisere regionen. Den sentraliserte strukturen kan lett oppfattes som et verktøy for å sikre Beijing direkte kontroll over de stedene der korpsen er representert. Dette systemet kan kritiseres for å støtte interessene til dem som allerede sitter med makten og for at det dermed i stor grad underbygger og forsterker eksisterende maktforhold. Både Bingtuan og de vestlige utviklingsprosjektene har derfor gjentatte ganger blitt kritisert for å være konstruert med det mål for øye å bevare kinesernes makt i Xinjiang. Bovingdon (2004a: 27) skriver: «The concern of first importance [to the Bingtuan] was and would continue to be Uighur agitation for an independent Xinjiang.» På samme måte som Moneyhon, fremhever Bovingdon kampen mot etnisk separatisme som den viktigste motivasjonsfaktoren bak disse to sidene ved de kinesiske myndighetenes praksis i Xinjiang. Dette understreker det etniske elementet. Riktignok er etnisitet en viktig

del av konflikten i Xinjiang. Men betydningen må ikke overdrives, ikke minst med tanke på variasjonen innenfor de ulike gruppene. James D. Seymour tar dette i betraktning i sin behandling av Bingtuan i en av de ytterst få artiklene som i sin helhet er viet korpset: Ifølge Seymour «[...] it would be an over-simplification to think of the Uighurs and Khazaks as simply its victims, or of Bingtuan members as themselves as triumphant winners in all of this» (*ibid.*: 188). På samme måte som studier av følgene av andre elementer ved de sentrale myndighetenes aktiviteter i Xinjiang, krever en kritisk evaluering av Bingtuan-systemets rolle lokalt baserte empiriske studier og analyser som er åpne for å se variasjon innenfor grupper og samfunn. Slike studier bør supplere eksisterende studier på makronivå. Hvordan oppleves korpsets aktiviteter og praksiser av ulike lokale aktører som både indirekte og direkte påvirkes av dets aktiviteter og praksiser? Med sin teknologiske kompetanse er Bingtuan en svært viktig utviklingsaktør og en motor for jordbruksutviklingen i Xinjiang. Økende miljøproblemer etter tidligere tiders aktiviteter har gjort at økologiske tiltak, slik som utviklingen av vannsparende irrigasjonsmetoder, i dag er en viktig del av utviklingen. I tillegg spiller Bingtuan sine gårder, landsbyer og byer en viktig rolle i flere lokalsamfunn. Korpsets sykehus, skoler, veier, markeder og butikker er ofte til nytte for befolkningen også utenfor Bingtuan – for både hankinesere og uigurer. Mens Seymour (2000: 189) med rette hevder at Bingtuan «[...] is an institution to watch [...]», kan det argumenteres for at fremtidige studier og analyser i enda større grad bør fokusere på disse faktiske implikasjonene på lokalt nivå. Dette bør også gjelde studier av andre faktorer som kan utgjøre bakgrunnen for en fremtidig konstruktiv kritikk av de kinesiske myndighetenes praksis i Xinjiang.

Konklusjon

Mens de kinesiske myndighetene høster kraftig kritikk for sine bedrifter i Xinjiang, står de selv fast på at Kina er et stort land som krever andre løsninger enn det som er tilfelle andre steder. Lokale løsninger for lokale forhold er med andre ord et mantra når Kina skal forsvare sine aktiviteter og praksiser som i Xinjiang. Kampanjen for å åpne opp vesten og de opprinnelig paramilitære Bingtuan-gårdene kan ses på som eksempler på sentralmyndighetenes forsøk på å opprettholde kontrollen over regionen, noe som også er dominerende i mange vestlige fremstillinger. Samtidig er det liten tvil om at både det storstilte utviklingsprosjektet i vest og Bingtuan har bidratt til

en betydelig økonomisk utvikling i Xinjiang.

Mens den enorme utviklingen i det østlige Kina siden 1980-tallet var basert på en gradvis desentralisering av makt i økonomien, blant annet gjennom opprettelsen av frihandelssoner og innføring av en åpen markedsøkonomi, karakteriseres både Kampanjen for å åpne opp vesten og Bingtuan av det motsatte. Den urolige situasjonen i Xinjiang tatt i betraktning, er det i høyeste grad grunn til å beholde et kritisk syn på den sentralstyrte utviklingspolitikken som de kinesiske myndighetene fører i Xinjiang. Denne politikken representerer på mange måter det motsatte av den i Folkerepublikken Kinas målestokk nokså desentraliserte økonomiske makten som har karakterisert utviklingen i landets østlige deler fra begynnelsen av 1980-tallet. Samtidig er det viktig å ivareta perspektivene og se betydningen av hvordan flere elementer ved de kinesiske myndighetenes aktiviteter i Xinjiang, for eksempel regionens Bingtuan, tross alt har kommet flere befolkningsgrupper til gode.

Litteratur

- Amnesty (1999a) *China: Gross Violations of Human Rights in the Xinjiang Uighur Autonomous Region* (<http://web.amnesty.org/library/Index/engASA170181999>) (08.12.05).
- Amnesty (1999b) *People's Republic of China: Xinjiang Uighur Autonomous Region. Appeal for Uighurs arbitrarily detained* ([http://web.amnesty.org/library/pdf/ASA170021999ENGLISH/\\$File/ASA1700299.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/ASA170021999ENGLISH/$File/ASA1700299.pdf)) (08.12.05).
- Asian Development Bank (2004) «Xinjiang Uighur Autonomous Region of the People's Republic of China: Economic Assessment» (www.adb.org/Documents/CSPs/CAREC/2004/appendix2.pdf) (29.03.05).
- Bachman, David (2004) «Making Xinjiang Safe for the Han? Contradictions and Ironies of Chinese Governance in China's Northwest» i Morris Rossabi (red.) (2004) *Governing China's Multiethnic Frontiers*. London: University of Washington Press.
- Barnett, A. Doak (1993) *China's Far West. Four Decades of Change*. Boulder: Westview Press.
- Becquelin, Nicolas (2000) «Xinjiang in the Nineties», *The China Journal* (44): 65–90.
- Becquelin, Nicolas (2004a) «Staged Development in Xinjiang», *The China Quarterly* 178 (1): 358–78.
- Becquelin, Nicolas (2004b) «Criminalizing Ethnicity: Political Repression in Xinjiang», *China Rights Forum* (1).
- Benson, Linda (1990) *The Ili Rebellion. The Moslem Challenge to Chinese Authority in Xinjiang 1944–1949*. London: M. E. Sharpe, Inc.
- Bovingdon, Gardner (2004a) *Autonomy in Xinjiang: Han Nationalist Imperatives and Uighur Discontent*. Washington: Policy Studies, East-West Center Washington (www.eastwestcenter.org) (25.03.05).
- Bovingdon, Gardner (2004b) «Heterogeneity and Its Discontents. 'Minzu Regional

- Autonomy' in Xinjiang» i Morris Rossabi (red.) *Governing China's Multiethnic Frontiers*. London: University of Washington Press.
- BP (2005) *The BP Statistical Review of World Energy 2005*. British Petroleum (www.bp.com/statisticalreview) (09.11.05).
- China Daily* (2004) «More foreign investment comes to vast west», *China Daily Online* 17.11. (www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-11/17/content_392403.htm) (22.11.05).
- China Daily* (2005a) «Xinjiang aims to become top oil producer», *China Daily Online* 14.06. (www.chinadaily.com.cn/english.doc/2005-06/14/content_451080.htm) (22.11.05).
- China Daily* (2005b) «Migrant Workers Trek to Xinjiang to Make Fortunes», *China Daily Online* 11.10. (<http://www.china.org.cn/english/null/144654.htm>).
- CRI (2005) «Xinjiang's Economy Grows Rapidly with Boosting Energy Industry» (www.en.chinabroadcast.cn/537/2005/09/09/272@18307.htm) (02.11.05).
- Dillon, Michael (2000) «China Goes West: Laudable Development? Ethnic Provocation?» i *The Analyst*, Central Asian-Caucasus Institute, Johns Hopkins University, 08.12.
- Dillon, Michael (2004) *Xinjiang: China's Muslim Far North West*. London: Routledge Curzon.
- Dreyer, June Teufel (2000) «Ethnicity and Economic Development», *Inner Asia*, Special Issue on Xinjiang, 2(2): 135–53. Cambridge: The White Horse Press.
- Eronen, Jarmo (1996) «A Geopolitical Approach to China's Future as an Empire», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 89(1): 4–14.
- Færøvik, Torbjørn (2005) «Selvstyrekrav i Kina I», *Hvor hender det?* (13).
- Goodman, David (2004) «The Campaign to 'Open Up the West': National, Provincial-level and Local Perspectives», *The China Quarterly* 178(1): 317–34.
- Harper, Damian *et al.* (2002) *Lonely Planet China*. Victoria, Australia: Lonely Planet Publications Pty Ltd, 1984, 8th edition 2002.
- Harrell, Stevan (1995) «Introduction. Civilizing Projects and the Reaction to Them» i Stevan Harrell (red.) *Cultural Encounters on China's Ethnic Frontiers*. London: University of Washington Press.
- Holbig, Heike (2004) «The Emergence of the Campaign to Open Up the West: Ideological Formation, Central Decision-making and the Role of the Provinces», *The China Quarterly* 178(1): 335–57.
- Human Rights Watch (2001) *China: Human Rights Concerns in Xinjiang* (<http://www.hrw.org/backgrounder/asia/china-bck1017.htm>) (08.12.05).
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China (2002) «'East Turkistan' Terrorist Forces Cannot Get Away with Impunity», *nyhetsbriefing* 01.01. (<http://www.china-embassy.ch/eng/xwss/t138040.htm>) (09.12.05).
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China (2003) «History and Development of Xinjiang», Chinese Government White papers (www.china.org.cn/e-white/20030526/index.htm) (12.05.04).
- Laogai (1995) *The World Bank and Chinese Forced Labor: Mistake or Moral Bankruptcy?* Rapport fra Laogai Research Foundation.
- Laogai (1996) *The World Bank and Chinese Military – Ignorance, Incompetence, Or Cover-Up?* Laogai Research Foundation (www.laogai.org/news/newsdetail.php?id=1940) (02.12.05).
- Laogai (2005) *The Laogai Handbook 2003–2004*. Washington: Laogai Research

- Foundation (<http://www.laogai.org/news/newsdetail.php?id=2293>) (07.12.05).
- Larsen, Kjell A. & Mette Plesner (1998) *Xinjiang – kinesisk Centralasien. Om livet på græsstepperne, i oaserne og i byerne*. Århus: Forlaget Systeme A/S.
- Mallory, J. P. & Victor H. Mair (2000) *The Tarim Mummies. Ancient China and the Mystery of the Earliest Peoples from the West*. London: Thames & Hudson Ltd.
- Moneyhon, Matthew D. (2003) «Taming China's 'Wild West': Ethnic Conflict in Xinjiang», *Peace Studies Journal* 5(5).
- Moneyhon, Matthew D. (2004) «China's Great Western Development Project in Xinjiang: Economic Palliative, or Political Trojan Horse?», *Denver Journal of International Law & Policy* 31(3).
- Norden, Brian W. Van (2001) «Mengzi (Mencius)» i Philip J. Ivanhoe (red.) *Readings in Classical Chinese Philosophy*. New York: Seven Bridges Press, LLC.
- Rekkedal, Harald, Bend Bendixen & Rune Svarverud (2005) *Stor kinesisk-norsk ordbok*, 2. utgave. Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Rudleson, Justin Jon (1997) *Oasis identities. Uighur nationalism along China's Silk Road*. New York: Columbia University Press.
- Røisli, Kjell Sigurd (2005) «Resource Management in a Turbulent Region. A Case Study of the Farmer's Roles in the Management of Water Resources in the 8th Regiment of the Xinjiang Production and Construction Corps in Western China's Tarim River Basin», hovedoppgave Geografisk institutt, NTNU, Trondheim.
- Seymour, James D. & Richard Anderson (1998) *New Ghosts, Old Ghosts: Prisons and Labour Reform Camps in China*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Shen, Yuling & Haakon Lein (2005) «Land and water resources management problems in Xinjiang Uyghur Autonomous Region, China», *Norwegian Journal of Geography* 59(3): 237–45.
- Smith, Bill (2002) «Fear and Loathing Split Xinjiang's Would-be Las Vegas», *China Review* (21).
- Tyler, Christian (2004) *Wild West China. The Taming of Xinjiang*. London: John Murray (Publishers).
- UNDP (2001) *Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development*. United Nations Development Programme (UNDP), Oxford University Press.
- UNDP (2002) *China Human Development Report. Making Green Development a Choice*. Utgitt av Stockholm Environmental Institute i samarbeid med United Nations Development Programme China, Oxford University Press.
- Wang, David (1998) «Han Migration and Social Changes in Xinjiang», *Issues & Studies* (7): 33–61.
- World Bank (1998) «China – Tarim Basin II Project. Project introduction» (www.worldbank.org.cn/English/content/693g1207183.shtml) (27.04.04).
- Xie, Guanghui (red.) (2001) *Guide to Xinjiang*. Hong Kong: Hong Kong China Tourism Press.

Tyrkisk nasjonalisme og kurdisk frigjøring

En tilstandsrapport

Mehmed S. Kaya

førsteamanuensis i sosiologi og
sosialantropologi, Høgskolen
i Finnmark/Høgskolen
i Lillehammer

Tyrkias minst 14 millioner kurdere lever i et land som er fullt av politiske og etniske motsetninger og kontraster, som ofte fører til indre spenninger og alvorlige konflikter. Tyrkia er av en del vestlige politikere og forskere beskrevet som en moderne, vestligorientert, sekulær og demokratisk stat, men landet har tradisjonelt også vært forbundet med hyppige militærkupp, politisk undertrykking, forfølgelse av etniske og religiøse minoriteter, tortur, brudd på grunnleggende menneskerettigheter osv. Etter at Tyrkia i 1999 fikk status som søkerland til EU, ble det innledet en forsiktig demokratiseringsprosess. At Tyrkia fikk en moderat islamsk regjering i 2002, bidro også til forventningene om en demokratisering. Men selv om landet har endret en hel del lover, er mange fortsatt i tvil om demokratiseringsviljen. Mange håpet at Tyrkia med EU-tilpasningen ville gjøre slutt på 80 år med politisk undertrykking av minoriteter, men reformprosessen går sakte. Stadig flere, både EU-kommisjonen og tyrkiske intellektuelle, samt store deler av landets medier, mener at de mektige militære prøver å forpurre EU-tilpasningen. Mange av lovendringene antyder at Tyrkia henger igjen i en totalitær tradisjon,¹ eller i det minste en autoritær: En del kritikere mener at Tyrkia i de siste 5–6 år har vært et autoritært land. Ifølge Freedom House (2005) er Tyrkia bare et delvis fritt land.

De fleste politiske kommentatorer er enige om at det uløste kurdiske spørsmålet er hovedårsaken til at de militære hindrer demokratiseringsprosessen. Store deler av den kurdiske befolkningen i Tyrkia lever under forhold som nærmest kan betegnes som

¹ Se blant annet Ismail Beşikçi: Kürdistan'ı en iyi anlatan kanımca «sömürge bile değil» veya «alt sömürge» kavramıdır, *Mizgin dergisi* 30.09.2006.

statsløshet. De har egne, gamle samfunnsordninger som består av åndelige og slektsbaserte øvrigheter og likner på føydale strukturer, som holder orden ved å begrense og løse konflikter internt. Disse øvrighetene fungerer som retningsgivende overfor sine undersåtter, både på godt og vondt. Kurdernes løsrivelse fra den tyrkiske statsmakten er en viktig diskusjon i seg selv, men i denne artikkelen rettes søkelyset mot årsakene, mot måten den tyrkiske staten behandler kurderne på. Dette har vært helt avgjørende for kurdernes tilhørighetsfølelse, hvordan de avgrenser seg i forhold til andre grupper, og hvilke videre politiske og kulturelle konsekvenser deres gruppedannelse vil føre til. Samtidig er det fortsatt uløste kurderspørsmålet illustrerende for de problemene den tyrkiske staten støter på i møte med et menneskerettsorientert EU.

På 1980- og 90-tallet kom stadig meldinger om overgrep mot kurdere og opposisjonelle i Tyrkia. Menneskerettighetsorganisasjoner beskyldte Tyrkia for brudd på Genèvekonvensjonen. Det de opposisjonelle som ikke var kurdere hadde til felles, var ofte at de hadde reist kurderproblemet på en eller annen måte. Forsøk på offentlig debatt om andre tyrkiske minoriteter, eller saker som på andre måter kunne oppfattes som anslag mot den tyrkiske staten eller den grunnleggende ideologien, kemalismen, ble også slått hardt ned på. I denne artikkelen vil jeg først gi noen generelle eksempler på hvordan både ytringsfriheten og andre menneskerettigheter fortsatt har dårlige kår i Tyrkia. Men som jeg vil vise i denne artikkelen, har anslagene mot kurderne ikke tatt slutt etter at EU-tilnærmingen begynte. «Vi lever i et land der mødre, kvinner og treårige barn blir ansett av myndighetene som farlige, fordi de har deltatt i fredelige demonstrasjoner for kurdernes rettigheter,» hevdet nylig Kudret Ecer, en ledende kurdisk politiker fra det kurdiskvennlige demokratiske samfunnspartiet (DTP) (*Milliyet* 15. mai 2006).

Jeg vil også drøfte Tyrkias reaksjoner på kurdernes krav om kulturell frihet i lys av den tyrkiske statens nasjonalistiske ideologi. Til slutt vil jeg, ved hjelp av noen eksempler både fra den pågående debatten i Tyrkia og fra eget feltarbeid i forbindelse med en studie jeg har gjort om zaza-kurderne (en folkegruppe i Øst-Tyrkia, de fleste bosatt i provinsene Bingöl, Dersim, Elazığ og Diyarbakır), belyse hvordan militærmakten fortsatt hemmer demokratiet og samtidig forfølger både den kurdiske minoriteten, menneskerettsforkjempere og andre demokratiske krefter.²

2 I Bingöl og Dersim utgjør zaza-kurderne et flertall av befolkningen, i Elazığ og Diyarbakır et stort mindretall. I tillegg bor store grupper av zaza-kurdere i provinsene Mush,

Flagghysteri og forfølgelse

Skal man innledningsvis hente fram ett eksempel på at den tyrkiske staten ikke har forandret seg nevneverdig etter at EU-tilnærmingen begynte, må det være det såkalte «flagghysteriet» i 2005.

