



NPI

[2·03] Nordisk Øst·forum

Tema
Kvasistater i internasjonal
politikk

Nr. 2 - 2003
17. Årgang

Norwegian Institute
of International
Affairs

Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

[2] Innhold

- 147 **Forord**
- 149 **Kart over kvasistater**
- 151 **Kvasistater i internasjonal politikk**
Pål Kolstø
- 173 **Statsprosjektet som sikkerhetspolitikk
– den vestbalkanske utmaningen**
Johan Larsson
- 193 **Kosovo: Fra undertrykt provins til internasjonalt
protektorat**
Lene Mosegaard
- 209 **Kvasistater i Eurasien**
Svante Cornell
- 223 **Multilaterale institusjoner og kvasistater**
Indra Øverland
- 237 **«De svagaste av de svaga» – Abchazien och
Transnistrien som kvasistater**
Andreas Johansson och Johnny Rodin
- 257 **Nagorno-Karabach: kvasistat eller Armeniens
maktcentrum?**
Svante Cornell

- 269 **Är kvasistaterna här för att stanna?**
Kerstin Nyström
- 275 *Velkommen til Internett*
- Bokomtaler*
- 279 **Nations and nationalism in East-Central Europe, 1806–1948**
Omtalt av Elisabeth Bakke
- 282 **Sentral-Europa og Baltikum etter 1989**
Recenserad av Henri Vogt
- 286 **Rumänien och demokratins förutsättningar**
Omtalt av Jardar Seim
- 289 **A Slavic Triangle? Present and Future Relations Between Russia, Ukraine and Belarus**
Omtalt av Kristian Åtland
- 292 **(Re)making of a place and nation: Gagauzia in Moldova**
Omtalt af Allan Have Larsen
- 295 **Gulag og glemsel. Ruslands tragedie og Vestens hukommelsestab i det 20. århundrede**
Recenserad av Gudrun Persson
- 297 **Lad os blive som solen. Den russiske sølvalder 1890–1917. En litteraturhistorisk fremstilling**
Recenserad av Lars Kleberg
- 301 *Nye bøker i Norden*

Forord

Kvasistater – det internationale samfunds problembørn

Dette temanummer af *Nordisk Østforum* behandler problematikken omkring kvasistater; med kvasistat mener vi et område som tilstræber selvstændighed og på mange områder fungerer som en selvstændig stat uden dog at være internationalt anerkendt. Det er en problematik, der for alvor blev aktuel i forbindelse med afkoloniseringen efter den anden verdenskrig. I den postkommunistiske verden opstod fænomenet, da de multinationale riger Jugoslavien og Sovjetunionen brød sammen. En nyttig begrebsafklaring med hensyn til disse i alle henseender problematiske størrelser i international politik findes i Pål Kolstø's indledende artikel, der desuden rummer en gennemgang med et globalt perspektiv på kvasistater efter afkoloniseringen.

I dette temanummer bringer vi både artikler, der går på tværs af problematikken om hvad en kvasistat er, og artikler, der ser på en eller flere af kvasistaterne. De kvasistater vi behandler med selvstændige artikler er Bosnien, Kosovo og Nagorno-Karabakh. Desuden behandles udviklingen i Transdnestrien og Abkhasien i en komparativ artikel. Andre kvasistater såsom Sydossetien kunne også være inddraget. Vi har imidlertid valgt at prioritere temaer, der går på tværs af kvasistatsproblematikken og således styrke det komparative perspektiv snarere end at levere en komplet gennemgang af udviklingen i samtlige kvasistater i den tidlige østblok.

Vi indleder rundturen til de forskellige kvasistater på Balkan med Johan Larssons bidrag om Bosnien. Bosnien er i kraft af sin internationale anerkendelse strengt taget ikke en rigtig kvasistat, men vi har alligevel valgt at tage det med i dette temanummer, da det har vist sig at være en stat med særdeles store problemer efter en yderst vanskelig fødsel. Det samme gør sig gældende for Kosovo, som

dog endnu har den internationale anerkendelse til gode. Lige som Bosnien holdes også Kosovo i høj grad i live af det internationale samfund. Lene Mosegaard giver en gennemgang af udviklingen i Kosovo, hvor strategien fra kosovoalbansk side øjensynligt er at bruge den nuværende status som internationalt protektorat til springbræt for at blive anerkendt som en selvstændig stat.