21. mars 2005 markerte kurderne sin nasjonaldag, *Newroz*. 56 store arrangementer ble avviklet over hele Tyrkia. I den store kurdiske byen Diyarbakir samlet nærmere en million mennesker seg under arrangementet. Overalt gikk det fredelig for seg, bortsett fra i den tyrkiske byen Mersin ved middelhavskysten. Her samlet omkring 20 000 kurdere seg. Et par kurdiske ungdommer, en på 12 og en på 14 år, som også var deltakere, ble spurt av en sivilkledd mann om de kunne bære det tyrkiske flagget. Ungdommene nektet. De kastet flagget fra seg på fortauet. Arrangørene har siden gitt uttrykk for at de tror mannen var fra etterretningspolitiet og at han var ute etter å provosere.

Affæren ble fanget opp av tv-kameraene og ble vist på flere tyrkiske kanaler. Imidlertid vakte det ingen reaksjoner før den militære generalstabssjefen, Hilmi Özkök, kom med en skriftlig uttalelse 48 timer senere. I uttalelsen fordømte Özkök ungdommenes avvisning av flagget i skarpe ordlag. Videre beskyldte han kurderne for å ha tråkket på flagget, som etter hans mening er selve æressymbolet for republikken. Generalstabssjefen brukte uttrykket «såkalte tyrkiske statsborgere» om kurderne som ikke viste respekt for flagget, og betegnet oppførselen deres som «forræderi».

Betegnelsen «såkalte tyrkiske statsborgere» ble oppfattet som en alvorlig beskyldning og uttrykk for en holdning som signaliserer at kurderne bør fratas sitt tyrkiske statsborgerskap, noe som minnet om tilstandene under flere av militærkuppene Tyrkia tidligere har vært utsatt for. Uttalelsen var videre formulert på en slik måte at den ble oppfattet som rettet mot alle kurdere i landet. Özkök framstilte kurderne som «de andre» og oppmuntret folk til å reagere for å forsvare flagget og staten, fordi det etter hans mening var en «hellig oppgave». Uttalelsen inneholdt ellers trusler og signaler om utstøting av kurdere, noe som ikke er uvanlig.

Dette ga støtet til en voldsom maktdemonstrasjon fra tyrkerne rettet direkte mot den kurdiske minoriteten. De militære og politimyndighetene forlangte at enkeltindivider og familier, partier og

Erzincan, Malatya, Urfa og Adiyaman. Studien er en etnografisk studie av zaza-talende kurdere i Tyrkia, en totalt ukjent befolkningsgruppe som er nesten udokumentert for verdenssamfunnet, fordi det tyrkiske regimet helt siden 1920-årene effektivt har hindret ethvert forsøk på forskningsprosjekter som har med kurderne å gjøre. Det eksisterer dermed heller ikke offisiell statistikk om zaza-befolkningen. Studien blir utgitt som bok på Abstrakt Forlag i januar 2007.

organisasjoner, skulle henge opp flagg overalt, på biler, ved private hus, offentlige bygninger, på arbeidsplasser, på tv-apparater, fotballbaner, på slips og jakker, ved spisebord og så videre.

I kjølvannet av denne tildragelsen oppsto en mengde demonstrasjoner blant etniske tyrkere. Man kan uten å ta for hardt i beskrive stemningen som et flagghysteri. I de kurdiske områdene fikk dette ingen oppslutning, men skolebarna ble tvunget til å delta i protesttog. En gruppe kurdiske barn ble fløyet til Atatürk-mausoleet i Ankara. De ble framholdt som eksempler på at kurdiske barn elsker republikkens grunnlegger Atatürk. Flagghysteriet varte i ti dager, før det plutselig ble avblåst.

Avblåsing skyldtes sannsynligvis at vestlige medier begynte å dekke flaggaksjonene. I Ankara antydte vestlige diplomater at denne typen tyrkisk nasjonalisme er uforenlig med EUs demokratiske prinsipper. Heller ikke de militære ville tjene på at omverdenen fikk nærmere innblikk i den rollen de spiller i tyrkisk politikk. Det ville dessuten øke presset og kravene fra EU om at de militæres innflytelse må reduseres. Likevel viste flaggkrisen at det militært pregede tyrkiske samfunn har en sterk sentralmakt eller «stat» som tvinger minoritetene, først og fremst kurderne, til å avstå fra sine krav om visse demokratiske rettigheter. Den viste også at kurderne ikke regnes som fullverdige medlemmer av «nytyrker»-nasjonen.

Noen ytterligere eksempler fra de senere årene kan illustrere denne situasjonen. Under flagghysteriet sa senere nobelprisvinner i litteratur Orhan Pamuk, i et intervju med en sveitsisk avis, at Tyrkia drepte en million armenere under første verdenskrig og 30 000 kurdere under borgerkrigen på 1980- og 1990-tallet. Dette er noe tyrkiske myndigheter benekter. Dette var nok til å vekke heftige protester hvor framtreddende myndighetspersoner i flere lokalsamfunn oppfordret folk til å fjerne bøkene hans fra bokhandlene. Pamuk var også sett på med misbilligelse fra før fordi han både i USA og Europa offentlig hadde fordømt Tyrkias krigføring mot kurderne, og gjentatte ganger snakket varmt om kurdernes kamp. I hjemlandet er nobelprisvinneren stemplet som forræder av nasjonalistiske grupper. Statsadvokaten i Tyrkia reiste sak mot Pamuk og 60 andre forfattere og forleggere. Saken mot Pamuk ble henlagt, men episoden fikk blant andre EU-ambassadøren i Ankara, Hans Jörg Kretschmer, til å rette kritikk mot tyrkiske myndigheters angrep på ytringsfriheten.³

3 Om den nærmere polemikken mellom EU-representanten Hans Jörg Kretschmer og tyrkiske myndigheter om Orhan Pamuk og andre forfattere og forleggere, se den tyrkiske avisen *Radikal* 03.03.2005 og andre aviser samme dag.

Siden er forfatteren Elif Shafak stilt for retten, men frikjent, for at hennes *romanfigurer* diskuterte folkemordet på armenerne.

Tortur er også fortsatt et problem. Ifølge lederen for menneskerettsorganisasjonen Human Rights Association (IHD), Yusuf Alataş, hadde foreningen registrert 837 mennesker som ble torturert, bare i 2004 (*Özgür Politika* 18. april). Alataş mener at det reelle tallet er på flere tusen, men folk tør ikke stå fram for å fortelle om tortur.⁴

Minst 14 kurdiske politikere fra partiet DEHAP er dømt til 10 måneders fengsel, og flere er saksøkt for å ha kalt den kurdiske opprørslederen Abdullah Öcalan for *herr* Öcalan. I Tyrkia er det strengt forbudt å bruke betegnelsen «herr» på ham og mange andre kurdiske politikere som mistenkes for å ha sympatier for PKK.

Da to geriljasoldater fra PKK ble drept i Siirt-provinsen i mai i 2005, fortalte øyenvitner at geriljasoldatenes lik ble dratt gjennom gatene etter militære kjøretøyer.⁵ Dette minner om situasjonen på 1980- og 1990-tallet, da likene av geriljasoldater ble hengt fra helikoptre og fløyet over kurdiske byer og tettsteder for å sette skrekk i befolkningen.

Kemalisme og modernisering

For å forstå hva som skjer i Tyrkia, er det viktig å se nærmere på det som fortsatt er den rådende statsideologien, kemalismen. Siden opprettelsen av republikken i 1923 har Tyrkia nektet for kurdernes eksistens. En slik fornektelse forutsetter intensiv kontroll, og kontrollkulturen har en lang tradisjon i Tyrkia. Landet har, som vi så noen eksempler på over, et særdeles sterkt militærvesen som spiller en helt avgjørende rolle i tyrkisk politikk, der militær kontroll, et kolossalt overvåkingsapparat og disiplinering av enkeltindivider har vært blant virkemidlene. Av tyrkere flest oppfattes ikke staten som deres representative forlengelse (Beşikçi 2006). De militære, byråkratiet, politikorpset og mange andre paramilitære grupper, kalt sikkerhetsstyrkene, utgjør statens legitimitetsgrunnlag.⁶ Den

4 Menneskerettsforkjemperne i IHD er for øvrig selv under konstant forfølgelse. Eren Keskin er kurder og er samtidig advokat for fire andre som driver IHDs rehabiliteringsinstitutt for torturofre i Istanbul. Disse er blitt anklaget for å ha grunnlagt terapiseret, og er i tillegg blitt dømt for ikke å ville oppgi deres pasienters identitet til politiet.

5 Se blant annet *Özgür Politika* fra 11.05.–22.05.2005.

6 Slik sett ligger den tyrkiske statsstrukturen forholdsvis nær opp til den singalesiske nasjonalistiske staten på Sri Lanka, slik denne er analysert av Bruce Kapferer (1988). I boken *Legends of People. Myths of State, Violence, Intolerance, and Political Culture in Sri Lanka and Australia*, gjør Kapferer bruk av holisme/individualisme-dimensjonen for å forstå forskjellen mellom australsk og singalesisk nasjonalisme. På Sri Lanka er staten ideologisk sett en forlengelse av en holistisk kosmologi hvor hensynet til helheten

tyrkiske staten oppfattes som en hellig helhet.⁷ Det er staten som skal beskyttes mot individene, og ikke omvendt, slik hovedregelen er i moderne demokratier.

Denne ideologiske konstruksjonen er sterkt etnosentrisk og er ikke forankret i absolutte verdier om kulturelt mangfold, likhet mellom etniske grupper og felles menneskeverd. Den representerer bare én etnisk gruppe – tyrkere – i egenskap av deres likhet som nasjonens (identiske) grunnsteiner. Mennesker som ikke deler denne likheten, det vil si kurdere («fjelltyrkere», som de offisielt inntil nylig har blitt kalt) og andre kulturelle minoriteter som ikke benekter sin etniske bakgrunn, er blitt utstøtt. Etter militærkuppet i Tyrkia i 1980 ble det innført yrkesforbud for både kurdere og venstreorienterte i offentlig sektor. Kurdere og venstreradikale i viktige stillinger ble fjernet. Kurdiske politikere mener at tyrkiske myndigheter har svartelistet ca. 860 000 kurdere og 500 000 venstreorienterte tyrkere etter militærkuppet i 1980. På 1990-tallet opphevet Tansu Çiller-regjeringen yrkesforbudet for radikale tyrkere, men opphevelsen omfattet ikke kurderne. Dermed er det fortsatt mange kurdere som ikke får jobb i offentlig sektor. Det krever sikkerhetsklarering, og svartelistede kurdere får ikke slik klarering. Følgelig holdes kurderne utenfor statsadministrasjonen og andre statlige institusjoner, som f.eks. hæren, byråkratiet, universiteter, media osv. Kurderne blir bevisst ekskludert fra de «akademiske» institusjonene. I de kurdiske områdene i Øst-Tyrkia finnes det et titall universiteter, men stillingene ved disse universitetene er besatt av folk med etnisk tyrkisk bakgrunn. Blant lærerstanden i skoleverket finner man en del lærere med kurdisk bakgrunn, men da på lavere nivå, og disse blir tvunget til å fortie sin etnisitet.

– statsmakten – og dens moralske integritet alltid går foran enkeltindividet og etniske minoriteter. Den som truer deler av helheten – staten – truer samtidig helheten, og blir en fiende som må drives ut. Kampen mot tamilene blir derfor en kosmologisk kamp der statens betydning langt overskrider dens rolle som forhandlings- og styringsorgan. Australsk nasjonalisme, derimot, fungerer i henhold til en helt annen logikk. I Australia, som i de fleste vestlige land, er det ikke staten, men nasjonen som feires. Nasjonen er fellesskapet av australiere som personer, eller enkeltindivider, og representerer deres felles «ånd». I likhet med Benedict Anderson (1983) mener Kapferer at nasjonalismen har en emosjonell kraft som knytter personlige erfaringsverdener til et kollektivt nivå nesten på religiøst vis.

- 7 I forbindelse med republikkens 82-års feiring, 29.10.2005, uttalte for eksempel den tyrkiske generalstabssjefen dette: «Den tyrkiske hæren, som tjener nasjonen, er den viktigste og mest resolute vokter av nasjonal enhet og eksistens, statens suverenitet og udelelige enhet, nasjonale interesser og republikkens styringsform (*Milliyet* 29.10.2005). Generalens uttalelse refererer seg til paragraf 35 i den tyrkiske grunnlov, som lyder slik: «De militæres oppgave er å beskytte tyrkernes land og Den tyrkiske republikk slik dette er grunnlovsfestet» (Grunnloven av 1982).

Næringsvirksomhet er den eneste samfunnssektor hvor kurderne kan hevde seg. Men selv det oppfattes ikke som entydig positivt. Det heter seg blant annet at «kurderne er glad i penger, de har masse penger, de er i ferd med å dominere tre firedeler av næringslivet i Tyrkia».

Kemalismen bygger på Mustafa Kemal «Atatürks»⁸ politiske filosofi. Offisielt er den antiklerikal og sekulær (se f.eks. Heradstveit 1999), men politisk ligger den nærmere ateismen, i hvert fall ifølge islams tolkere. Noen reell trosfrihet, som er en viktig side ved en moderne sekulær stat, finnes ikke i Tyrkia. På den annen side har staten gjennom Direktoratet for religiøse affærer systematisk kontrollert den religiøse virksomheten i landet. Imamene har fått ferdigstilte budskap med ideologisk og politisk propaganda som de forventes å bruke ved fredagsbønnen, og andre detaljerte instruksjoner.

Atatürk skapte en nasjonalistisk stat i et av verdens mest kosmopolitiske og etnisk heterogene områder, som Lilleasia er. Han ville skape en «ny tyrker» som skulle være kulturelt tyrkifisert og «vestliggjort». Hans nye tyrkiske nasjonalisme var inspirert av pantyrkiske ideer fra det senosmanske riket, og tilhengerne av disse ideene kalte seg «ungtyrkere». I Atatürks Tyrkia var det ikke plass til minoriteter med ikke-tyrkisk identitet. Alle ikke-tyrkisktalende folkegrupper (kurdere i øst, arabere i sør, lazene – etterkommere av pontuser ved svartehavskysten – og kartelianere – vest-georgiere – i nord og så videre) skulle være tyrkere. Alle disse minoritetenes fortid ble omfortolket og direkte forfalsket. Gjennom en massiv propaganda, som fortsatt er virksom, er minoritetene usynliggjort.

Videre bygget Atatürks nasjonalisme på prinsippet om tvangsassimilering og homogenisering. Kort tid etter opprettelsen av republikken forbød Atatürk kurdisk som språk. Landsbyer, byer, gater, fjell og elver ble døpt om til tyrkisk. Foreldre fikk ikke lov til å gi barna sine kurdiske navn. Alt kurdisk ble slettet fra historiebøkene, og når nye bøker omtalte noe kurdisk, ble de straks beslaglagt. Alle kunstarter og kunstverk med kurdiske motiver ble brent eller fjernet fra museene. Det ble ikke minst forbudt å kalle seg kurder.

Så sent som i 1999 ble poeten Edip Polat dømt til mange års fengsel for å ha samlet forskjellige blomsterslag fra kurdiske om-

8 Atatürk betyr tyrkernes far. Dette tilnavnet fikk han etter stiftelsen av Den tyrkiske republikken i 1923. Men det er ikke alle tyrkere som oppfatter ham som landsfader. Både alminnelig troende muslimer, islamister og kurderne er sterkt uenige i dette. De understreker at betegnelsen landsfader ble gitt av datidens parlament som ikke var demokratisk valgt, men ble utnevnt av Atatürk selv.

råder og gitt dem sine opprinnelige navn – på kurdisk. Etter tyrkisk lov er dette en forbrytelse, fordi det oppfattes som separatisme.⁹

De tyrkiske assimileringslovene var verdens strengeste. Å være tyrkisk ble videre definert (se også Heradstveit 1999) som en etnisk tilhørighet, heller enn et rent politisk eller kulturelt fenomen. For å realisere dette ble det nå behov for å dyrke tyrkerens vesen. I 1930-årene ble det lansert en teori (sol- og språkteorien¹⁰) som hevdet at tyrkisk er mor til alle verdens språk, at alle språk springer ut av tyrkisk. Teorien hevdet videre at den tyrkiske sivilisasjonen har vært et forbilde for alle andre sivilisasjoner.

Etniske minoriteter har følgelig følt seg fremmedgjort overfor den kemalistiske staten. Det har vært fullkomment umulig å eliminere motsigelsene og inkonsistensene. Det hører også med til historien at de såkalte «kurdiske representantene» i datidens parlament, som var med på opprettelsen av republikken, ikke var folkevalgt, men utnevnt av Atatürk. Dermed falt etter kurdernes mening selve grunnlaget for statens legitimitet bort. Kort tid etter opprettelsen av republikken gjorde kurderne flere større opprør, og siden har forholdet vært vanskelig.

Atatürk tillot heller ikke at befolkningen skulle delta i den politiske beslutningsprosessen. Folket måtte først oppdras og «siviliseres». Demokrati og markedsøkonomi kunne bare bli realisert på lang sikt (Heradstveit 1999). Atatürks generelle oppskrift på oppdragelse og sivilisering gjaldt selvsagt i enda høyere grad for minoritetene. Han anså dem som laverestående raser. Dermed ble det nødvendig å være hard mot sine egne for å kunne være hard mot andre (se for eksempel Beşikçi 1978).¹¹

Atatürk kalte sitt nasjonsbyggingsprosjekt for «et moderne republikkprosjekt». Imidlertid er det delte meninger om prosjektet hadde noe med modernitet å gjøre. Modernitet betegner et mangfold av tendenser innen kunst, kultur, politikk og vitenskap som opptrer

9 For nærmere informasjon om denne saken, kontakt Human Rights Association (IHD) i Istanbul.

10 For nærmere innsikt om denne teorien, se sosiologen Ismail Beşikçi: *Bilim Yöntemi, Türkiye'deki Uygulama 2 Türk Tarih Tezi, Günes Dil Teorisi ve Kürt Sorunu*, 1978 og *Bilim-Resmi Ideoloji, Devlet-Demokrasi ve Kürt Sorunu* (Science-Official Ideology, State-Democracy and the Kurdish Question): Istanbul: Alan yayıncılık. I sitt forfatter-skap har Beşikçi grundig dokumentert hvordan Atatürk styrte landet. For sine bøker ble Beşikçi dømt til over 200 års fengsel. Samtlige bøker han hadde skrevet ble beslaglagt og forbudt, og han ble også sparket fra Atatürk-universitetet i Ezurum, der han var amanuensis. Etter 17 års soning ble han endelig sluppet fri etter massivt press fra Europa.

11 Kanskje hadde Atatürk lært dette av Balzac: *Un prince de la bohème*: Bohemprinsen ser ned på borgerne, som kjedelige og ufrie, de må etterleve en borgerlig moral som innebærer å nekte seg mange gleder, og dessuten fordrer denne moralen hyklari (Østerberg 2000).

fra og med det 19. århundre i Europa, og som siden gjør seg gjeldende i så å si alt vestlig samfunnsliv. I tillegg er det et poeng at den politiske moderniteten representerer et system der de forskjellige komponentene støtter hverandre gjensidig. Begreper som det frie individet, fornuften eller rasjonalitet som prinsipp, differensiering i kulturer, demokratisering, ytringsfrihet, sekularisering, vitenskapsorientering og framskritt har vært grunnleggende trekk ved moderniteten (Østerberg 2000). I moderne nasjonsbygging inngår prosesser som tar sikte på å gi innbyggerne et dypere kulturelt fellesskap, og ikke minst en sterkere felles identitetsfølelse, enn de tidligere har hatt. Mangler ett eller flere av disse aspektene, er det også tvilsomt om man kan kalle et samfunn moderne.

Regimekritikeren og sosiologen Ismail Beşikçi er blant dem som betegner Atatürks moderniseringsprosess som en bløff. Totalt sett har tyrkiske myndigheter opp gjennom årene gjort lite for å gi befolkningen kjennskap til modernitetens egentlige byggesteiner. Dette fører til en mangel på innsikt i spørsmål som ytringsfrihet og generelle menneskerettigheter, og gjør at befolkningen lett kan bli manipulert av autoritære krefter.

Førerdyrkelsen

I Atatürks styringstid ble hans politiske motstandere ryddet av veien og landet styrt gjennom et ettpartisystem. Han var øverstkommanderende for de militære styrker, president i parlamentet og formann i regjeringspartiet CHF (Cumhuriyet Halk Fırkası), som han selv stiftet. Eldre tyrkere beskriver i dag Atatürk som en despot på linje med Franco, Mussolini, Hitler og Stalin.

Atatürk ble gjenstand for stor førerdyrkelse, både mens han levde og etter sin død. Portretter og statuer av Atatürk kan ses overalt – på skoler, offentlige kontorer, i private hjem og i butikker. Veier, damanlegg, bydeler, skoler, universiteter, høyskoler, flyplasser, broer, fotballbaner, sportsarenaer, parker, teater- og operabygninger, kulturhus, forretningscentre, konferansesaler, sykehus, gravsteder og så videre er oppkalt etter ham. Det er påbudt å henge opp hans portrett, ikke bare i alle offentlige bygninger og kontorer, men også i butikker, restauranter, hoteller og på arbeidsplasser i privat sektor. Hans bilde er også å finne på alle pengesedler og mynter. Alle skolebøker, til og med lærebøker i fremmedspråk som engelsk, tysk og fransk, skal inneholde hans bilde og ha med tekster om hvordan tyrkere skal tenke, oppføre seg og planlegge framtiden. Atatürks politiske filosofi er obligatorisk pensum i all utdanning.

Kritikk mot Atatürk blir fortsatt oppfattet som en krenkelse av den tyrkiske nasjonen, og det er ikke mye som skal til før det reageres. *The Economist* kunne for eksempel 6. mai 2006 rapportere om at borgermesteren i Fatsa – en liten by ved svartehavskysten i Tyrkia – ble fengslet fordi han hadde tyggegummi i munnen mens han la ned krans ved Atatürks statue i byen. Borgermesteren tilhører regjeringspartiet AKP.

De militæres rolle

Etter Atatürks død fortsatte undertrykkelsen av minoriteter. Den ble forsterket etter 1980, da de militære grep makten gjennom et kupp, for øvrig det tredje i løpet av en 20-års periode.

Opp gjennom årene har de militære posisjonert seg som de fremste talsmenn for Atatürks regime og som sekularismens sentrale symbol. De militære framstiller seg gjerne som voktere av Atatürks ideer – som skal være retningslinjer for styring av landet – men i praksis fungerer de som hans arvtakere. De fører en kamp i Atatürks ånd, med metoder som setter demokratiet og det sivile samfunn effektivt til side. Chris Patten, EUs tidligere kommissær for utenrikssaker, sier det slik: «Atatürk plasserte de militære som en stat i staten. Han anså etniske og religiøse minoriteter som en trussel mot helheten (staten). Dermed ga Atatürk de militære en politisk nøkkel» (*Özgür Politika* 25. mai 2004).¹²

Det tyrkiske militærapparatet har fortsatt en dominerende innflytelse i tyrkisk politikk, noe som er slått fast i blant annet tre EU-rapporter om Tyrkia.

De militæres hellige status kommer til uttrykk i mange sammenhenger. Det er f.eks. politisk vedtatt i Tyrkia at når militære omkommer, uansett om de omkommer som følge av trafikkulykker eller i kamp med kurdiske opprørere, så skal de omtales i media som martyrer. Derfor kunne man f.eks. den 27. mai 2005 i tyrkiske medier lese følgende omtale av en affære som helliggjør de militære:¹³ «I sammenstøt mellom PKK-terrorister og sikkerhetsstyrker i en landsby i Diyarbakir-regionen ble to soldater martyrer, og en traktorsjåfør, som skulle frakte mat for de militære, døde.»

Alle de tre militærkuppene i landets historie (1960, 1971 og

12 De militære henviser blant annet til uttalelsen Atatürk ga den 7. mars 1925 da han beordret militærstyrkene til å knuse det kurdiske opprøret: «Republikkens militære styrker, politikorpset og gendarmenhetenes ære og omdømme står over alle andre synspunkter» (*Hürriyet* 20.03.2005).

13 For en nærmere omtale av «martyr»-affæren, se *Hürriyet* 27.05.2005.

1980) har funnet sted på tidspunkter da mer liberale krefter forsøkte å demokratisere samfunnet ved å etablere et flerpartisystem. I tillegg har det vært flere militære intervensjoner. Siste intervensjon (omtalt som et «mykt» kupp) skjedde våren/sommeren 1997, da de militære tvang koalisjonsregjeringen til Necmettin Erbakan fra det relativt moderate islamske Velferdspartiet til å gå av. Begrunnelsen var at partiet overskred forfatningens grense mellom politikk og religion. Kuppene og intervensjonene er hele veien blitt rettferdiggjort med henvisning til grunnloven fra Atatürks tid. De militære mener å ha mandat direkte fra grunnlovens paragraf 3, som forplikter dem til å gripe inn når de føler at landets enhet eller statsorden er truet av separatister eller andre.¹⁴

Siden 1995 har den islamske bevegelsen vært Tyrkias største politiske bevegelse. I 2002 vant det islamske, moderate Rettferds- og utviklingspartiet (AKP) to tredeler av setene i nasjonalforsamlingen, og siden har partiet hatt regjeringsmakten. Men de militære spiller fortsatt en sentral rolle i tyrkisk politikk. Det er en utbredt oppfatning at de militære øver en avgjørende innflytelse gjennom det såkalte nasjonale sikkerhetsrådet, der de mektige generalene sitter. Sikkerhetsrådet skal bare ha en rådgivende funksjon, men det oppfattes som det viktigste maktorganet i Tyrkia. EU har forsøkt å redusere sikkerhetsrådets innflytelse, men det er tvilsomt om det så langt har hatt noen effekt.¹⁵

Framgangsmåten når politiske hendelser – både av innenriks og utenrikspolitisk art – finner sted i Tyrkia, sier sitt. Da er det generalstabssjefen som først uttaler seg offentlig, på samme måte som under flaggaksjonen. Han legger fram de militæres prinsipielle syn på hendelsen. Deretter setter han hendelsen i en politisk sammenheng med vurderinger av hva den vil kunne bety for statens sikkerhet og dens framtid. I vurderingen går det klart fram at de militære har rett til å bestemme hva som er gyldig politikk for landets framtid, definere hva landet er best tjent med, definere hvordan verden ser ut, og utdefinere, ydmyke eller avmektinggjøre de krefter som angivelig

14 Den politiske eliten i Tyrkia er i stor grad et produkt av den kemalistiske æra, som var sammenfallende med Tyrkias såkalte nasjonsbyggingsprosjekt. Selv de som er født etter Kemal Atatürks død, og som ikke fullt ut deler hans visjon om en felles nasjonal identitet, må definere seg selv og sine verdier med referanse til kemalismen. Den noe vestligorienterte middelklassen og borgerskapet er fremdeles uten politisk makt. Borgerskapet driver i og for seg en næringsvirksomhet som forutsetter en viss individuell frihet på markedet, men større politisk frihet kan de ikke sies å ha så lenge Tyrkia ikke er noe reelt demokrati.

15 Dette er blant annet omtalt i tre EU-rapporter, se for eksempel Oostlander (2003): *Report on Turkey's application for membership of the European Union*, Strasbourg: The European Parliament.

forsøker å skade landet. Han etterlater ingen tvil om hvem som har makten og bestemmer.

Generalstabssjefens prinsipielle syn legger klare føringer for hvordan politikerne skal håndtere situasjonen. Først etter generalstabssjefens uttalelse kommer politikerne på banen og gir til kjenne sitt syn på hendelsen. Dette skjer da innenfor den rammen stabssjefen har satt opp, noe som også var tilfelle under flaggkrisen. Etter at stabssjefen hadde ytret seg om flaggaffæren, gikk både statsminister Erdogan, opposisjonsleder Deniz Baykal og mange andre politikere ut og fordømte ungdommenes oppførsel i saken.

Men generalstabssjefen stopper ikke ved politiske uttalelser. Den politiske utviklingen må også evalueres offentlig. For eksempel holder generalstabssjefen hvert år sin årlige trontale ved krigsakademiet i Istanbul. I tyrkiske medier blir dette betegnet som «Generalstabens årlige trontale». Trontalen til generalstabssjefen varer hele 90 minutter og blir toppoppslag i alle tyrkiske medier. Talen betegnes som svært viktig for landets framtid og blir direktesendt på tv. I talen går generalstabssjefen gjennom alle aktuelle politiske saker som har med Tyrkia å gjøre. Han skisserer synspunkter om Tyrkias EU-politikk, forhandlingsprosessen med EU, reformprosessen, Tyrkias forhold til USA, USAs Midtøsten- og Irak-politikk, Tyrkias forhold til Irak generelt, kurdernes krav om selvstyre i Nord-Irak, Kirkuk-problemet, Tyrkias forhold til Det fjerne østen, Midtøsten, Armenia, Kaukasus, Sentral-Asia, Kypros, Balkan, Hellas og andre naboland. Videre legger generalen fram synspunkter på den innenrikspolitiske situasjonen, religionens stilling, PKK og så videre. Han gjør rede for den politiske utviklingen, både innad i Tyrkia og internasjonalt, og trekker fram hvilke saker som skal løses i landets politikk, av hvem og hvordan. Alle disse sakene blir vurdert i lys av Atatürks ideer.

Generalstabssjefens trontale er ikke utformet som talen til en embetsmann, men til en folkevalgt leder. En veteranspaltist i landets største avis, *Hurriyet*, Oktay Eksi, satte forsiktig spørsmålsteget ved generalens seneste opptreden, og spurte: «Finnes det generalstabssjefer i EU-land eller andre demokratiske land som offentlig vurderer eller bedømmer den politiske situasjonen i sitt land?» Han spurte også om hvorfor generalstabssjefen brukte bare 15 minutter på det han egentlig skal snakke om, nemlig militære saker, og resten av tiden på det han helst ikke skal snakke om. En annen spaltist, Hasan Cemal i avisen *Milliyet*, betegnet talen som en klar politisk innblanding og et forsøk på å undergrave politisk kontinuitet. To dager etter generalens tale gikk talsmenn for både regjeringspartiet

og opposisjonen ut og støttet generalstabssjefen fullt ut. Statsminister Erdogan betegnet talen som *modig*.

Uansett hvilken mening den folkevalgte regjeringen måtte ha, fungerer sikkerhetsrådet likevel rådgivende, og for at regjeringens beslutninger skal kunne settes ut i live, må de tilpasses militærvesenets syn. Politikere kan ganske enkelt ikke foreta seg stort uten rådets velsignelse.

I et avisintervju vinteren 2003 ga et folkevalgt parlamentsmedlem uttrykk for at han ikke syntes om Atatürks portrett i full militær mundur i hovedsalen i parlamentet. Parlamentarikeren kom fra provinsen Adiyaman øst i Tyrkia og tilhørte regjeringspartiet AKP. I intervjuet hadde han ytret ønske om at portrettet ble erstattet med et bilde av Atatürk i sivil. Det var nok til å utløse oppstandelse: Generalstabssjefen gikk straks ut og fordømte parlamentsmedlemmet i krasse ordelag og krevde at vedkommende ble satt under tiltale. Samtidig viste han til parlamentsvedtaket som i sin tid hadde bæret landsfaderen med marskalktittel.¹⁶ Etter generalstabssjefens reprimande gikk politikerne ut en etter en og fordømte parlamentsmedlemmet offentlig. Statsminister Erdogan innkalte partiets kontroll- og disiplinærkomité for å få fjernet den «ulykksalige» mannen fra partiet.

Like før var en annen parlamentariker fra regjeringspartiet blitt valgt til leder av forsvarskomiteen i parlamentet. Men de militære likte dette valget dårlig, fordi mannen tidligere hadde fått sparken fra hæren på grunn av sin islamske tro. Generalstabssjefen krevde at parlamentet måtte fjerne ham fra stillingen. Det ble gjort på dagen.¹⁷

Det tyrkiske samfunn ellers er også sterkt preget av militært språk og terminologi. Viktigst er at de militære definerer republikken og statsborgerskapet. Det snakkes fortsatt om «gode borgere», eller «dårlige», «skadelige borgere» og «fiender av folket og staten» – jf. uttalelsene om «de såkalte tyrkerne» under flaggsaken. Dette kan minne om språkbruken under sovjetregimet. I demokratiske land blir de som kritiserer regimet, betraktet som opposisjonelle, i det autoritære og til dels totalitære Tyrkia kalles de fortsatt «forrædere» eller «statsfiendtlige elementer». En framtrедende tyrkisk journalist, som vil være anonym, sa dette til meg: «Alle medier i Tyrkia har fått instruksjoner fra generalstabssjefen om hvordan de skal

16 Det er grunn til å merke seg at dette skjedde i et parlament som ikke var valgt, men utnevnt av selve Atatürk.

17 For nærmere beskrivelse og debatt om denne saken, se avisen *Zaman* og andre tyrkiske aviser i februar–mars 2003.

behandle kurderne. Alle redaksjoner har hatt slike instruksjoner helt siden 1980, altså siden militærkuppet. I instruksjonen går det klart fram at mediene må bruke et språk som fornedrer kurderne. Militære myndigheter ønsker at enhver kurdisk aksjon eller motstand må betegnes som 'terroristisk', 'statsfiendtlig', 'forrædersk', 'separatistisk' eller liknende.»

En framtreddende tyrkisk forfatter, Mehmet Altan, peker samtidig på den etter hans mening overdrevent positive ordbruken om den tyrkiske republikken. Den framstilles som demokratisk, militarismen som moderne og kemalismen som en venstreorientert ideologi. «Jeg håper at EU-prosessen vil gjøre det lettere for oss å få anledning til å lære om begrepenes opprinnelige innhold,» sier han (*Gazetment* 21. oktober 2005).

EU har lagt fram krav om å redusere hærens innflytelse i politikken, men kravet møter motstand fra de militære. I en kommentar til EUs misnøye sa generalstabssjef Hilmi Özkök dette: «Hæren i Tyrkia er en del av nasjonen» (tyrkisk presse 10. og 12. november 2005).

Kurdernes stilling

Mot dette bakteppet lever den kurdiske minoriteten sine liv. Politiske partier som motarbeider «statens udelelige enhet», for eksempel kurdiske partier, samt partier som motarbeider statens sekulære karakter – som visse islamske partier – er forbudt ved lov. Også partier som representerer klasseinteresser – representert ved det kommunistiske partiet – er forbudt, og fagforeninger får ikke drive politisk arbeid. Siden 1992 har kurderne prøvd å stifte mange legale politiske partier, uten å kalle dem kurdiske. Noen av de mest kjente er HEP, DEP og HADEP,¹⁸ men alle disse er blitt forbudt. I tillegg har tyrkiske myndigheter etter militærkuppet i 1980 forbudt i alt 18 politiske partier, deriblant det islamistiske Velferdspartiet til tidligere statsminister Necmettin Erbakan på slutten av 1990-tallet.

For tiden driver kurderne sine politiske saker i de kurdiskvennlige partiene DEHAP og Hak-Par,¹⁹ men begge disse partiene er blitt satt under tiltale av statsadvokaten med krav om forbud. Det første er anklaget for å ha drevet separatistvirksomhet i dølgsmål, det andre for at lederen ved partiets landsmøte i 2004 holdt sin åpningstale på kurdisk. Ifølge tyrkisk straffelov, paragraf 49, kan man

18 HEP: Halkin emek partisi (Folkets arbeiderparti) DEP: Demokratik parti (Det demokratiske partiet) DEHAP: Halkin demokratik partisi (Det demokratiske folkepartiet).

19 Hak-Par: Hak ve Özgürlükler partisi (Rett og frihet-partiet).

fortsatt bli dømt til inntil 20 års fengsel dersom man på politiske møter bruker et annet språk enn tyrkisk. Lederen for DEHAP, Tuncer Bakirhan, og de fleste av ledelsen er allerede dømt til fengsel. De fleste kurdiske politikere tror at både DEHAP og Hak-Par vil lide samme skjebne. Mange av lederne for geriljabevegelsen PKK er også blitt stilt for retten, noen dømt til døden ved dommer som siden er blitt omgjort til livsvarig fengsel etter press fra EU. Andre er dømt til livsvarig fengsel og atter andre til mange års fengsel. I alt er det nærmere 6000 politiske fanger, hvorav de fleste er PKK-medlemmer, i tyrkiske fengsler. I april 2006 kunne tyrkiske aviser fortelle at likene av 18 kurdiske geriljasoldater ble begravd i samme grav med klærne på, ved Cudi-fjellet.

I de kurdiske områdene i øst har individets rettsvern alltid vært dårligere enn i det tyrkiskdominerte vest. Etter det siste militærkuppet, i 1980, ble regionen satt under militær unntakstilstand. De militære har styrt området ved hjelp av unntakslover og brukt frykt, politisk vold og allmenn terror for å holde kontroll. Området betegnes av mange, blant annet av menneskerettighetsorganisasjoner og den tyrkiske juristorganisasjonen, som et overvåkingssamfunn. Selv om tyrkiske myndigheter formelt opphevet den militære unntakstilstanden i 2002 som følge av landets søknad om EU-medlemskap, har situasjonen ikke endret seg vesentlig.