På vår rundtur i kvasistaternes verden kommer vi dernæst til det tidligere Sovjetunionen. Her indleder Svante Cornell med en oversigt over udviklingen i fem eurasiske kvasistater. Kvasistaternes placering i storpolitikens gråzone stiller det internationale samfund over for store problemer. Indra Øverland belyser de internationale organisationers rolle i denne sammenhæng i konfliktmægling i kvasistater. Transdnestrien og Abkhasien er netop to postsovjetiske kvasistater. Udviklingen her skildres af Andreas Johansson og Johnny Rodin. Som det fremgår af denne artikel er situationen fortsat ganske kompliceret. Dessuden bidrager Svante Cornell med en artikel om Nagorno-Karabakh, som i sovjettiden var en af de første etniske konflikter, der for alvor løb løbsk. Også her er situationen fortsat uafklaret.

Tilsammen er disse artikler en indføring i en række af denne verdens mere eller mindre kendte brændpunkter og baggårde. Dette er brændpunkter, der er opstået, fordi det internationale samfund endnu ikke har vist sig i stand til at håndtere de problemer, der gør sig gældende, når stater går i opløsning. Intet tyder på, at denne problematik bliver mindre i fremtiden, af hvilken grund vi nok også vil komme til at høre mere til disse gråzoner i det internationale samfund. Temanummeret afrundes meget passende af et bidrag af Kerstin Nyström, hvori hun rejser spørgsmålet om, hvorvidt kvasistaterne er kommet for at blive – og berører de teoretiske såvel som praktiske implikationer af denne nye type aktør i det internationale rum.

Gæsteredaktører Rikke Haue og Allan Have Larsen

Kart over kvasistater



Balkan



Moldova



Kaukasus

Kvasistater i internasjonal politikk

Pål Kolstø
professor, Institutt
for østeuropeiske og
orientalske studier,
Universitetet i Oslo

I 1990 utgav Robert H. Jackson en bok om *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and The Third World*. Her fastslo han at de fleste tidligere kolonier i Afrika som fikk uavhengighet på 1960- og -70-tallet, hadde et særdeles dårlig grunnlag for å kunne fungere som selvstendige stater. De hadde tidligere vært styrt som om de var et britisk *county* eller et fransk *département*, og manglet selv de mest nødtørftige institusjoner og infrastruktur. Enda mer problematisk var det at de ikke hadde eliter med tilstrekkelig utdanning og erfaring til å overta styringen av staten. Koloniene hadde oppnådd uavhengighet ikke ved å oppfylle bestemte empiriske kriterier, men fordi det politiske klima hadde endret seg etter den andre verdenskrig: Kolonialisme var ikke lenger en gangbar politisk styreform, verken i verdensopinionen, i koloniene eller, for den saks skyld, i kolonimaktene selv.

I tidligere århundrer var stater oppstått som følge av kriger og diplomati, påpekte Jackson. Stater som ikke var i stand til å forsvare seg, kunne i siste instans bli utradert fra kartet. I etterkrigstiden var dette radikalt forandret: Alle de tidligere koloniene kunne regne med å overleve selv om de ikke oppfylte de kravene som må stilles for at en stat skal kunne fungere som en stat. I etterkrigstidens stats-system ble internasjonal anerkjennelse tildelt på et rent formelt, ikke-empirisk grunnlag. Dette har ført til at en helt ny type stater har oppstått, hevdet Jackson, nemlig «quasi-states». De holdes oppe av ytre støttepilarer, gjennom internasjonale konvensjoner og medlemskap i internasjonale organisasjoner, og ikke ved et indre reisverk av egne lover og institusjoner. Quasi-states hadde derfor kun «negativ suverenitet», mente han.