Eksempelene over er bare noen få. I den perioden jeg gjorde feltarbeid blant zaza-kurderne, skjedde det hundrevis av liknende, ofte mer brutale og grove brudd på helt grunnleggende menneskerettigheter. Sakene strekker seg fra tvangsflytting av familier som myndighetene mistenkte for å ha hjulpet PKK-folk, forsvinninger, politiske mord, drap på barn og ungdom, tortur, voldtekt av politisk aktive kvinner, til vilkårlige arrestasjoner av en rekke forfattere, forleggere, journalister, jurister, menneskerettighetsforkjempere og mange andre uten rettslig hjemmel og med åpenlys ydmykelse, trakassering og fornedrelse av mennesker på verst tenkelig måte. Flere journalister og menneskerettighetsforkjempere har vært blant ofrene. Jeg har også møtt mange som er blitt lemlestet, enten som følge av borgerkrig eller tortur i fengslene. Disse og andre eksempler på fortsatte menneskerettsbrudd overfor zaza-kurderne er videre omtalt og dokumentert i Kaya (2006).

Sensuren i det kurdiske området er fortsatt streng, og det vrirler av politispioner overalt. Lokale kurdere hevder at militærmyndighetene og det fryktede nasjonale etterretningsvesenet (MIT) har plassert sine folk i hver eneste landsby. Dette er folk som lokalbefolkningen kaller *kollaboratører*. Andre kaller dem agenter.

Kollaboratørene angir mistenkte «separatister» på landsbygda og i tettsteder.

Kollaboratørene er ikke profesjonelle agenter; de har ikke hatt noen trening. De driver på amatørbasis, og ofte blir de lett avslørt. De er menn og kommer gjerne fra fattige familier. Disse jobber på oppdrag fra de militære og MIT. Deres viktigste oppgave er å orientere de militære myndighetene om hvem på landsbygda som har kontakt, eller sympatiserer, med PKK-geriljaen som holder til i fjellene i området.

PKK-folk holder seg faktisk i fjellene. De menger seg ikke med «vanlige» folk. Likevel mistenkes mange alminnelige demokrati-forkjempere for å være separatister.

I tillegg rapporterer kollaboratørene om hvem utenfra som har vært på besøk, hvem de har besøkt, hva folk vanligvis snakker om osv. De som blir kjent skyldige, får fengselsstraff. De mister også sitt arbeid dersom de jobber i offentlig sektor eller blir svartelistet.

Kollaboratørene får en beskjeden godtgjørelse av de militære. Som følge av denne virksomheten har store deler av det kurdiske samfunnet utviklet seg til å bli et tystersamfunn, hvor politisk angiveri er blitt ganske utbredt. Det hevdes at mange ikke engang stoler på egne familiemedlemmer. Folk opplever at opphevelsen av unntakstilstanden ikke er reell, den har skjedd kun på papiret. Dette bekreftes av den største menneskerettighetsorganisasjonen, IHD, i provinshovedstedene Bingöl og Diyarbakir, som mener å ha dokumentert at viktige politiske avgjørelser blir tatt av lokale militære kommandanter og ikke av guvernørene som er utnevnt av innenriksdepartementet. Videre hevder de at politiske motstandere blir dømt etter unntakslovene og at de militære dikterer hele rettsvesenet i Øst-Tyrkia.

I tillegg kommer landsbyvaktsystemet som de militære myndigheter opprettet på 1980-tallet og som består av kurdere som skal demme opp for PKK. Landsbyvaktene bevokter landsbyene døgnet rundt og består ikke av frivillige, men regnes som en del av sikkerhetsstyrkene.

«Når den kemalistiske statsideologien i over 80 år har nektet å anerkjenne kurderne som et folk og fremdeles gjør det, hvordan kan den samme ideologien være i stand til å definere dette folkets identitet, kulturelle, sosiale og politiske rettigheter?», sier en menneskerettsforkjemper²⁰ og legger til: «Her i Tyrkia er til og med menneskenes mest grunnleggende rett, nemlig retten til å leve, i

20 Intervju med forfatteren.

fare. Man vet aldri hva som kommer til å skje med en. En kan hvor og når som helst sporløst forsvinne, bli likvidert eller arrestert. Folk lever derfor konstant med en slik frykt. Denne type frykt er utbredt i alle samfunnslag.»

Mange spør seg hva det er som frambringer så brutale reaksjoner. Det er et godt spørsmål. Spørsmålet om en egen kurdisk stat er faktisk en uaktuell problemstilling, selv om *Sevrestraktaten* som ble vedtatt av seiersmaktene rett etter første verdenskrig, lovet kurderne en egen stat. Kurderne kan som alle andre folkegrupper begrunne sitt krav ved å henvise til prinsippet om selvbestemmelsesrett – en rettighet FN har vedtatt. Men kurdere flest tenker realistisk og vet at fullstendig frigjøring er uoppnåelig, også fordi kurderne er spredt over flere land i regionen. Derfor går ingen av de kurdiske partiene eller motstandsgruppene i Tyrkia inn for en egen kurdisk stat.²¹ De krever rett til å tale, skrive og få undervisning på sitt eget språk, og dyrke sin egen kultur innenfor det området hvor de utgjør et flertall av befolkningen, og at de innrømmes en viss selvstyret. De krever lokalt selvstyre, kurdere i administrasjon og politi, morsmålsundervisning, rett til å bære kurdiske navn og anerkjennelse av de opprinnelige kurdiske navnene på steder, regioner og byer. Noen krav er delvis imøtekommet gjennom lovendringer, men realiteten er altså at mange av de gamle strukturene henger igjen, og samtidig som lite skjer i praksis, møtes kurdiske krav fortsatt med trakassering og forfølgelse.

Kurderne krever alminnelig rettssikkerhet slik at de kan leve i fred og føle trygghet for sine liv og sin eiendom, og ytringsfrihet for å ta vare på sin kulturelle identitet. Men ethvert forsøk på å diskutere et begrenset selvstyre for kurderne strander på at det meste blir betraktet som separatisme. Slik er det også definert i loven: Alle former for selvstyre, enten det er føderasjon eller indre selvstyre, er i tyrkisk lov definert som separatisme.²² Heller ikke sivile rettigheter på minimumsnivå blir tolerert.

21 Inntil 1999 kjempet PKK for en uavhengig kurdisk stat. Men etter at lederen, Abdullah Öcalan, ble fengslet i 1999, har organisasjonen endret sitt program og har siden erklært kamp for kurdisk selvstyre innenfor den tyrkiske statsstrukturen.

22 Tyrkias grunnlov, paragraf 3 definerer den tyrkiske staten som en udelelig enhet, og denne paragrafen er blant dem som ikke kan forandres. Til og med å foreslå å forandre den er forbudt. Dermed blir separatisme sanksjonert mot. Straffelovens artikkel 302 straffer separatisme med livstids fengsel.

Krympende demokrati

Flagghysteriet, overvåkingen samt den uttalte intoleransen mot menneskelige krav som oppfattes som helt grunnleggende i et demokrati, har fått mange intellektuelle, politikere og kommentatorer, både i og utenfor landet, til å karakterisere Tyrkia som «den nye syke mann i Europa». I en artikkel i *The Wall Street Journal* 16. februar 2005 gikk redaktør Robert Pollock enda lenger og karakteriserte Tyrkia som et land med en *paranoid oppførsel*.²³

Etter min oppfatning krymper det lille «demokratiske» rommet i Tyrkia i stedet for å utvide seg. Så langt ser reformene som EU-medlemskapet skulle ha avfødt, ut til å ha skapt en motoffensiv. Offensiven ledes i første rekke av de militære. De fører fortsatt en kamp i Atatürks ånd ved å true den grunnleggende forutsetningen for demokratiet og det sivile samfunn som ligger i «the rule of law and democracy».²⁴ EU uttrykker i en rapport bekymring for at de militære er innstilt på å bruke denne rollen for å hindre at Tyrkia skal gå over til et demokratisk og pluralistisk system (Oostlander 2003). EU krever derfor en ny grunnlov som gjør slutt på de militæres dominerende stilling i tyrkisk politikk. De militæres offensiv blir som vanlig støttet av ultranasjonalistiske krefter som er organisert i Nasjonalistisk handlingsparti (MHP), og ikke minst av Atatürks eget parti – Det republikanske folkeparti (CHP).

I EU vokser skepsisen mot Tyrkia. Gunther Verhaugen, tidligere kommissær for EU-utvidelse, formulerte skepsisen slik: EU begynner å bli ganske sliten av å oppfordre Tyrkia gjentatte ganger til å løse sine problemer med demokratiske og menneskelige metoder. Et Tyrkia som ikke respekterer sine egne innbyggers (kurdernes) språk, deres eget navn og egne alfabet, har ingenting i EU å gjøre (Yeni Özgür Politika, *Hürriyet* 30. oktober 2006). Kjernen i problemet ligger i det som en av de før omtalte EU-rapportene slår fast: Kemalismen er uforenlig med demokrati (Oostlander 2003).

EU tror at når de militæres innflytelse i politikken blir redusert, vil demokratiseringsprosessen gå framover. Men det er ingen garanti. Tyrkia har aldri fått sjanse til å gå gjennom de prosessene som Europa har gjennomgått, nemlig renessanse, reformasjon og opplysningstid. Det går en direkte linje fra osmantiden via Atatürks tid til dagens mi-

23 Robert Pollock er en kjenner av Tyrkia og har nære forbindelser med Det hvite hus. I artikkelen går Pollock til et uvanlig angrep på Tyrkias paranoide oppførsel og sidestiller tyrkerne med nazister.

24 Gjennom militærkupp i 1960, 1971, 1980 og flere intervensjoner, senest i 1997, har de militære satt «the rule of law» effektivt til side, og gjennom dommer felt av politiske domstoler kalt DGM (statens sikkerhetsdomstol).

litærdominerte politiske liv i Tyrkia: Atatürk bekjempet religiøsitet, tradisjonsbundethet og adel, som det osmanske imperiet var fundert på, men innførte en dogmatisk nasjonalistisk ideologi. Den manglet demokratiets politiske idealer, egalitære rettigheter og friheter for individer og grupper og andre grunnleggende menneskerettigheter og var som et jernbur for moderne tenkning. Med en aggressiv og intolerant nasjonalisme hindret Atatürk effektivt at befolkningen skulle få oppleve eller bli kjent med modernitetens prosesser. Tyrkia har med andre ord ikke hatt sin renessanse, reformasjon og opplysningstid, og er fremdeles fremmed for de verdiene som disse historiske faser har bidratt med for å utvikle Vesten til det samfunn det er i dag. Atatürks etterfølgere, hovedsakelig de militære, videreførte den intolerante tradisjonen.²⁵

Tyrkias største problem i dag, og som diskuteres heftig – riktignok takket være EU-tilpasningen – er om de militære tillater at landet utvikler seg i retning av en rettsstat. Regjeringen og størstedelen av befolkningen vil svært gjerne nyte fordelene av et EU-medlemskap. Men de militære anser seg som ansvarlige for landets framtid, og de er ikke villige til å overlate dette politiske ansvaret til sivile politikere.

Maktdemonstrasjonen under flagghysteriet ga uttrykk for tyrkernes rett til å bestemme i kraft av å være «de best egnede», mens de dårlig utrustede kurderne i sin kamp mot undertrykkelsen bare måtte finne seg i dette. For tyrkernes hegemoni er ubestridt. Jo sterkere det tyrkiske hegemoniet på provoserende vis demonstrerer sin dominans, jo mer tydelig vil motsetningene mellom myndighetene og landets minoritetsgrupper tre fram. Flaggekrisen viste også hvordan den kemalistiske staten har skapt grobunn for dype nasjonale motsetninger, og at denne staten så langt ikke har funnet løsninger på problemene den selv har skapt.

²⁵ For en videre framstilling av denne arven fra osmantiden via Atatürk-tiden til i dag, se Jung (1999) og Cemil Koçak: Atatürk Kürtlere 'özerklik verilecek' dedi. *Radikal* 13.11.2006.

Litteratur

- Anderson, Benedict (1996) [1983] *Forestilte fellesskap*, Oslo: Spartacus.
- Beşikçi, İsmail (1978) *Bilim Yöntemi, Türkiye'deki Uygulama 2 Türk Tarih Tezi, Gunes Dil Teorisi ve Kurt Sorunu*. İstanbul: Komal yayinlari.
- Beşikçi, İsmail (1969) *Dogu Anadolunun Duzeni* (The Order of Eastern Anatolia). Ankara: E. Yayinlari.
- Beşikçi, İsmail (2006) «Kürdistan'ı en iyi anlatan kanımca 'sömürge bile değil' veya 'alt sömürge' kavramıdır». *Mizgin dergisi* 30.09. («Kurdistan er ikke engang en koloni. Det kan best forklares som en underkoloni»).
- Bourdieu, Pierre (1972): *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruinessen, Martin van (1992) *Agha, Saikh and State. The Social and Political Structures of Kurdistan*. London: Zed Books Ltd.
- Freedom House (2005) *Freedom in the World – Turkey*. Freedom House.
- Heradstveit, Daniel (1999) «Sekulære mottrekk til islamismens framvekst i Tyrkia», *Internasjonal politikk* 57(1).
- Kansu, Aykut (2005) «Atatürk meclisi kapatacaktı...» («Atatürk ville stenge nasjonalforsamlingen»), *Radikal* 27.06.
- Kapferer, Bruce (1988) *Legends of People. Myths of State, Violence, Intolerance, and Political Culture in Sri Lanka and Australia*. Washington: Smithsonian Institution Press.
- Kaya, Mehmed S. (kommer) *Zaza-kurdere i en ny tid*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Oostlander, Arie M. (2003) *Report on Turkey's application for membership of the European Union*. Strasbourg: The European Parliament.
- Skogseid, Harald (1997) «Beritan – den siste kurdiske nomadestamme i Øst-Tyrkia?» i Bates & Skogseid (red.) *Menneskelig tilpasning. En humanøkologisk innføring i globalt miljø*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogseid, Harald (1993) «Nomadic Pastoralism and Land Use Patterns in Eastern Turkey. The Case of the Kurdish Beritan Tribe» i Palva & Vikør (red.) *The Middle East – Unity and Diversity*. Nordic Proceedings in Asian Studies (5). København: Nordic Institute of Asian Studies.
- Østerberg, Dag (1999): *Det moderne. Et essay om Vestens kultur 1740–2000*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Aviser og tidsskriftartikler

- Dagbladet* 19.10.1999.
- Dagens Nyheter* 06.06.2005.
- DIHA* (Nyhetsbyrå) 06.05.2006.
- Gazetem net* 21.10.2005.
- Gelawej.org* 06.04.2005, 06.06.2005.
- Hürriyet* 15.04.2005, 21.03.2005, 03.05.2005, 27.05.2005, 06.10.2005, 30.10.2006.
- Kurdistan-post.com* 11.05. – 22.05.2005, 06.04.2005, 21.10.2005.
- Milliyet* 30.04.2003, 08.05.2003, 13.05.2003, 18.04.2005, 22.03.2005, 15.05.2006.
- Özgür Politika* 25.05.2004, 28.02.2005, 09.04.2005, 11.04.2005, 14.04.2005, 18.04.2005, 11.05. – 22.05.2005, 06.06.2005, 30.10.2006.
- Radikal* 24.02.2005, 03.03.2005, 30.03.2005, 14.04.2005, 11.04.2005, 17.04.2005, 18.04. 2005, 19.04.2005, 14.05.2005, 30.05.2005, 27.06.2005, 19.09.2005, 06.11.2005, 10. og 12. 11.2005.
- The Economist* 06.05.2006.
- The Wall Street Journal* 16.02.2005.

Eiendomskonflikter og krig

Hva Kosovo kan lære oss

Arne Bangstad

Master i Human Resource
Management, Griffith
University, Brisbane og
cand. mag. fra UiB med
storfag juss

Eiendomskonflikter i kjølvannet av en væpnet konflikt er ofte et vanskelig område med store menneskelige og samfunnsmessige omkostninger. FN har tidligere vært lite involvert. Årsakene til dette har vært flere, men stormaktenes ulike syn på privat eiendomsrett har ofte vært avgjørende for at Sikkerhetsrådet ikke har evnet å gi et klart mandat til FNs ulike fredsbevarende operasjoner for å løse slike konflikter. Jernteppets fall og reformene i Kina har nå fjernet denne hindringen, og konfliktene på Balkan har blitt en prøvestein for det internasjonale samfunnet når det gjelder å løse eiendomskonfliktene som oppstår i deres kjølvann. Både i Bosnia og i Kosovo har beskyttelse av eiendomsrettighetene til flyktninger stått sentralt, og egne organisasjoner har blitt opprettet for å ivareta disse rettighetene.

Norge har involvert seg kraftig i FNs Housing and Property Directorate (HPD) i Kosovo. Utenriksdepartementet yter direkte pengestøtte (støtten var på topp i 2003 med 12,1 mill) (Vagle & de Medina-Rosales 2006), men finansierer også et sekonderingsprogram for norsk personell via Senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo. I år er tre nordmenn sekondert til HPD som en del av dette programmet.

De to organisasjonene som ble opprettet for hhv. Bosnia og Kosovo, har i store trekk avsluttet arbeidet og resultatene blir nå evaluert av ulike parter. Tre av disse evalueringene konkluderer alle

Artikkelforfatteren har nylig avsluttet et oppdrag som sekondert til Housing and Property Directorate (HPD), en del av FNs operasjoner i Kosovo (UNMIK). Han jobbet i Kosovo i 19 måneder, først som leder av regionalkontoret i Pejë/Peć og senere som koordinator for allokering av boliger.

med at organisasjonene har vært en betinget suksess og at løsning av eiendomskonflikter er et område hvor det internasjonale samfunn fortsatt bør bruke ressurser (von Carlowitz 2004, Smit 2006, Vagle & de Medina-Rosales 2006). I denne artikkelen vil jeg ta for meg de resultatene som er oppnådd, hva som kan forbedres og hvilken betydning dette arbeidet kan ha for demokratibyggning i de aktuelle områdene. Jeg vil også argumentere for at dette er et konflikttema hvor Norge kan og bør spille en sentral rolle i fremtiden.

Bosnia

I Bosnia fikk Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees (CRPC) inn nesten 320 000 krav og hadde ved utgangen av kommisjonens mandat 31. desember 2003 utstedt en avgjørelse i over 300 000 av dem. Kommisjonen hadde ni medlemmer hvorav tre var internasjonale og seks lokale.¹

Iverksettelsen av de ulike avgjørelsene ble overlatt til den lokale politi- og påtalemyndigheten. Dette var, av flere årsaker, lite vellykket. Den bosniske føderasjonen hadde vedtatt en lov som ga de kommunale myndighetene adgang til å erklære en eiendom for forlatt, og samtidig tillate andre å benytte eiendommen midlertidig. Eiendommen skulle så returneres til den opprinnelige eieren dersom vedkommende ønsket å vende tilbake. I praksis ble dette i liten grad gjennomført. Først og fremst hadde dette politiske årsaker, og det innebar liten grad av implementering av CRPCs avgjørelser.

Det internasjonale samfunnet endret sin tilnærming til problemet i 1999, og en koordinert plan som involverte alle aktører, så som EU, UNHCR, OSCE m. fl., ble introdusert. Denne planen var en suksess, og over 52 000 eiendommer var blitt tilbakeført til opprinnelig eier ved utgangen av år 2000. Nærmere 200 000 saker var avsluttet på samme tidspunkt (von Carlowitz 2004: 605).

Bosnia og CRPC utgangspunkt for Kosovo

I Kosovo valgte FN å opprette to uavhengige organer i tilknytning til hverandre. Housing and Property Claims Commission (HPCC) ble opprettet for å treffe avgjørelser i sakene, mens Housing and Property Directorate (HPD) fungerer som et sekretariat for kom-

1 De internasjonale var utnevnt av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. De seks lokale medlemmene ble utnevnt av føderasjonen Bosnia-Hercegovina (4 medlemmer) og den selverklærte serbiske republikken «Republika Srpska» (2 medlemmer).

misjonen.² HPD/HPCC mottok over 29 000 saker, hovedsakelig fra kosovoserbere, nå bosatt utenfor provinsen som flyktninger. Dette var betydelig færre enn i Bosnia. Den viktigste forskjellen fra CRPC i Bosnia var imidlertid at HPD også fikk ansvar for å sette i verk avgjørelsene. I juni 2006 var 99 % av alle sakene behandlet i kommisjonen og nær 90 prosent av avgjørelsene implementert (HPDs hjemmeside).

Det hersker liten tvil om at HPD/HPCC har bidratt til at Kosovos flyktninger har fått et styrket rettslig vern av eiendommene sine. Organisasjonen og dens mandat er velkjent i Kosovo og vil nok holde mange fra å ta seg til rette i en grad en ellers kunne fryktet (Carlowitz 2004). Det er også liten tvil om at det lokale rettsapparatet neppe ville hatt ressurser til å gjennomføre en effektiv rettsprosess for 29 000 tvister i en post-konflikt-situasjon. I tillegg ville sannsynligvis de såkalte kravshaverne, i dette tilfellet kosovoserbere, i liten grad hatt tillit til en prosess styrt av et domsapparat dominert av kosovoalbanere.

Det er likevel grunn til å se nærmere på HPD/HPCCs resultater, især sett i sammenheng med den generelle utviklingen når det gjelder demokratibygging, respekt for loven, individuell konfliktløsning og retur av flyktninger.

Fremmedgjørende rettsprosess

Et evig problem i rettsprosesser er behovet for en rask løsning satt opp mot behovet for en grundig juridisk prosess. Også for Kosovo var denne avveiningen i høyeste grad aktuell. Rettsprosessen som ble valgt, såkalt «mass claim processing», er et kompromiss. Der blir de ulike kravene kategorisert, gruppert og behandlet som ett krav. Kommisjonen diskuterte altså ingen individuelle krav, men grupper av likelydende krav. Det er ingen muntlig prosess og partene møter ikke i en rettsal. De ulike kravene blir behandlet av et sekretariat og presentert av HPDs ansatte.

Denne prosessen sikrer at en kan behandle et stort antall saker i løpet av kort tid og ta i bruk standardiserte prosedyrer, men fører ofte til at de individuelle partene blir tause vitner til prosessen. I HPDs tilfelle kunne det ofte gå 3–4 år fra et krav ble levert, til vedkommende hørte noe fra organisasjonen igjen. For en kosovoserber som har flyktet fra et hus familien har eid i generasjoner og nå er

2 Kommisjonen hadde bare tre medlemmer hvorav en var utnevnt av selvstyremyndighetene i Kosovo og de to andre var internasjonale.

fordrevet til Montenegro, må dette fortone seg som en evighet. Når avgjørelsen endelig kommer, er den skrevet i et juridisk språk og gjelder en stor gruppering av saker (et likelydende sakskompleks kunne ofte inkludere 4–500 saker i hver sesjon). Det er ingen referanser til den enkelte sak, og dokumentet fremstod som ganske uforståelig for mange. I tillegg var flere av partene, spesielt de kosovoalbanske, analfabeter eller hadde begrensede leseferdigheter.

Dette gjorde at prosessen kunne oppleves som ugjennomtrentelig, og HPD erfarte at mange kravshavere aldri tok kontakt etter at avgjørelsen var kunngjort for dem. Følgelig gikk mange glipp av muligheten til å få eiendommen sin tilbake, herunder hjelp til utkastelse av okkupanten eller administrasjon av eiendommen.

De individuelle følgene av en ugjennomtrentelig prosess er i ytterste konsekvens at kravshaveren ikke kan utøve sine rettigheter. For samfunnet i Kosovo er konsekvensen blitt redusert respekt for institusjonen, uvitenhet om rettsprosessen generelt og en risiko for at prosessen fremstår som korrumpert og vilkårlig.

Muligheter for demokratibygging

Det finnes imidlertid muligheter for å utnytte en slik rettprosess til effektiv demokratibygging, og dette er nyttig kunnskap dersom disse metodene skal anvendes i konfliktområder senere.

HPCC burde for det første gjort sine sesjoner offentlig og invitert media. Partene kan fremdeles ikke prosedere sine saker, men får innsyn i hvordan prosessen foregår og kjennskap til «mass claim processing».

En rettslig avgjørelse må videre nødvendigvis være skrevet i et juridisk språk, men det er likevel påkrevd å arbeide med tilgjengeligheten for publikum.

En mulighet er også å sette opp offentlige «rettssaker» hvor konstruerte krav kunne blitt prosedert og avgjort i henhold til HPCCs retningslinjer. Slike forestillinger ville gitt publikum innsyn i de mest vanlige sakskompleksene og kunne blitt oppført i media og de større byene.

HPD gjorde videre i liten grad bruk av sitt potensial for å tilby opplæring og gi informasjon til lokale domstoler. Utøvelsen av generelle rettsprinsipper har klar overføringsverdi, men HPDs IT-prosedyrer, kategorisering av saker og elektroniske arkivering ville også vært av stor verdi for Kosovos lokale domstoler. Et enkelt eksempel er strekkoding av saksmapper, som gjør identifisering av en individuell sak meget enkelt. Dette gjør den enklere å spore, van-

skeliggjør korrupsjon, fører til åpenhet i forvaltningen og gjør den enkelte saksbehandler ansvarlig for progresjonen i saken. Et slikt tiltak vil ofte være mer effektiv demokratibyggning enn for eksempel et tradisjonelt seminar om åpenhet for de ansatte i domstolene.

Flere uavhengige rapporter (UNSC 2005a, UNSC 2005b, OSCE 2006) har vist at den generelle respekten for eiendom er liten i Kosovo, og HPD opplever selv at reokkupasjon av eiendom er et tilbakevendende problem. Det er en klar sammenheng mellom juridisk restituering av eiendomsrettigheter og generell respekt for annen manns eiendom. Likevel forsøkte ikke HPD å bidra til noen generell holdningsendring blant befolkningen i Kosovo (Smit 2006). HPD samarbeidet i liten grad med andre organisasjoner om holdningsarbeid blant okkupanter for å hindre okkupasjon, reokkupasjon og ødeleggelse av eiendommer. OSSE gjennomførte for eksempel en plakatkampanje over hele Kosovo helt uten HPDs deltakelse. Ulike tiltak i samarbeid med HPD ville gitt disse større vekt siden HPD var den utøvende part og kunne sette makt bak kravet om å respektere eiendomsrettigheter (Smit 2006).

Alle disse tiltakene har lave kostnader, men kan sikre bedre forståelse av rettsprosessen. Dette angår mange i Kosovo og vil igjen være effektiv demokratibyggning. Det er også mye enklere å få forståelse for grunnleggende rettsprinsipper når eksempelet er en pågående prosess og ikke en tenkt, idealisert situasjon på et seminar. Når eksempelet er kjent og universelt, får det også større innflytelse og kan brukes for å oppnå resultater i den generelle rettspleien.

Implementering uten mening for partene

HPD/HPCC valgte å gi kravshaver flere ulike måter å implementere avgjørelsen på der hvor kravet vant frem. Flertallet av sakene er imidlertid blitt avsluttet uten resultat. Eiendommen kan ha blitt ødelagt, saken kan ha blitt trukket eller avvist av kommisjonen (HPCC), eller HPD har ganske enkelt ikke oppnådd kontakt med kravshaveren.

Faktisk har bare 28 prosent av kravshaverne fått tilbakeført eiendomsretten etter å ha brakt saken inn for HPD/HPCC. I de tilfeller hvor eiendommen er blitt ødelagt, er det ingen grunn til å klandre HPD/HPCC for manglende implementering, men det er grunn til å reise spørsmål om nødvendigheten av en omfattende rettsprosess når over 10 000 av totalt 29 000 krav gjelder ødelagte eiendommer. Her kunne det vært gjennomført en siling av aktuelle krav før rettsprosessen ble satt i gang. De ødelagte eiendommene

kunne deretter fått en vesentlig forenklet saksbehandling der kravshaver kunne fått bekreftet sin eiendomsrett, og brukt bekräftelsen for å avgjøre eventuelle disputer.

I overkant av 10 % av sakene har blitt trukket, eller avvist. Kravshaver har som regel trukket saken fordi eiendommen er blitt solgt og eventuelle konflikter avgjort uten å involvere HPD.

I tillegg er et like stort antall saker aldri blitt implementert fordi kravshaveren tilsynelatende har gitt opp. Det er flere grunner til dette, men den fremmedgjørende rettsprosessen som er beskrevet ovenfor har nok vært en viktig årsak. Mellom 2 og 3000 personer har fått medhold, men valgt ikke å ta kontakt med HPD, og mange kan rett og slett ha gitt opp underveis i prosessen. Konsekvensen når en kosovoserbisk flyktning ikke får tilbakeført sin eiendomsrett av en internasjonal, nøytral instans, er at vedkommende må sette sin lit til det lokale rettsapparatet. Men når en kosovoserber gir opp et eiendomskrav hos en FN-drevet organisasjon, er det lite håp om at denne vil forfølge kravet hos en lokal domstol dominert av kosovoalbanere.

Manglende implementering får også store samfunnsmessige og individuelle konsekvenser for motparten. Det store flertall av de intakte eiendommene er i dag okkupert av kosovoalbanere. Eiendommene finnes over hele Kosovo og er okkupert av mennesker fra alle samfunnslag. Familiene som okkuperer er ofte passive deltakere i rettsprosessen og innrømmer gjerne at eiendommen er eid av en kosovoserber, men hevder at de må okkupere fordi deres egen eiendom ble ødelagt av kosovoserbere før NATO-bombingen i 1999. De ulike okkupantene er som regel den tapende part i eiendomskonflikten, men opplever svært forskjellige utfall av rettsprosessen avhengig av implementering. En familie kan for eksempel oppleve at kravshaveren velger å selge eiendommen til en tredjepart. HPD vil da kaste ut familien, skifte lås og gi nøklene til den nye eieren. En annen familie, kanskje en nabo, kan oppleve at kravshaveren har gitt opp hele prosessen. De får da brev fra HPD om at eiendommen riktignok ikke er deres, men at ingenting vil skje fra HPDs side.

De ulike dokumentene er til overmål skrevet på et vanskelig tilgjengelig språk, og det er vanskelig for de ulike okkupantene å forstå hva som er grunnlaget for de dramatisk ulike hendelsesforløpene. Prosessen fremstår lett som vilkårlig. I tillegg er det ingen «sosial rettferdighet» i prosessen. Den utkastede familien kan være i desperat behov av bolig, mens familien som får bli kan ha et gjenoppbygd hus på landsbygda og okkupere eiendommen kun

som en «pendlerleilighet». Skulle en utkastet familie ha adgang til en annen eiendom, vil dette ofte innebære en retur til en storhusholdning hos ektemannens familie i en landsby de ikke har bodd i siden 1999. Mange okkuperende familier er småbarnsfamilier stiftet etter 1999, som har valgt å okkupere for å unngå et slikt tradisjonelt familiemønster på landsbygda. En utkastelse kan ha store sosiale og økonomiske konsekvenser selv om familien ikke opplever noen akutt bolignød (Smit 2006).

Dette får også store samfunnsmessige konsekvenser. 2300 familier «vinner i lotteriet» og får bo i boligen fordi kravshaveren har gitt opp, mens over 2200 familier blir kastet ut uten noen vurdering av deres boligbehov fordi kravshaveren har valgt å gjøre bruk av sin eiendomsrett. Dette innebærer i praksis en massiv formuesoverføring til den første kategorien, mens den andre kategorien har et konstant behov for et sosialt boligtilbud.

HPD involverer seg ikke i konsekvensen av implementering og har således gått glipp av muligheter for å benytte prosessen til aktiv demokratibygging. Det er flere tiltak som kunne vært vurdert.

Mediene kunne i mye større grad vært brukt til å informere om prosess og implementering.

Disse sakene har stor offentlig interesse, og det burde være muligheter for å bruke media som en arena for informasjon til publikum.

De ulike regionene opplevde konflikten høyst forskjellig, og det er ulike problemer knyttet til håndhevelsen av avgjørelsene. Andelen okkuperte boliger er for eksempel mye høyere i Pejë/Peć enn i Pristina. Disse ulike problemstillingene kan adresseres i lokale folkemøter.

HPD ble videre ofte kontaktet av lokale myndigheter i forbindelse med at utkastingsstruede familier ønsket utsettelse eller omgjøring av avgjørelser. Det hadde trolig vært klare gevinster ved åpent å informere om HPDs aktiviteter og gi lokale myndigheter f. eks varsel om utkastelser. Dette ble gjennomført i slutfasen, men et slikt samarbeid burde vært etablert på et mye tidligere stadium (Vagle & de Medina-Rosales 2006).

Alle disse tiltakene vil gi muligheter for bedre demokratibygging. Når en organisasjon er åpen om sine prosedyrer, får også andre myndigheter og organisasjoner et innblikk i internasjonale prosedyrer. Kunnskap om prosessen gir også bedre muligheter til å delta, utvikle og forbedre prosessen for eksterne aktører. Gjennom det overordnede regelverket ville HPD likevel ha full kontroll over prosessen.

Passiv administrering av eiendommer

Kravshavere som har vunnet frem med sine krav har fått mulighet til å be om en administrering av eiendommen inntil videre. Knappt halvparten av de kravshaverne som har implementerbare krav (3463 eiendommer) har valgt dette alternativet, noe som innebærer en logistisk utfordring HPD ikke er utstyrt for. HPDs administrasjon av eiendommen er derfor redusert til passivt å utstede en midlertidig tillatelse til den aktuelle okkupanten og å ta noen bilder av eiendommen. Dette har bare betydd en forlengelse av status quo, og rettsprosessen har kun ført til en sementering av partenes posisjoner.

Men de individuelle konsekvensene er igjen store for de ulike partene. Den kosovoserbiske kravshaveren har ofte bedt om administrasjon i den tro at administrasjon innebærer en beskyttelse av eiendommen. Realiteten er at denne beskyttelsen kun er teoretisk. HPD har i realiteten ingen mulighet til å kontrollere om eiendommen blir vedlikeholdt. Dermed har mange kanskje ikke en beboelig eiendom å returnere til, men er uvitende om dette omtrent til de står i porten.

Siden antallet er så høyt, har heller ikke HPD ressurser til å vurdere boligbehovet for de ulike okkupantene. Implementeringen blir igjen uten «sosial rettferdighet». Velstående familier kan derfor leie ut okkuperte boliger, mens andre med akutt boligbehov risikerer å bli kastet ut. Dette gir hele prosessen et vilkårlig preg og svekker HPDs autoritet blant publikum generelt. De samfunnsmessige konsekvensene av den passive administreringen av eiendom blir i dette tilfellet enorme. HPD har ikke noen god oversikt over hvem som benytter eiendommen eller noen historikk over beboere i de tilfeller hvor flere har benyttet eiendommen etter midlertidig tillatelse. Disse eiendommene eksisterer således i et tilnærmet anarki hvor verken HPD, det lokale politiet eller kommunene vet hvem som bor der. Strøm-, vann- eller søppelregninger blir ikke utstedt i korrekt navn, og blir derfor ikke betalt. Eierne betaler heller ikke eiendomsskatt – en skatt som er en av de viktigste inntektskildene for de lokale kommunene i Kosovo. Resultatet er at en rekke av disse eiendommene blir ulovlig utleid til en tredjepart, brukt til kommersiell virksomhet, ombygd eller innbygd i andre eiendommer eller benyttet i ulovlig øyemed. HPD har, for eksempel, ved flere anledninger registrert at disse eiendommene blir brukt til å skjule trafficking-ofre fra Moldova.

Boligmuligheter

Det store antallet boliger under HPDs administrasjon innebærer betydelig mulighet til å gjøre noe med Kosovos store sosiale boligbehov. En rekke tiltak kan gjennomføres for å avhjelpe situasjonen og drive aktiv demokratibyggning gjennom utførelsen av tiltakene:

HPD har for eksempel registrert en rekke opplysninger om okkupantfamiliene etter at de har måttet søke om en midlertidig tillatelse. Disse er ikke blitt systematisert og delt med andre institusjoner.³ En kommune ville for eksempel ha et klart incentiv for å gjøre dette siden tilgang til opplysningene kunne gitt adgang til å kreve inn eiendomsskatt. Demokratigevinstene av å hindre ulovlige aktiviteter i eiendommene er også åpenbare.

HPD har, i sitt mandat, plikt til å utstede midlertidige tillatelser på bakgrunn av humanitære kriterier, men har unnlatt å gjøre dette på grunn av manglende kapasitet. Det er imidlertid fullt mulig å samarbeide med de ulike kommunene om et system hvor tillatelsene blir tatt med i vurderingen av de ulike familienes behov for bolig (Vagle & de Medina-Rosales 2006). Dette ble gjennomført i et begrenset omfang i en region og forsøkt iverksatt over hele Kosovo, men først sent i 2005 og med beskjeden innsats.

Også dette har HPD som del av sitt mandat, men har ikke klart å gjennomføre det (*ibid.*). Det burde selvfølgelig ikke være gratis å bo i en bolig hvor du ikke har noen eiendomsrett og konsekvensene for et gryende demokrati er mange, men innvirkningen på boligmarkedet er åpenbar – hvorfor betale for en bolig når du kan okkupere gratis? Et effektivt system for å kreve husleie kan også åpne for lokalt samarbeid og kan være en oppgave som relativt enkelt kan overføres til en lokal instans på lengre sikt.