Fenomenet «negativ suverenitet» har viktige konsekvenser ikke bare for det internasjonale statssystemet, men også for de nye statene selv. Statsledere i «quasi-states» skaffer seg sine største inntekter ikke ved å skattlegge befolkningen, som ofte har svært liten betalingsevne, men på to andre måter: ved å melke internasjonale giverorganisasjoner og ved å utnytte landets eksporterbare naturressurser. Mesteparten av disse inntektene finner veien ned i makt-havernes egne lommer i stedet for å bli investert i statsbyggende eller samfunnsnyttige prosjekter. Forholdet mellom stat og samfunn, mellom leder og befolkning, var derfor meget spinkelt. Ledere i «quasi-states» trenger ikke støtte fra befolkningen for å holde seg ved makten. I stedet kjemper konkurrerende eliter om makten og kontroll over «staten», eller rettere sagt: over retten til å presentere seg i utlandet som ledere for denne nærmest ikke-eksisterende størelsen. De som blir anerkjent som statens ledere, vil kunne manipulere internasjonale giverorganisasjoner og med loven i hånd utnytte de ressursene som finnes i landet.

Jacksons bok utløste en viktig debatt om de postkoloniale statesnes struktur og egenart og satte fingeren på et alvorlig problem i internasjonal politikk. Fremdeles brukes begrepet «quasi-states» i akademisk litteratur ofte på den måten Jackson definerte det. I journalistikk og politisk språkbruk ser det derimot ut til at hans terminologi ikke har slått igjennom. Her brukes i stigende grad andre uttrykk, så som «shadow state», «virtual state» osv., for å beskrive de samme forholdene. Især har uttrykket «failed states» vunnet frem i de senere år. Et søk på Google gav 1020 treff på «quasi-states» og hele 11 000 treff på «failed states», og da hadde søket på «quasi-states» fanget opp en hel del andre fenomener, som mikrostater (Monaco, Vatikanstaten), autonome enheter i føderale stater (Tatarstan, Burjatia), multinasjonale selskaper og til og med en type kvasitilstand for visse atompartikler. Og endelig viste søket at begrepet «quasi-states» i stigende grad blir brukt også på samme måte som «kvasistater» blir brukt i dette spesialnummeret av *Nordisk Østforum*: som ikke anerkjente stater.

Denne terminologiske vaklingen er forvirrende og uønsket, men i denne artikkelen vil jeg bruke den som et utgangspunkt for å understreke en del viktige fellestrekk mellom «quasi-states», slik Jackson definerte dem, og kvasistater, slik vi definerer dem: I begge tilfeller dreier det seg om statsdannelser helt i utkanten av det internasjonale statssystem og fenomener som stiller det internasjonale samfunn overfor spesielle problemer. I de aller fleste tilfeller har vi dessuten i begge kategorier også med særdeles *svake* stater

å gjøre. Og endelig forholder Jacksons «quasi-states» og «våre» kvasistater seg til hverandre som årsak og virkning: «Quasi-states» er svært ofte for svake til å klare å opprettholde sin autoritet over hele sitt territorium effektivt. Dette gjør det mulig for politiske eliter i periferien å bryte løs fra sentralmyndighetenes kontroll og utrope sin provins til en kvasistat.

Samtidig er «quasi-states» og «kvasistater» ikke bare forskjellige, men i en viss forstand *diametralt motsatte* fenomener: «Kvasistater» mangler nettopp den ene kvaliteten som ifølge Jackson «quasi-states» er i besittelse av, den kvaliteten som i det hele tatt gjør at de fortsatt eksisterer, nemlig internasjonal anerkjennelse som selvstendig stat.¹ Og til tross for at kvasistatene mangler dette, eksisterer de like fullt, noe som jo bør være et tankekors for «quasi-states»-forskningen.

Svært lite har vært skrevet om kvasistater i betydningen ikke-ankjente stater. Under forberedelsene til denne artikkelen forsøkte jeg å finne teoretisk og komparativ litteratur om dette emnet, men resultatet var magert.² Denne artikkelen må derfor betraktes som noen første pløgfurer i en nokså upløyd mark. De spørsmålene jeg håper å finne noen svar på er: Hvorfor oppstår kvasistater? Hva ønsker de å oppnå? Og hvilke muligheter har de til å nå sine mål?