Ikke involvert i retur av flyktninger

Det er liten tvil om at det store flertall av kravshaverne har flyktet fra Kosovo eller er internt fordrevet. Det er et uttalt mål for de lokale selvstyremyndighetene, UNMIK, de berørte landene (Norge inkludert) og flyktningene selv at disse skal kunne vende tilbake til hjemstedene sine. Å returnere noen til en eksisterende bolig er lite kostnadskrevende og burde dermed ha høy prioritet. HPD har imidlertid i liten grad vært involvert i arbeidet med å returnere flyktninger til de eiendommer det er blitt gjort krav på. Dette er

3 Utlevering av slike data kunne blitt gjennomført etter at vedkommende institusjon har oppfylt sentrale kriterier som åpenhet, personvern, organisering av registre osv.

ikke overraskende siden HPD selv klart har uttrykt på sine egne hjemmesider at organisasjonen ikke anser seg selv som et «returns agency». Organisasjonen møter imidlertid kritikk fra ulike hold for dette standpunktet (Smit 2006: 74–77).

HPD kunne imidlertid, for eksempel, i samarbeid med andre aktører, konsentrert seg om et begrenset geografisk område og implementert rettsavgjørelsene der i et begrenset tidsrom. De som ønsker å returnere kunne da få kastet ut okkupantene og flytte samlet tilbake til området med støtte av FNs høykommissær for flyktninger og bistandsorganisasjoner. De ulike aktørene kunne samtidig ha samarbeidet med de lokale myndighetene for å skape politisk aksept for prosessen og skaffe alternative boliger til dem som trenger det. Dette ville vært dramatisk billigere enn gjenoppbygging av boliger – et viktig argument fordi returarbeidet i Kosovo ofte mangler midler (*ibid.*). Fordelene for kravshavere som velger administrasjon av boligen er også betydelige. Det er lettere for HPD å overvåke boliger i et begrenset område og samarbeide med lokale myndigheter og politi for å sikre boligene før fokus flyttes. Det vil også være mye lettere å etablere et system for leie når en konsentrerer seg om begrensede områder.

Reetableringen av Kosovo som et multietnisk samfunn, hvor rettighetene til både serbere og albanere blir respektert, er en av de viktigste årsakene til den internasjonale tilstedeværelsen i Kosovo og en sentral bærebjelke i Kosovos demokratiske fremtid.

Norges rolle

Norge har aktivt engasjert seg i HPD, både gjennom finansielle ytelser og sekondering av norsk personell. Sekonderingen har vært organisert av NORDEM/Senter for menneskerettigheter⁴ og Flyktninghjelpen, og det har til enhver tid vært 3–4 personer til stede i Kosovo, hovedsakelig jurister, men i mange ulike posisjoner. Det bør være naturlig for Norge å følge opp den spesialiserte kompetanse som har blitt bygd opp gjennom deltakelse i HPD/HPCC og delta i fremtidige organisasjoner. Løsning av eiendomskonflikter er i dag en aktuell problemstilling på Kypros, i Georgia, Irak, Kambodsja

4 NORDEM ble opprettet i 1993 ved Institutt for menneskerettigheter (nå: SMR) med støtte av Utenriksdepartementet. NORDEM er en rekrutterings- og opplæringsmekanisme som har som mål å skaffe til veie på en effektiv måte kvalifisert norsk personell til internasjonale organisasjoner som fremmer demokratisering og respekt for menneskerettighetene. NORDEM har også en viktig dokumentasjonsfunksjon ved at det utarbeides skriftlige rapporter fra alle oppdrag og prosjekter

og andre steder. Disse konfliktene trenger konkrete løsninger, men gir også en arena for demokratibygging som norske myndigheter burde ta del i.

CRPC og HPD/HPCC representerer en ny dimensjon i internasjonal konfliktløsning, og det er lett å se for seg fremtidige områder hvor modellen kan repeteres. Det er et område hvor Norge har involvert seg og fortsatt bør bidra fordi prosessen gir konkrete resultater innenfor et akseptabelt tidsrom. CRPC og HPD/HPCC har begge fungert relativt godt når det gjelder selve rettsprosessen (von Carlowitz 2004, Smit 2006, Vagle & de Medina-Rosales 2006), men HPD/HPCC især har ikke brukt de muligheter mandatet gir til å drive demokratibygging. For senere tilfeller bør det legges vekt på full åpenhet om prosessen, og mediene bør inviteres til å være kritiske deltakere. En eiendomsprosess i et post-konflikt-samfunn vil være av interesse for store deler av innbyggerne, enten disse er kravshavere, okkupanter, familiemedlemmer, naboer eller annet. Dette vil gjøre eksempelets makt stor og står i motsetning til andre, mer indirekte tiltak for demokratibygging hvor befolkningen i mindre grad blir berørt. Eksempelvis vil sannsynligvis en åpen rettsprosess med direkte konsekvenser for en rekke innbyggere gi større oppmerksomhet enn en holdningskampanje mot okkupasjon – på samme måte som en domsavsigelse i en norsk korrupsjons-sak vil få større oppmerksomhet enn en holdningskampanje mot korrupsjon.

Litteratur

- Carlowitz, Leopold von (2004) «Settling Property Issues in Complex Peace Operations», *Leiden Journal of International Law* 17: 599–614.
- Smit, Anneke Rachel (2006) «Housing and Property Restitution and IDP Return in Kosovo», *International Migration* 44(3): 63–88.
- Vagle, Bjørn & Fernando de Medina-Rosales (2006) «An Evaluation of the Housing and Property Directorate in Kosovo», *Nordem Report* (12).
- United Nations Security Council (2005a) «Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo», S/2005/335.
- United Nations Security Council (2005b) «Special Envoy of the Secretary-General Mr Kai Eide's comprehensive review of the situation in Kosovo», S/2005/635.
- The Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2006) «Kosovo – First Review of the Civil Justice System».
- www.hpdkosovo.org
- www.humanrights.uio.no

Legitimitet som historisk praksis

Legitimacy in International Society

Ian Clark

Oxford: Oxford University Press 2005

Morten Skumsrud Andersen [Bachelor i internasjonale studier, UiO]

I *Legitimacy in International Society* tar Ian Clark opp tråden etter Vincent & Wilson¹ og behandler legitimitet innenfor rammen av den engelske skolens kjernebegrep, det internasjonale samfunn (*international society*). Legitimitet har i løpet av de siste årene nærmest blitt et moteord, særlig i lys av opptakten til krigen i Irak. Clark ønsker med sin bok å fylle begrepet med akademisk innhold og kombinerer, i den engelske skolens ånd, historie og teori i sin tilnærming til legitimitet som praksis. Ian Clark har derfor skrevet en høyst nødvendig bok som publiseres med god timing. Han klarer på en autoritativ måte å utarbeide en generell teori om legitimitet og knytte denne til historiske og dagsaktuelle eksempler. Clark ønsker også å stake ut en mellomposisjon mellom normer og materiell makt, mellom legitimitet og legitimering, noe han i mindre grad lykkes med – trolig til ergrelse for tilhengere av den klassiske engelske skolen.

Boken er delt opp i to deler. Den første er en historisk gjennomgang av legitimitet som praksis. I kapittel 2 går Clark tilbake til Europas møte med det amerikanske kontinent og «den nye verden»

¹ R.J. Vincent & P. Wilson, 'Beyond Non-Intervention' i I. Forbes & M. Hoffmann (red.), *Political Theory, International Relations, and the Ethics of Intervention*. London: Macmillan, 1993.

og trekker på litteraturen om hvordan oppfattelsen av «oss» og «de andre» i møtet med andre sivilisasjoner også utfordret Europas syn på seg selv og hva som er legitimt innen et stadig ekspanderende internasjonalt samfunn. I kapittel 3 omhandles freden i Westfalen i 1648 og hvordan denne var et utgangspunkt for konseptualiseringen av et internasjonalt samfunn og gjensidige oppfatninger om legitimitet. I de videre kapitlene undersøker Clark hvordan legitimitetskonseptet har blitt forandret gjennom de store fredsoppgjørene i Utrecht i 1713–14, Wien i 1815, Versailles i 1919 og etter den 2. verdenskrig i 1945. I del to analyseres konseptet legitimitet i det nyere internasjonale samfunnet, og knyttes i teoretiske vendinger opp mot konsensus (kap. 10), normer (kap. 11) og maktbalanse (kap. 12). Bokens aktualitet understrekes i denne delen gjennom *case studies* av Golfkrigen i 1991, Kosovo i 1999 og invasjonen av Irak i 2003. I del to veier teoretiske betraktninger tungt, og det at sentral teori blir behandlet først etter de historiske eksemplene, er pedagogisk ufordelaktig og kan tynge forståelsen noe.

Hvilke verdier skal gis status som legitime? Studiet av legitimitet møter fort dette praktiske og substansielle problemet. Det beslektede problemet er hvordan verdier skal rangeres i et pluralistisk internasjonalt samfunn. Løsningen Clark presenterer, og som må kunne oppfattes som det innovative hovedpoenget i boken, er at normer filtreres gjennom de politiske prosessene, forhandlinger og maktrelasjoner. Legitimitetsprinsipper er resultatet av denne politiske prosessen og konsensus i det internasjonale samfunnet; legitimitet er praksis. Allikevel er konsensus bare en av faktorene. Clark opererer med tre normer som ligger til grunn for legitimitet: legalitet, moral og konstitusjonalitet (*constitutionality*).

Tradisjonelt har legitimitet blitt behandlet som en formell idé om lov og rett, som substansielle verdier, moral og rettferdighet, eller en kombinasjon av disse rasjonalitetene. Clark spør seg hva som skjer med legitimitet hvis legalitet og moral splitter lag, og innfører normen om konstitusjonalitet. Dette bygger på Ikenberrys «konstitusjonelle orden».² Konstitusjonalitet er oppfatninger, uformelle avtaler og gjensidige forventninger, ikke regler. Det er hvilke politiske handlinger som kan anses som passende og anstendige (*appropriate*) på et gitt tidspunkt. Eksempelet er diskusjonen omkring invasjonen av Irak i 2003. Verken brudd på moral eller legalitet var hovedårsak til motstand mot invasjonen, men heller en oppfatning i det internasjonale samfunn om at en slik handling er farlig for den

2 G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, NJ, 2000.

internasjonale stabiliteten fordi den er upassende (*inappropriate*), den rokker ved tidsånden og forventninger om hvordan det bør handles. Konstitusjonalitet er den mest «politiske» og bøyelige av normene, og derfor fremstiller boken den også som den viktigste, selv om alle de tre normene virker inn på legitimitetsbegrepet til enhver tid med varierende innbyrdes styrkeforhold. Ingen av disse normene kan alene skape legitimitet, men filtreres alle i større eller mindre grad gjennom de politiske prosessene. Derfor er det også meningsløst å stille legalitet eller moral opp mot legitimitet. Det finnes ingen «legitimitetsskala» hvor man kan plassere verdier og normer ettersom hvor legitime de er, nettopp fordi legitimitet er et produkt av konsensus og politikk:

...it is a serious misapprehension that there is any such thing as a distinctive scale of legitimacy values as such. Accordingly, all attempts to posit a specific tension between legitimacy per se, and other norms such as legality or morality, rest on a major confusion. Legitimacy is a composite of, and an accommodation between, a number of other norms, both procedural and substantive, and does not possess its own independent standard against which actions can be measured. For that reason, it is never in direct tension with other norms: it is amongst those norms that any tension exists (s. 207).

Mens Ikenberrys «konstitusjonelle orden» er et lite dynamisk konsept, åpner Clark opp for rask forandring i legitimitetsbegrepets innhold. Dette er knyttet opp mot Clarks beskrivelse av relasjonene mellom legitimitet og det internasjonale samfunn.

Clark sier faktisk at legitimitet er konstituerende for det internasjonale samfunn. Legitimitet, som er praksis, bestemmer både hvem som har rett til å være medlem og delta i samfunnet (*rightful membership*), og hva som er akseptabel oppførsel (*rightful conduct*). På samme tid forhandler samfunnet seg frem til hva legitimitet innebærer. Det er ikke spesifiserte verdier – som suverenitet, eller institusjoner – som rettssystemer, som er fundamentet for legitimitet. Det internasjonale samfunnet er basert på historisk foranderlige legitimitetsprinsipper. Clark står her i motstrid til den klassiske oppfattelsen til blant annet Hedley Bull om at det internasjonale samfunnet er basert på moralske og legale prinsipper, normer og verdier.³ Det internasjonale samfunn er et politisk rammeverk konstituert på legitimitet, sier Clark, og legitimitet er mer enn gjeldende normer på et gitt tidspunkt. Siden legitimitet ikke er normer, men normer filtrert gjennom politikk til en uavhengig enhet, kan hva som er legitimt forandres raskt.

Gjennom den historiske delen av boken går Clark på en forbillig måte gjennom de store fredsforhandlinger i historien, og viser hvordan det internasjonale samfunns interne legitimitet er et resultat av politiske forhold. Hvem som har rett til å delta og hva som er akseptabel oppførsel er essensen i legitimitet som historisk praksis, og er uløselig knyttet til maktbruk. Politikk forandrer legitimitets-systemer, og nye prinsipper er lettest å oppdage nettopp etter kriger og konflikter. Dermed blir historien om legitimitetens foranderlige natur også historien om det internasjonale samfunnets utvikling. Clarks diskusjon rundt Versailles og 1. verdenskrig synes å være særlig relevant i denne sammenhengen. Med tanke på at Clark i kapittel 2 plasserer seg i en revisjonistisk og pluralistisk historisk tradisjon, og forsøker å løsrive seg fra eurosentrismen, er det et paradoks at den historiske gjennomgangen utelukkende berører europeiske begivenheter og kristen religion. Det er selvsagt mulig å rettferdiggjøre et slikt utvalg, men i boken uttrykkes det ikke et bevisst forhold til dette. Det er uansett elementer utenfor Europa som naturlig kunne høre hjemme i Clarks analyser, for eksempel islam eller et større fokus på (post)kolonialisme.

Det mest kritikkverdige ved boken kommer imidlertid til uttrykk i dens siste teoretiske kapitler som omhandler normer og maktbalanse. Legitimitet er et resultat av politiske prosesser. De politiske prosessene påvirkes av maktbalansen og normer, og den normen som har størst innvirkning er konstitusjonalitet, som er den mest politiske. I kapittel 12 diskuteres USAs makt, og det konkluderes med at denne er både løsningen og problemet på samme tid. Problemet er at USA har makt, men mister legitimitet. Allikevel utgjør USAs maktdominans ingen fare for eksistensen av det internasjonale samfunn på lang sikt, så lenge dette samfunnet kontinuerlig er i en dynamisk prosess der maktforholdene reflekteres i legitimitetsbegrepet. Løsningen er altså at legitimitet tilpasses USAs makt.

...the fundamental problem [is] not American hegemony as such, but the failure as yet to develop a satisfactory *principle of hegemony* – rooted in a plausibly wide consensus – in which that actuality would be enshrined (p. 254).

Uansett hvordan en slik konsensus oppnås, så er det i kombinasjon med de andre normene, konstitusjonalitet i særdeleshet, gjennom de politiske prosessene. Resultatet er at legitimitet i prinsippet følger den skiftende maktbalansen. Man kan til og med fristes til å si at legitimitet er identisk med hegemonen. Clarks poeng om at legitimitet

er praksis, mister også noe av sin teoretiske brodd, da praksis med dette nærmer seg definisjonen på tradisjonell stormaktspolitikk.

En slik konklusjon kan skyldes Clarks statssentrisme og strukturelle logikk. Andre aktører mangler i analysen, som for eksempel NGOs og transnasjonale bevegelser, og faktorer som antiamerikanisme, globalisering og nye kommunikasjonsstrukturer nevnes ikke. Et statisk maktbegrep blir for tett knyttet til legitimitet, og selve definisjonen av legitimitet blir for pragmatisk. Clark er gjennom boken nøye med å skille mellom legitimitet og legitimering som politisk strategi. Man kan allikevel spørre seg om det ikke er nettopp disse begrepene han blander i diskusjonen om USA, makt og legitimitet. Dette er lite gunstig i og med at Clarks ambisiøse siktemål er en generell teori om legitimitet med en historisk horisont. Maktbegrepet diskuteres på en god måte mange steder i boken, men disse diskusjonene blir allikevel underordnet i konklusjonen og dens konsekvens. Dermed kan man sitte igjen med et inntrykk av at bokens interne logikk halter noe. Martin Wight og Hedley Bull mente at det internasjonale samfunn hadde en viktig kamp å føre mot hegemonistiske tendenser, eller den sosiale makts kamp mot maktkonsentrasjonens mørke krefter.⁴ Tilhengere av den klassiske engelske skolen vil nok derfor bli noe foruroliget over tendensene i Clarks forsøk på å spesifisere denne teorien.

På tross av dette oppnår Clark å vise hvordan legitimitet, som lett kan virke abstrakt, har en praktisk og historisk side. Boken gir begrepet legitimitet en grundig akademisk behandling, noe det absolutt fortjener, og viser at legitimitet er et kontroversielt og viktig begrep. Sannsynligvis vil boken bli stående som kjernelitteratur i studiet av legitimitet, og forhåpentligvis også som døråpner for en debatt om legitimitet som essensielt begrep i internasjonale relasjoner.

3 H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 2. utg. London: Macmillan, 1995.

4 A. Linklater, *Beyond Realism and Marxism: Critical Theory and International Relations*. London: Macmillan, 1990.

Empire in Denial

David Chandler

London: Pluto Press, 2006

Karsten Friis [Senior Political Officer OSCE Mission to Serbia, cand. polit. UiO, MSc (IR) LSE]

Professor David Chandler ved University of Westminster kritiserer i denne boken de siste års veldige fokus i Vesten på *statsbygging* som løsning på alt fra terrorisme, borgerkrig, sult og fattigdom til gjenoppbygging etter konflikt. Chandler mener at Vesten fullstendig har ignorert politikken i dette engasjementet, og i stedet kun vil eksportere vestlige byråkratiske modeller (rettsstat, antikorrupsjon, menneskerettigheter, sivil administrasjon osv.), i den tro at svake stater vil bli mer stabile (og sikrere) bare institusjoner og administrasjon som takler disse utfordringene kommer på plass.

Dette fokuset på apolitisk administrasjon skyldes at Vesten fornekter sin egen makt (*Empire in Denial*), hevder Chandler, noe som igjen er et resultat av en generell trend i de vestlige demokratiene, der ideologiene og de store politiske vyene har veket plassen for opprettholdelse av status quo og politisk administrasjon.¹ Chandler mener denne fornektelsen av makt er farlig for de landene som blir eksponert for vestlig statsbygging. Ved å nedprioritere eller ignorere lokale politiske prosesser, og tro at man kan innføre en rettsstat nærmest klinisk utenfra, er man ikke bare naiv; man risikerer også at lokale politiske ledere mister legitimitet. Når disse lederne blir tvunget av utenlandske aktører til å gjennomføre upopulære tiltak for å oppnå mål som er definert av de samme utenlandske aktørene, så forsvinner det politiske ansvaret ut i det blå. Lokal forankring uteblir, og politikerne fremstår som «nikkedukker» som ikke representerer dem som har valgt dem, men snarere sterke internasjonale aktører. Suvereniteten eksisterer bare på papiret, i realiteten er de politiske lederne i de ikke-vestlige statene bundet på hender og føtter. Politisk mistillit, apati og ekstremisme er ofte resultatet.

Chandler mener dette kjennetegner Vestens utenrikspolitikk, ikke bare i (semi-) protektorater som Bosnia-Hercegovina, Kosovo, Afghanistan og Irak. Det samme gjelder utviklingsland i verden for øvrig, samt EUs engasjement i de østeuropeiske statene. Med

¹ Han baserer seg her på bl.a. Zaki Laïdi, *A World without Meaning: The Crisis of Meaning in International Politics*. (London: Routledge, 1998).

andre ord; Chandler mener å se fellestrekk i Vestens tilnærming til for eksempel Afghanistan og Polen.

Når Chandler maler med en slik bred pensel står han selvsagt også lagelig til for hugg. Han klarer ikke å overbevise leseren empirisk om at svakheten i Vestens håndtering av de fire ovennevnte «protektoratene» også gjelder i for eksempel de nye EU-landene. Empirisk fokuserer da også Chandler mest på Bosnia-Hercegovina. Det er liten tvil om at han her har et poeng. Det internasjonale samfunnet insisterer på at dette er en suveren stat, men har samtidig plassert en «High Representative» der som er suveren som Solkongen. Han kan fjerne valgte politikere etter skjønn, oppheve dommer og innføre lover etter eget forgodtbefinnende. Resultatet har blitt et nykolonialt system der befolkningen er apatisk og politikerne uten tillit. De nasjonalistiske partiene er like sterke som før og tilliten mellom folkegruppene knapt forbedret, over 10 år etter krigen. Denne typen empirisk kritikk har etter hvert kommet fra mange hold, og har mye for seg. Det er også klare fellestrekk mellom Bosnia og andre land eller områder der det internasjonale samfunnet har tatt politisk og militær kontroll, som Afghanistan og Irak.

Men hva med Øst-Europa? Det kan være fristende i disse tider å konkludere med at Chandler må ha et poeng også her. Oppkomsten av reaksjonære, populistiske og antieuropeiske partier, med påfølgende politiske kriser i nær sagt alle de nye EU-landene, kan tyde på at den politiske eliten som brakte landene inn i EU, var mer opptatt av å kommunisere med Brussel enn med sine egne velgere. Man skal ikke se bort ifra at selv om EU-medlemskap hele tiden har handlet om å reformere staten i retning av europeiske verdier mht. lov og rett, media, minoriteter, økonomi og marked, så kan det hende at en dypere politisk debatt i disse landene om nettopp disse verdiene har blitt ignorert. Uten at Chandler nevner dette poenget, skulle man tro at en studie av de interne debattene om disse temaene i de nye medlemslandene ville være verdt bryet. De krisene vi ser akkurat for øyeblikket, overskygger imidlertid ikke det faktum at reformene i disse landene har vært svært vellykkede, og transformasjonen har ført til kraftig økt levestandard, mer liberale samfunn, dynamisk økonomi osv. EUs engasjement i disse statene har i det store og hele vært en formidabel suksess. I tillegg har disse landene selv sterkt ønsket EU-integrasjon, vel vitende om at dette også medfører svekket nasjonal suverenitet. Dermed er det grunn til å anta at andre tilnærminger, som legger landenes indre politiske prosesser mer vekt, er bedre egnet til å analysere integrasjonsprosessen enn Chandlers selvfornektende imperium.

La meg i stedet «teste» Chandlers tese på det landet jeg selv har jobbet i de siste årene, nemlig Serbia.² Det internasjonale samfunnet er mer engasjert i serbisk politikk enn i de fleste andre land i transformasjon. Dette skyldes blant annet spørsmålet om utlevering av ettersøkte krigsforbrytere til Haag-domstolen. Både EU og NATO har lenge sagt at fullt samarbeid med Haag-domstolen er en forutsetning for at politiske samtaler om integrasjon og medlemskap kan begynne. Denne kondisjonaliteten kommer altså utenfra og søker å få de lokale politikerne til å handle deretter uavhengig av velgernes holdninger, ikke ulikt det Chandler beskriver. Imidlertid har lokale myndigheter i stor grad nektet å føye seg etter internasjonale krav. Det manglende samarbeidet med Haag-domstolen har medført at EU har lagt forhandlingene på is og at NATO fortsatt nekter Serbia medlemskap i Partnerskap for Fred-programmet. Dette er imidlertid et valg serbiske myndigheter har tatt; de har nedprioritert vanskelige arrestasjoner til fordel for å beholde makten og ikke utfordre restene av det gamle regimet.

Organisasjoner som OSSE og Europarådet, EUs gjenoppbyggingsbyrå for Kosovo og mange andre aktører er alle engasjert i Serbia i en rekke samfunnssektorer. OSSE støtter daglig reformprosesser i alt fra politi og rettsvesen til forholdet til minoriteter, miljøproblemer og media, for å nevne noe. Stort sett ønskes reformstøtten velkommen. Det er en opplagt erfaring at bare når mottakerlandet og de relevante lokale institusjoner og organisasjoner har en interesse av støtte, blir prosjekter vellykket. Det legges selvsagt press på myndighetene for at lovverk og implementering skal være i henhold til internasjonale forpliktelser og standarder, slik Chandler påpeker. Imidlertid viser det seg i en rekke sektorer, ikke bare for krigsforbrytelser, at myndighetene gjerne ignorerer slike standarder dersom det er politisk vanskelig å innføre dem. De er med andre ord langt fra noen «nikkedukker» som lydig gjør som de blir fortalt av Vesten. Mens man i Bosnia og Kosovo kan tvinge lokale aktører til å vedta et «perfekt lovverk», så kan man altså ikke det i Serbia. De «Andre» (altså mottakerne av vestlige verdier) er dermed ikke alltid lydige og passive mottakere, slik Chandler tenderer til å fremstille dem.

I forlengelse av dette kan man også spørre seg om det ikke er slik at alle land i en globalisert verden, og ikke bare i svake stater Vesten er engasjert i å styrke, er under vedvarende press utenfra for

2 Som ansatt i OSSE er jeg en av Chandlers skyteskiver og nærmest programforpliktet (“where you stand depends on where you sit», som det heter) til å forsvare det vi gjør. Leseren får bedømme mine argumenter i lys av min subjektivitet.

å tilpasse seg stadig skiftende omstendigheter. Også norsk politikk må stadig oftere forholde seg til formelle EØS-krav eller uformelle politiske og økonomiske utfordringer. Den suverene staten finnes som kjent ikke lenger (om den noen gang gjorde det). Chandler har dessverre utelatt globaliseringen som en medvirkende faktor i analysen.

Det ville imidlertid være synd å avskrive Chandlers argument bare fordi han gaper for høyt. Den globale samstemte enigheten om at man må bygge sterke stater for å stoppe terror, krig og sult, er i ferd med å bli et mantra ingen stiller spørsmål ved. Chandler har rett i at makten er til stede også når man fra utsiden søker å innføre for eksempel vestlige rettsstatsprinsipper, lovverk og institusjoner. De er langt fra bare «nøytrale» byråkratiske modeller, deres tilblivelseshistorie i vestlige land viser det med all tydelighet. Debatten i Norge om de internasjonale finansinstitusjonenes krav om privatisering i u-land som betingelse for økonomisk støtte, er et eksempel på en tilsvarende observasjon. Chandler har også rett i at manglende forankring i lokale politiske prosesser fort kan slå tilbake og undergrave hele reformprosessen. Den ofte rådende modellen for post-konflikt-områder, nemlig at man må innføre institusjoner (som politi og administrasjon) før man slipper til selvstyre og demokrati,³ er verd en grundig kritisk analyse. Det kan hende at det ofte er bedre på lengre sikt å la ekstreme partier ta del i politikken og ta ansvar for post-konflikt-situasjonen, framfor å dyrke fram en moderat politisk elite som ikke har lokal legitimitet.

Chandlers analyse av Vestens forhold til utviklingsverdenen er vel verd å lese både for dem som studerer utviklingsteori, for dem som søker å forstå hvilke mekanismer som ligger bak vestlig utenrikspolitikk, samt for dem som studerer globale trender og mekanismer innen politikk og sikkerhet. Chandler sier eksplisitt at han har skrevet en politisk bok som tar sikte på å sette søkelyset på en farlig ignorering av Vestens makt og ansvar, og at han ønsker å problematisere ved å stille kritiske spørsmål uten nødvendigvis å ha alternativet for hånden. Det har han klart, og problemstillingene han belyser er viktige og fortjener videre analyse og debatt.

3 Som for eksempel Roland Paris argumenterer i *At Wars End: Building Peace After Civil Conflict* (Cambridge University Press 2004)

Lag på lag om Sudan

Emma's War/Emmas krig

Deborah Scroggins

Oktober 2006

Birgitte Kjos Fonn [høyskolelektor i journalistikk og redaktør for *Internasjonal politikk*]

Emma McCune var en ung britisk kvinne (f. 1964) som kom til Sudan som bistandsarbeider, giftet seg med SPLA-krigsherren Riek Machar (i dag visepresident i Sør-Sudan) og fikk konflikten mellom Machar og John Garang oppkalt etter seg.

Hun døde i en bilulykke i 1994, 29 år gammel.

Historien om Emma McCune er betakende og tragisk, og det faktum at hun giftet seg med Riek Machar vakte internasjonal oppsikt. Forholdet mellom henne og Machar var en svært spesiell kjærlighetshistorie. Når denne boken anbefales for *Internasjonal politikk*s lesere, har det likevel – og naturlig nok – lite med kjærlighetshistorien å gjøre. Årsaken er mer at boken, som er skrevet av den prisbelønte journalisten Deborah Scroggins, er en velinformert, grundig og interessant beretning om Sudans historie, både når det gjelder de nære tiårene med borgerkrig, og århundrene før.

Emma McCune kom til Sudan i forbindelse med hungerskatastrofen i 1988. Hun begynte å arbeide for hjelpeorganisasjonen Street Kids International, som forsøkte å gi barna i sør utdanning blant annet ved å etablere små skoler i nærområdene. I det kristne og/eller animistiske sør var muligheten for skolegang atskillig dårligere enn i det muslimske nord, og ved å etablere skoler der barna bodde, mente Street Kids International at de kunne unngå at barna ble trukket inn i krigen.

Emma McCune møtte Riek Machar etter at den lokale avdelingen av den sørsudanske frigjøringsbevegelsen SPLA forsøkte å stanse etableringen av nye skoler i distriktet. Machar fryktet konkurranse i sitt forsøk på å rekruttere barnesoldater. McCune gikk i rette med den mektige geriljalederen og forsøkte å vinne ham over på sin side.

Emmas krig

Da det i 1991 kom til interne stridigheter i SPLA, mellom Machar og organisasjonens øverste leder John Garang, fikk disse kampene navnet Emmas krig. For det første skal det ha vært en tradisjon i området å kalle opp kriger etter kvinner, men Garang skal også ha ment at Emma McCune var skyld i Machars opprør. Men konflikten fortsatte i mange år etter McCunes død, og har dermed både langt videre implikasjoner og dypere røtter enn den ene kamphanens ekteskapelige forbindelser.

Bokens styrke ligger blant annet i den måten disse personlige historiene veves inn i fortellingen om konflikten i Sudan på, slik at mange lesere trolig vil sitte igjen med en fornyet forståelse av mekanismene i borgerkrigen. Det samme grepet, med å lese den større konflikten gjennom enkeltmenneskers øyne, har selvsagt også den baksiden at det blir mye Riek Machar. Innsikt i Garang-fløyens liv og overlegninger blir det lite av. Man må hele tiden ha in mente at dette er krigen sett fra Machars hovedkvarter i Nasir. Ut fra de forutsetningene virker det som en balansert beretning, der Nasir-fraksjonen i alle fall ikke på noen måte skjønnes.

Til gjengjeld gir det nærgående portrettet av Machar, som i dag er en av Sudans mektigste menn, boken momentum. Machar er på mange måter en politiker det er vanskelig å få tak på. Den daværende geriljalederen med doktorgrad fra Vesten beskrives som både sjarmerende og varm, men mange av beretningene i boken antyder samtidig en litt svak og ubestemt karakter. Samtidig levnes han heller ikke mye ære. Skyggesiden hans er et beinhardt maktmenneske som skifter allianser som det passer. Han gikk fra å bekjempe den Osama bin Laden-støttede fundamentalistregjeringen i Nord-Sudan, til å sette i gang en grufull stammekrig i det sørlige Sudan der han egentlig skulle beskytte befolkningen mot regjeringens og de internasjonale selskapenes grådige utbytting av oljeforekomstene. Hjelpeorganisasjonene på stedet ble i stor grad et redskap for Machars offensiv og leirene et tilfluktssted for hans soldater. Samtidig var Riek Machar blant dem som gikk lengst i å argumentere for full selvstendighet for Sør-Sudan. Likevel viste det seg etter hvert at han hadde alliert seg med regimet i nord i kampen mot Garang. Forfatteren gjør også et poeng ut av at han i praksis fortsatte å forpurre sin kones forsøk på å holde stedets barn unna krigen.

Eldgamle skillelinjer

Allerede i oldtiden var det området som i dag er Sudan hjemsoekt av slavehandlere. Egypterne brukte sudanske slaver, blant annet til militære formål, allerede et par tusen år f. Kr. I middelalderen mente enkelte toneangivende muslimske rettslærde at slaveriet var Guds straff mot de ikke-troende. Araberne var overlegne sammenliknet med folkeslagene lenger sør når det gjaldt både strategi og utstyr, ikke minst hadde de hester. Dette brakte slavehandelen til nye høyder i middelalderen, og akkurat som i de amerikanske sørstatene mente de som tok slaver at dette var med på å sivilisere de barbariske afrikanerne, skriver Scroggins.

På 1800-tallet kom skytevåpnene, og både egyptere, tyrkere, nordsudanere, etiopere og grekere deltok i slavedriften langs ruten til Khartoum og trengte deretter sørover. Oberst Charles George Gordon, internasjonalt kjent for sin kamp mot slaveriet (og som for øvrig spiller en slags underliggende rolle i boken som representant for den vestlige filantropien), anslo på 1800-tallet at to tredeler av Sudans befolkning var slaver. Etter hvert etablerte europeere og arabere handelsstasjoner langs elvene i sør, der de villig lånte ut våpen og soldater til sørsudanerne som hadde planer om angrep på andre landsbyer. Handelsmennene hentet selvsagt inn krigsbytte i rikt monn på denne måten.

Da en ny, lukrativ handelsvare ble oppdaget i Sudan på slutten av 1970-tallet, nemlig oljen, fulgte fortsatt skillelinjene og hierarkiene i landet det samme mønsteret. Som blant andre Axel Borchgrevink har pekt på («Afrikas horn: et lappeteppes av kriger», *Internasjonal politikk* nr. 4 – 2004), skyldes dette både religiøse og etniske motsetninger – og en sentrum–periferi-konflikt. Dette lappeteppet av årsaker der kanskje sentrum–periferi-dimensjonen troner høyest, er siden blitt synliggjort i Darfur, og skal man peke på en mangel ved boken, er det at den verken er oppdatert på fredsavtalen i 2005 eller Darfur-konflikten.

Sjangeroverskridende

Emma McCune krysser grensen mellom hjelpearbeideren og dem som skulle hjelpes. Engasjementet hennes for de lidende, ikke minst barna, forble sterkt. Men konflikten mellom liv og lære ble komplisert. Da Machar viste seg å være mindre edel enn hun først hadde trodd, fremstår hun, i alle fall ifølge forfatteren, som en kvinne som gikk på akkord med egne prinsipper og lukket øynene for en rekke ugjerninger.

Som biografi betraktet er boken en merkelig hybrid, for Emmas egen historie gjør ikke så mye av seg som ventet, sammenliknet med det øvrige stoffet. Samtidig har Emma McCunes historie forholdsvis begrenset interesse i seg selv, og har kanskje fått omtrent den plassen den fortjener. Det er nesten så man mistenker den dyktige og skriveføre Scroggins for å ha sett sitt snitt til å putte litt *human touch* inn i historien om Sudan for å få flere til å lese den. Det ville i så fall ikke være noen dødssynd fra et journalistisk synspunkt, der bransjens aktører vanligvis har vanskelig for å se hensikten med å skrive en beretning om ingen leser den. Men uansett hva som ligger bak her, har også fokuset på personen Emma en annen, høyere verdi, idet boken problematiserer og eksemplifiserer bistandsarbeiderens og bistandsarbeidets dilemma. Når krysser bistandsarbeideren grensen mellom nøytralitet og partiskhet? Kan bistandsarbeideren selv være med og forverre konflikter? Er nød- og bistandsarbeid – for eksempel i form av en flyktningleir – fortsatt humanitært dersom leiren før på en mengde soldater i en krig? Alle ingrediensene er med i fortellingen om Emma McCune – en fortelling som dypst sett handler om hennes vei til toppen og ned igjen: Hun begynte som en ung Afrika-entusiast med mye å gi, men falt etter hvert i unåde blant tidligere bransjekolleger i Afrika.

Sannsynligvis er det mest riktig å si at boken er sjangeroverskridende, og at den må ses nettopp som det. I alle fall er de forskjellige ingrediensene, uansett hvilke man finner mest interessante, godt integrert i hverandre. Scroggins legger lag etter lag av journalistikk, biografi, historie og internasjonal politikk oppå hverandre, og håpet må være at dette grepet vil få flere til å sette seg inn i Sudan-konflikten enn hva som ellers ville vært tilfelle. Denne anmelderen har ikke lest noe like gripende og samtidig like informativt om Afrika som har vært oversatt til norsk siden Adam Hochschilds mesterverk om Kongo, *Kong Leopolds arv*.

Historien om en vakker britisk hjelpearbeider og en sørsudansk krigsherre er jo heller ikke til å motstå for kulturindustrien. Derfor filmes nå boken med Nicole Kidman i hovedrollen. Faren er selvsagt at de fleste lagene av historie og internasjonal politikk da går tapt, mens den forholdsvis ubetydelige romansen kan bli det som blir stående igjen.

Summaries

EU Citizens' Support for a Common Foreign and Security Policy

By Joakim Ekman

The article applies a citizens' perspective on the Common Foreign and Security Policy (CFSP), which was introduced in the Treaty of the European Union. The CFSP has subsequently been reinforced through the introduction of more coherent instruments and more efficient decision-making. In 1999, the EU assumed a more explicitly military dimension into its sphere of activities, by initiating the European Security and Defence Policy (ESDP). Drawing on the Eurobarometer and the Candidate Countries Eurobarometer, the article demonstrates the readiness of EU citizens to accept the notion of the EU as a foreign policy actor. The cross-national variation in the data suggests that support for the CFSP and the ESDP is closely related to general support for the EU as such. It would seem that, to most citizens, foreign policy remains a rather abstract or remote policy field. A significant part of the public support for the CFSP and the ESDP can thus be labelled as uninformed or diffuse support.