Hvorfor oppstår og overlever kvasistater?

Kvasistater finnes på mange kontinenter – i Europa, Afrika og Asia – men ikke med samme tetthet overalt. Vi finner klart hyppigere forekomsten av slike politiske størrelser i det tidligere Sovjetunionen og i det tidligere Jugoslavia, dvs. i to nylig oppløste multinasjonale, kommunistiske føderasjoner. I den tidligere sovjetrepublikken Moldova ligger den såkalte Dnestr-republikken (offisielt *Pridnestrovskaja moldavskaja respublika*, PMR), i Sør-Russland finner vi Tsjetsjenia og i Aserbajdsjan har Nagorno-Karabakh løsrevet seg. Georgia har den tvilsomme fornøyelsen av å være «vertsland» for ikke mindre enn to kvasistater, nemlig Abkhasia og Sør-Ossetia.

-
- 1 Scott Pegg (2000: 19) har bemerket at «The quasi-state is legitimate no matter how ineffective it is. Conversely the de facto state is illegitimate no matter how effective it is». Med «de facto state» mener Scott Pegg det samme som vi mener med «kvasistat».
 - 2 Det aller meste av den relevante litteraturen drøfter kun én konkret kvasistat. De eneste vitenskapelige artiklene som anlegger et komparativt perspektiv er Charles King (2001), Vladimir Kolossov og John O'Loughlin (1999), Scott Pegg (1998) og Svante Cornells artikkel om kvasistater i Eurasia i dette nummer av *Nordisk Østforum*.

I det tidligere Jugoslavia kan Kosovo på mange måter sies å fungere som en kvasistat. Republika Srpska i Bosnia hadde en tilsvarende status inntil den ble anerkjent som en entitet innenfor Bosnia-Hercegovina etter undertegnelsen av Dayton-avtalen i 1995. Samme år forsvant også en annen kvasistat i det tidligere Jugoslavia da Srpska Krajina i det østlige Kroatia ble rent over ende av kroatisk styrker under «Operasjon Storm». Makedonia var i realiteten også en kvasistat fra september 1991, da republikken løsrev seg fra Jugoslavia, til april 1993, da den ble tatt opp i FN.

Siden avkoloniseringen har Afrika hatt minst fire kvasistater, hvorav én (Eritrea) har oppnådd internasjonal anerkjennelse, mens to (Katanga og Biafra) er blitt utradert og én (Somaliland) fortsetter å eksistere som kvasistat. På grensen mellom Europa og Asia finner vi i tillegg til Tsjetsjenia også Den tyrkiske republikken på Nord-Kypros (heretter omtalt som Nord-Kypros). De kurdisk-kontrollerte områdene i Nord-Irak kan også sies å fungere som en kvasistat. I Burma har to områder, Karen og Shan, erklært seg som egen stat, mens LTTE, «De tamilske tigrene», i 1977 proklamerte uavhengighet for Tamil Eelam på den nordlige og østlige del av Sri Lanka. Taiwan er anerkjent av kun 28 stater og inntar dermed en slags mellomstatus mellom en kvasistat og en «vanlig» stat.

Denne listen over tidligere og nåværende kvasistater antyder at stater av denne typen frister en ytterst usikker tilværelse. De dukker opp og går til grunne igjen. Noen av dem må likevel kunne sies å ha oppvist en betydelig overlevelsessevne. Den eldste av dem, Nord-Kypros, ble opprettet i 1974 og har således eksistert sammenhengende i snart en generasjon. Det som krever en forklaring er derfor både hvordan noen av disse statene klarer å overleve og hvorfor noen går under.

Ettersom kvasistater ikke nyter den type internasjonal anerkjennelse som holder liv i andre svake stater, må det være noe annet som gjør det. Generelt sett kan vi snakke om to former for livredningsstyr: militærmakt og eksterne støttespillere.