Internasjonal politikk 64 [4] 2006: 467-486

Middle Course with a French *Touche*. French and British Preferences in EU Security and Defence Policy

By Kristin Marie Haugevik

France and Britain have both played crucial roles in the development of a common European security and defence policy (ESDP). However, while France's role is often considered to have been constitutive in this regard, Britain's role has to a larger extent been seen as constraining. This article discusses the extent to which the ESDP's institutional development reflects French and British preferences; the extent to which the French and British discourses on the ESDP have been subject to changes, and the degree to which the two countries have contributed financially and personnel-wise to the EU's first military operations. Two theoretically founded assumptions, one based on a rationalist and the other on a social constructivist argument, constitute the analysis' point of departure. The main conclusion of the article is that while France gradually has seen its visions for a more autonomous and efficient ESDP come true, Britain's preferences for transatlanticism and anti-federalism have increasingly been challenged and modified.

Internasjonal politikk 64 [4] 2006: 487-507

Development or Marginalisation? Xinjiang Bingtuan and State-Run Development in China's Wild West

Kjell Sigurd Røisli

In western China's Xinjiang Uighur Autonomous Region, development is characterised by a difficult political and social situation. Huge state investments, as well as the development of large oil and cotton industries, have led to economic growth and a standard of living that ranks among the highest of China's western provinces and regions. Despite this, groups among the region's inhabitants show great discontent with the Chinese administration. Separatism, terrorism, human rights violation and ruthless exploitation of the region's resources are equally important parts of Xinjiang's recent history as economic development and the improved standard of living. In the midst of this situation Xinjiang's Bingtuan, a group of state-run, formerly military, farming units, plays an important role as a regional development agent and as a Chinese controlling body.

Internasjonal politikk 64 [4] 2006: 509-532

A Report on Turkish Nationalism and Kurdish Liberation

By Mehmed S. Kaya

In this article, the way the Turkish state treats Kurds is put under the spotlight. The Kurds in Turkey have been subjected to extensive oppression since the disintegration of the Ottoman Empire in 1918. The author places oppression of the Kurds in the context of official dogmatic Turkish nationalistic ideology, *Kemalism*, which is based on the political philosophy of the founder of the Turkish republic, Mustafa Kemal “Atatürk”. The military have assumed the position of his foremost spokesmen after Atatürk’s death. It was hoped that the process of adaptation to the EU would result in ending the 80-year long oppression of the Kurds and the other minorities, after Turkey acquired candidate status to the EU in 1999, but the country’s powerful military are trying to thwart this process. The article is discussing how the military are using their role in the Kurdish question to hamper the democratisation process. In Turkey there is widespread agreement that the unsolved Kurdish question is the main reason for the problems which have arisen in connection with the process of adaptation to the EU.

Internasjonal politikk 64 [4] 2006: 533-552

Real Estate Conflicts after War: What Can We Learn from Kosovo?

By Arne Bangstad

An armed conflict will often lead to various problems concerning private property. The solution of these will be legal in the first instance, but there is a range of other issues connected to a property dispute. This article discusses the individual and societal consequences of a mass claims process in Kosovo managed by the UN organisation HPD. This process had opportunities to strengthen democracy and facilitate the return of refugees. The article emphasises some missed opportunities in Kosovo and how the process can be improved. The restitution of property disputes in Kosovo is summarised as successful on the legal side, but with substantial shortcomings in the implementation of decisions and democracy building.

Internasjonal politikk 64 [4] 2006: 553-563

Internasjonal politikk, årgangen 2006

1-2006

- 3 **Forord: Kjønn og internasjonal politikk**
Birgitte Kjos Fonn
- 7 **Vad har kön med kriget mot terrorismen att göra?**
Anna T. Höglund
- 29 **Gjennom glasstaket? Verdens kvinnelige statsog regjeringssjefer 1945–2006**
Torild Skard
- 53 **Gløtt i jernteppet – Finn Moe og det private diplomati**
Vebjørn Elvebakk
- Aktuelt:*
- 73 **Regionale stormakters globale rolle. Kina, India, Brasil og Sør-Afrika**
Stein Tønnesson
- 95 **USA, Midtøstens olje og Kina**
Øystein Noreng
- Bokspalte*
- 123 **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**
Ole Jacob Sending
- Anmeldelse av fotoutstillingene*
- 127 **Robert Capa: Images of War (Nobels Fredssenter 1. mars–13. april) og Weltsprache Fussball (Stenersen-museet 4. mars–15. april)**
Andreas Selliaas
- 129 **Imperial Grunts. The American Military on the Ground**
Halvard Leira
- 134 **Nation-Building and Common Values in Russia**
Bo Petersson
- 139 **Summaries**

2-2006

- 143 **Forord: Klimaforpliktelser for u-land?**
Birgitte Kjos Fonn
- 147 **U-landsdeltakelse i klimaregimet. Muligheter og barrierer**
Anne Therese Gullberg, Jon Hovi & Jonas Vevatne
- 173 **Kanalen mot strømmen**
Tine Ustad Figenschou
- 199 **Statsborgerskapsdebatt i Norge og Tyskland**
Marianne Takle
- Aktuelt*
- 213 **Iran under Mahmoud Ahmadinejad**
Daniel Heradstveit
- 227 **Like før det smeller? Om globale ubalanser**
Arne Jon Isachsen
- 245 **India – en fremtidig økonomisk stormakt?**
Arild Engelsen Ruud
- Det 20. århundres klassikere:*
- 257 **Norman Angell og The Great Illusion**
Torbjørn L. Knutsen
- Bokspalte*
- 281 **Prospects for Peace, Security and Human Rights in Africa's Horn**
Anita Haslie
- 285 **Summaries**

3-2006

- 291 **Forord: Boring og miljø i nord**
Birgitte Kjos Fonn
- 295 **Boring som miljøargument?**
Norske petroleumdiskurser i nordområdene
Leif Christian Jensen
- 311 **Den langvarige opinionskrigen**
Vietnam-konflikten i USA, Noreg og Sverige
Oddbjørn Melle
- 341 **Mellom verdibaserte og realpolitiske interesser – Norske avveininger før og etter Irak-krigen 2003**
Helene Forsland Berger
- Aktuelt:*
- 365 **Tenketankenenes rolle i amerikansk politikk**
Tora Skodvin
- 393 **Grenseløse karikaturer: En privatisering av utenrikspolitikken?**
Karoline H. Flåm & Torbjørn L. Knutsen
- 413 **Den olympiske bevegelse og internasjonal politikk**
Andreas Selliaas
- Debatt:*
- 427 **Var Robinson Crusoe nordmann? Norges forunderlige reise mot Europa**
Nils-Johan Jørgensen
- Bokspalte*
- 445 **Russia's Oil and Natural Gas: Bonanza or Curse?**
Indra Øverland
- 448 **Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations**
Kristin M. Haugevik
- 451 **Vladimir Putin and the New World Order: Looking East, Looking West?**
Geir Flikke
- 457 **Summaries**

4-2006

- 463 **Forord: Utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU fra to perspektiver**
Birgitte Kjos Fonn
- 467 **EU-medborgarna och stödet för en europeisk utrikes- och säkerhetspolitikk**
Joakim Ekman
- 487 **Middelvei med fransk *touche*. Franske og britiske preferanser i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik**
Kristin M. Haugevik
- Aktuelt:*
- 509 **Utvikling eller marginalisering? Xinjiang Bingtuan og statsstyrt utvikling i Kinas ville vesten**
Kjell Sigurd Røisli
- 533 **Tyrkisk nasjonalisme og kurdisk frigjøring. En tilstandsrapport**
Mehmed S. Kaya
- 553 **Eiendomskonflikter og krig. Hva Kosovo kan lære oss**
Arne Bangstad
- Bokspalte:*
- 565 **Legitimitet som historisk praksis**
Morten Skumsrud Andersen
- 570 **Empire in Denial**
Karsten Friis
- 574 **Lag på lag om Sudan**
Birgitte Kjos Fonn
- 579 **Summaries**
- 583 **Årgangen 2006**

Perspectives on European Development Cooperation

Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU

Edited by **Olav Stokke**, Norwegian Institute of International Affairs
and **Paul Hoebink**, Centre for International Development Issues
Nijmegen (CIDIN), Catholic University of Nijmegen

Events of the past twenty years, including the Cold War and the War on Terror, have meant that the environments of international development co-operation have changed extensively, with dramatic consequences for development policies and North-South relations in general.

Perspectives on European Development Cooperation takes stock of such changes, describing and analysing the new European development agenda, including the role of the European Union. Essays by prominent authorities in the field examine the development policies of individual donor countries and focus on the principles and objectives governing aid strategies and the performances of these policies.

This book will be of interest to students of development studies and those involved in determining development policy.

'This series provides an important set of research papers on European development assistance. The different essays have given us reliable documentation, and usually an in-depth assessment of some of the key issues that have been (or in some cases ought to have been) debated by administrators and policy-makers of European aid. From an historical perspective, they have left us an increasingly valuable record of the (ever-changing) issues and themes that have successively been the subject of aid discourse over the past quarter-century... If you want an update on the evolution of official aid in Europe's 15 biggest donor countries, then it's all here in one volume' *Development Policy Review*, 2006, 24 (1)

Contents: Introduction: European Development Co-operation at the Beginning of a New Millennium 1. The Changing International and Conceptual Environments of Development Co-operation 2. Austrian Aid Policy 3. Belgian Aid Policies in the 1990s 4. British Aid Policy in the 'Short-Blair' Years 5. Danish Aid Policy in the Post-Cold War Period: Increasing Resources and Minor Adjustments 6. Finland: Aid and Identity 7. French Development Co-operation Policy 8. Germany's Development Co-operation Policy since the Early 1990s: Increased Conceptual Ambitions in Times of Severe Financial Constraint 9. The Foreign Aid Policy of Ireland 10. Trends in the Debate on Italian Aid 11. A New Member of the G-0.7: Luxemburg as the Smallest and Largest Donor 12. All in the Name of Quality: Dutch Development Co-operation in the 1990s 13. Norwegian Aid Policy: Continuity and Change in the 1990s and Beyond 14. Spanish Foreign Aid: Flaws of an Emerging Framework 15. Swedish Development Co-operation in Perspective 16. Swiss Development Co-operation: Major Changes since the Early 1990s and Future Challenges 17. The European Union's Development Policy: Shifting Priorities in a Rapidly Changing World. Glossary. Notes on Contributors. Index

Towards a Post-Putin Russia



In March 2008, President Vladimir Putin's current term in office is due to expire. Ever since Putin was re-elected in 2004, Russian and international media have been rife with speculations about the outcome of the '2008 problem': Will Putin relinquish power? And if so, who will succeed him? Every promotion and dismissal of top executives over the past few years has sparked new waves of speculation about which of the loose interest groups or clans of the president's inner circle is now in ascent and thus likely to produce the heir. Speculating about names at this stage, however, cannot be anything more than more or less educated guesswork. When organizing the conference 'Towards a Post-Putin Russia' at the Norwegian Institute of International Affairs in December 2005, we wished to move beyond discussions on who might be at the helm after 2008 and focus instead on some fundamental trends likely to influence the new presidency. To this end, we invited five leading international experts on Russian politics and challenged them to reflect on what impact current trends in democratic development, elite competition, centre-periphery relations, economic growth and international relations might have on the post-Putin presidency. This volume presents their views on these important subjects.

Price NOK 150

Order pub@nupi.no or phone + 47 22 99 40 00

Postal address NUPI, P.O. Box 8159 Dep., 0033 Oslo

Web address www.nupi.no

Hvor hender det?



Artikkelserien Hvor hender det? [HHD] fortetter og forenkler internasjonale spørsmål innenfor et hendig format. I mange fag og sammenhenger er det behov for en kortfattet framstilling av konflikter og samarbeid, prosesser, utfordringer og utviklingstrekk i det internasjonale samfunnet. Særlig i en tid så fylt av raske endringer som vår, er det viktigere enn noen gang å være oppdatert.

For nærmere info se www.nupi.no

Norsk Utenrikspolitisk Institutt Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Tel.: [+47] 22 99 40 00 | Faks: [+47] 22 36 21 82 | E-post: pub@nupi.no

Internasjonal politikk [retningslinjer for manus]

Artiklene bør ikke overskride 25 sider A 4, dobbel linjeavstand, eller 45 000 tegn inkludert mellomrom.

Internasjonal politikk tar ikke inn bidrag som samtidig publiseres i andre Norden-baserte publikasjoner. Kun manus på norsk, dansk eller svensk mottas. Endelige bidrag leveres formatert for PC. Oppgi system og nødvendige spesifikasjoner.

		I. Anbefalt format for kildehenvisning	Til kildehenvisninger brukes forfatternavn og publiseringsårstall, i parentes, istedenfor fotnoter/sluttnoter, for eksempel: «...(Neumann 2001)» «...(Rieker & Ulriksen 2003)» Skal sidetall oppgis, tilføyes det i parentesen etter årstallet med kolon imellom, og uten «s.», f.eks.: «...(Neumann 2001: 24)» Helt korte kommentarer kan også føyes inn, f.eks.: «...(se også Neumann 2001: 24)» For to helt like henvisninger som følger direkte på hverandre, kan selvsagt «ibid.» brukes til annen gangs henvisning, f.eks.: «...(Neumann 2001: 24) ... (ibid.)» NB: Derimot er det ingen plass for «op.cit.» i dette systemet. Når samme forfatter har to publikasjoner i samme år, tilføyes en liten bokstav (a, b) etter årstallet, slik: (Neumann 2001a) ... (Neumann 2001b). Litteraturlisten må da vise på tilsvarende måte hvilken av referansene som er hvilken.
Utgiver:	NUPI		
Copyright:	© Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2006		
Redaktør:	Birgitte Kjos Fonn	2. Anbefalt format for liste over litteraturhenvisninger	Listen plasseres etter notene (se 3. Noter) med forfatternavn i alfabetisk rekkefølge. Vi har valgt følgende regler, med sikte på den best mulige kombinasjon av enkelhet og bibliografisk nøyaktighet.
Bokmeldingsred.:	Halvard Leira		
Red.sekr.:	Jan Risvik		
Red.utvalg:	Henrik Thune, Bent Sofus Tranøy, Ståle Ulriksen		
Red.råd:	Helge Blakkisrud, Torkel Brekke, Laila Bokhari, Karin Dokken, Gro Holm, Lars Mjøset, Iver B. Neumann, Knut G. Nustad, Jarle Simensen, Stein Tønnesson, Nils Morten Udgaard	a) Bok:	Neumann, Iver B. (2001) <i>Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten</i> . Oslo: Pax.
Manus:	Sendes elektronisk til: bkf@nupi.no Vennligst bruk malen på 3. omslagsside.	b) Bok med to/tre forfattere:	Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.)(2003) <i>En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU</i> . Oslo: NUPI. Ved to/tre forfattere brukes tegnet «&» heller enn «og» eller «and» for å unngå misforståelser. Merk ombyttet rekkefølge på fornavn og etternavn til forfatter nr. 2 og 3.
	Alle synspunkter i <i>Internasjonal politikk</i> står for forfatternes regning og kan ikke tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt.	c) Fire eller flere forfattere:	Grubb, Michael et al. (1993) <i>The Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment</i> . London: Earthscan. Ved fire eller flere forfattere brukes første forfatter samt formen «et al.» istedenfor de øvrige forfatternavn i referanser i teksten.
	<i>Internasjonal politikk</i> er Indeksert i <i>The International Bibliography of the Social Sciences</i> , <i>International Political Science Abstracts</i> og <i>Gale Directory of Publications and Broadcast Media</i>	d) Artikkel i tidsskrift:	Eide, Espen Barth (2002) «Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser», <i>Internasjonal politikk</i> 60(2):211–24. Her føres til slutt årgangsnummer, hefte nr. innen årgangen i parentes, kolon og sidetall uten «s.» eller «p.».
	Medlem av Norsk Tidsskriftforening: <i>www.tidsskriftforeningen.no</i>	e) Kapittel/artikkel i redigert verk:	Claes, Dag Harald (2003) «Oljen som amerikansk motivasjon?» i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary & Per Kristian Mydske (red.) <i>Spillet om Irak</i> . Oslo: Abstrakt Forlag (31–59). «red.» brukes istedenfor «ed.» også for engelske publikasjoner. For henvisninger til et redigert verk som inneholder det kapittel som siteres, brukes «i» selv om arbeidet er på et fremmed språk. Eventuelle sidetall føres i parentes til slutt.
Internasjonal politikk:	4 hefter i året	f) Artikler fra avis/andre nyhetsmedier	<i>International Herald Tribune</i> (2003) «Young, female and carrying a bomb» 8. august. Dersom artikkelen er en kommentar, kronikk eller analyse, bruker vi: Dragnes, Kjell (2004): «Hissig luftkamp om fremtiden.» <i>Aftenposten</i> 9. juni
Abonnement 2006:	NOK 360 (innen Norden) NOK 480 (utenfor Norden)	3. Noter:	Skal være fotnoter og helst brukes til korte utdypninger av eller kommentarer til teksten. Noter skal ikke brukes i hovedtittelen på artikkelen. <i>Takkenoter</i> o.l. slik som «Takk til Ole Dahl-Gulliksen for nyttige kommentarer» skal ikke nummereres.
Enkelthefter:	NOK 115 (+ porto/eksp.)		
Bestilling:	<i>www.nupi.no/Norsk/Publikasjoner/Bestilling/</i>		
Tel.:	22 99 40 00		
Fax:	22 36 21 82		
E-post:	pub@nupi.no		
Internett:	<i>www.nupi.no</i>		
Adresse:	Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo		
Besøksadresse:	C.J. Hambros plass 2		
Design:	Ole Dahl-Gulliksen		
Trykk:	Hegland trykkeri as, Flekkefjord		
Omslagsbilde:	Scanpix		

Forord: Utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU fra to perspektiver

Birgitte Kjos Fonn

EU-medborgarna och stödet för en europeisk utrikes- och säkerhetspolitik

Joakim Ekman

Middelvei med fransk *touche*. Franske og britiske preferanser i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik

Kristin M. Haugevik

Aktuelt:

Utvikling eller marginalisering? Xinjiang Bingtuan og statsstyrt utvikling i Kinas ville vesten

Kjell Sigurd Røisli

Tyrkisk nasjonalisme og kurdisk frigjøring. En tilstandsrapport

Mehmed S. Kaya

Eiendomskonflikter og krig. Hva Kosovo kan lære oss

Arne Bangstad

Bokspalte

Summaries