Militærmakt

Politiske formasjoner som ikke understøttes av det internasjonale system av gjensidig anerkjennelse mellom stater, blir i en viss forstand kastet tilbake til Hobbes' jungel. I enda større grad enn andre stater må de støtte seg på militærmakt for å overleve. Denne makten trenger likevel ikke være spesielt stor. Det er nok at kvasistaten kan hamle opp med det vi kan kalle utfordrerstaten, dvs. den (inter-

nasjonalt anerkjente) staten som gjør krav på samme territorium og som kvasistaten har brutt ut fra. Disse utfordrerstatene er vanligvis svært svake. Charles King (2001: 535) beskriver f.eks. Georgia, Moldova og Aserbajdsjan, dvs. de statene som gjør krav på hhv. Abkhasia og Sør-Ossetia, Dnestr-republikken og Nagorno-Karabakh, som «exceptionally weak states (...) by any measure».

Samtidig er det klart at kvasistater, av åpenbare årsaker, har en klar tendens til å bruke mye ressurser på oppbyggingen av det militære forsvaret.

En ekstern støttespiller

Selv med et relativt sterkt forsvar er mange kvasistater helt avhengige av støtte fra en ekstern støttespiller eller «patron». Med en mektig patron i ryggen kan en kvasistat i noen tilfeller være i stand til å holde ut selv overfor en forholdsvis sterk utfordrerstat. Dnestr-republikken og Nord-Kypros nyter godt av støtte fra hhv. Russland og Tyrkia. I det første tilfellet er støtten uoffisiell: Russland har ikke anerkjent Dnestr-republikken, men uten aktiv støtte fra den russiske 14. armé i den moldoviske borgerkrigen i 1992 ville Dnestr-republikken etter all sannsynlighet vært en saga blott i dag. Når det gjelder Nord-Kypros er støtten offisiell og direkte: Som det eneste land i verden har Tyrkia anerkjent diplomatisk sin datterrepublikk på Kypros, og har også tatt på seg store deler av det militære ansvaret for republikken.

Armenia fungerer som patron for Nagorno-Karabakh. Selv om Armenia selv er en meget svak stat som flere ganger har truet med å kollapse helt, er likevel forbindelseslinjen til Armenia gjennom Latsjin-korridoren den navlestrengen som holder liv i Nagorno-Karabakh. Armenia har ikke anerkjent Nagorno-Karabakh diplomatisk, men de tette forbindelsene mellom de to republikkene kommer f.eks. klart til uttrykk i det forhold at Armenias nåværende president, Robert Kotsjarjan, kommer fra Nagorno-Karabakh og tidligere var president i denne kvasistaten.

Taiwan er en sterk stat størrelsen tatt i betraktning, ikke bare økonomisk, men også militært. Landet blir likevel som en puslete smågutt å regne sammenlignet med sin utfordrerstat, Folkerepublikken Kina. Fastlands-Kina ville utvilsomt forlengst ha hevet Taipei-regimet på sjøen dersom det ikke hadde vært for den militære støtte og sikkerhetsgaranti Taiwan får fra sin mektige patronstat, USA.

Kosovo og de kurdisk-kontrollerte områdene i Nord-Irak utgjør spesialtilfeller ettersom den eksterne patron ikke er én bestemt stat,

men hele det internasjonale samfunn representert ved FN. Den støtten de to områdene får, er av forskjellig art: I Nord-Irak dreier det seg om å nekte utfordererstaten Irak muligheten til å gjenerobre området, mens den sivile administrasjonen overlates til lokale og ofte rivaliserende kurdiske grupper. I Kosovo, derimot, har FN og NATO gjennom UNMIK og KFOR i praksis overtatt ikke bare den militære kontrollen, men fører også nøye oppsyn med den sivile administrasjonen. Kosovo – i likhet med en annen del av det tidligere Jugoslavia, Bosnia-Hercegovina – blir i realiteten styrt som et internasjonalt protektorat. Det er likevel en vesensforskjell mellom disse to områdene: mens Bosnia-Hercegovina er en internasjonalt anerkjent stat og medlem av FN, kjemper Kosovo fortsatt en innbitt kamp for å oppnå en slik status.

Overordnet målsetting: Internasjonal anerkjennelse

Ved hjelp av tilstrekkelig militær styrke kan kvasistater holde det gående i mange år og endog tiår. De befinner seg likevel konstant i en ytterst usikker situasjon, og muligheten for at staten til slutt vil bli utslettet er i høy grad til stede. I sterk kontrast til dette kan vi konstatere at anerkjente stater nyter noe i nærheten av full garanti for fortsatt eksistens, nærmest uansett hvordan de stiller seg. Som Scott Pegg (2000: 90) påpeker, «once acquired, sovereign statehood has become almost impossible to lose». Siden FN ble opprettet i 1945 har ikke noen av medlemsstatene blitt permanent ekskludert mot sin vilje.

Derfor er det en helt overordnet målsetting for kvasistater å oppnå internasjonal anerkjennelse. Dette dreier seg ikke om økt prestisje og status, men om mulighetene for å overleve på sikt. Dette kan vi illustrere ved å sammenligne skjebnen til Srpska Krajina i Kroatia med Kuwait. Det irakske angrepet på Kuwait i 1990 og det kroatisk angrepet på Srpska Krajina i 1995 ble i de respektive utfordererstatene oppfattet som samme type aksjoner: Det dreide seg i begge tilfeller om å gjenvinne kontroll over et område som urettmessig var blitt skilt ut fra staten. Det internasjonale samfunn derimot så det helt annerledes: Kuwait var og er en internasjonalt anerkjent stat, mens Krajina ikke var det. Angrepet på Kuwait ble derfor ikke tålt, mens angrepet på Krajina ble stilltiende godtatt.

Det internasjonale klima i etterkrigstiden har vært preget av svært strenge restriksjoner mot opprettelse av nye stater (Østerud 1997: 167–84). Selv om prinsippet om nasjonenes selvbestemmelsesrett er nedfelt i FNs charter, blir det ikke oppfattet som at dette gir en

del av et lands befolkning rett til å bryte ut og danne en egen stat. Prinsippet slår fast at Folket har rett til å styre seg selv ved å velge sine egne ledere til å styre staten. Det gir imidlertid ikke noe grunnlag for å underminere eller splitte opp staten som sådan. Det er alminnelig antatt at dersom internasjonal anerkjennelse blir gitt til én eller noen få utbrytergrupper, vil det meget lett kunne føre til økt press fra andre grupper, med tiltakende fragmentering av statssystemet som resultat.

Dermed kan man si at statssystemet i prinsippet har vært lukket i begge ender: Mens ingen er blitt kastet ut så sant de først er kommet innenfor, har døren samtidig vært lukket for dem som står utenfor og banker på. Som Robert Jackson uttrykker det: «There is international determination to retain the existing political map and to reject virtually out of hand any belated demands for self-determination, however worthy or just the cause may be. The conservatism of international society on this question is profound» (Jackson 1990: 190). Det internasjonale systemet opererer etter Matteusprinsippet: «Den som har, han skal få, og det i overflod. Men den som ikke har, skal bli fratatt selv det han har» (Matt. 25, 29).

Denne restriktive politikken har likevel ikke kunnet hindre en nærmest eksplosjonsartet utvidelse av FN's medlemsmasse, fra 51 medlemmer ved opprettelsen til 191 i dag. Én viktig årsak bak denne bemerkelsesverdige utvidelsen er at det internasjonale klimaet ved to anledninger er blitt endret. Tabuet mot opprettelse av nye stater er midlertidig blitt opphevet som en følge av at de aktuelle søkerstatene er blitt møtt med sterk internasjonal sympati. Dette skjedde første gang i perioden mellom midten av 1950-årene og midten av 1960-årene, da stemningen i de europeiske kolonimaktene skiftet fra imperiestolthet til moralsk fordømmelse av kolonialismen. Med meget få unntak ville de tidligere koloniene ikke vært i stand til å riste av seg koloniåket med egen makt. Når de likevel oppnådde internasjonal anerkjennelse, hadde de ikke minst den vestlige opinion å takke for dette.

På 1990-tallet bidrog moralske hensyn for andre gang til at entrédøren til den eksklusive klubb av anerkjente stater ble åpnet. Denne gangen ble de nasjonaldemokratiske, separatistiske bevegelsene i Sovjetunionen og Jugoslavia møtt med en sterk bølge av forståelse og velvilje. Dette stemningsskiftet bidrog til at vestlige statsledere til slutt godtok at disse to statene smuldret opp.

Dagens håpefulle statsledere kan dermed trekke to viktige lærdommer av etterkrigshistorien: For det første at forbudet mot statsopprettelse allikevel ikke er så absolutt som det kan synes ved første

øyekast. For det andre at internasjonal sympati er en nødvendig om enn ikke tilstrekkelig betingelse for at dette forbudet skal bli satt ut av kraft.

I de to periodene da nye stater ble sluppet inn i statsfelleskapet, var dette helt klart ment som midlertidige og begrensede unntak fra regelen. I det første tilfellet skulle det omfatte kun oversjøiske kolonier og protektorater, mens andre grupper som i like høy grad følte at de var undertrykt av en fremmed nasjon, ikke ble inkludert (Østerud 1984). Avkoloniseringen gav dermed lille Palau (ca. 15 000 innb.) rett til å bli en egen stat, mens f.eks. kurderne med en befolkning på kanskje 20 millioner ikke har noen slik rett fordi deres undertrykkere ikke bor på andre siden av et hav.³

I den andre perioden fant man et kriterium for å skille mellom verdige og uverdige kandidater i Sovjetunionens og Jugoslavias egne grunnlover. Alle de 15 sovjetrepublikkene og de seks jugoslaviske republikkene hadde hatt en grunnlovsfestet rett til å tre ut av staten dersom de skulle ønske det.⁴ Når de nå rev seg løs, gjorde de altså ikke annet enn å benytte seg av en rett som kommunistlederne selv hadde gitt dem. Det forhold at statsoppløsningen i det sovjetiske tilfellet stred mot flertallets ønske slik det ble uttrykt i en folkeavstemning våren 1991, ble ikke oppfattet som tungtveiende nok til å nekte dem dette.

I Jugoslavias tilfelle var argumentasjonen noe annerledes. EUs voldgiftskommisjon ble bedt om å uttale seg og slo i januar 1992 fast at Jugoslavia på det tidspunkt allerede var «in the process of dissolution» (Welhengama 2000: 250). Dette synet ble godtatt også av FN og på det grunnlaget ble de tidligere jugoslaviske republikkene anerkjent, først Slovenia, Kroatia og Bosnia-Hercegovina (1992), og til slutt Makedonia (1993).

Dagens kvasistater trekker paralleller mellom sin situasjon og begge de to etterkrigsperiodene da nye stater ble opprettet. De presenterer for det første proklameringsen av sin egen stat som et tilfelle av avkolonisering. Ikke minst tsjetsjenske talsmenn fremstiller regelmessig sin sak som et tilfelle av forsinket avkolonisering, og dette synspunktet aksepteres av mange vestlige forskere og menneskerettighetsorganisasjoner.⁵ Armenske aktivister for sin del hevder

3 Likevel var faktisk kurderne blitt lovet egen stat etter den første verdenskrig, et løfte som vestmaktene senere gikk tilbake på.

4 I Jugoslavia var det riktignok formelt nasjonene, ikke republikkene, som hadde lov til å tre ut. Retten var begrenset til de nasjonene som hadde sine røtter innenfor Jugoslavia, dvs. serbere, kroater, slovenere, montenegrinere, makedonere og muslimer, og omfattet dermed ikke ungarere og albanere.

5 Se f.eks. «*Chechens appeal ...*» (2001) og Magnusson (2000). Et Google-søk

at opprettelsen av Nagorno-Karabakh var «the first instance in the second tier of decolonization of the Soviet Union» (*Nagorno Karabagh...* 1997: 20).

For det andre har de fleste av dagens kvasistater i det postsovjetiske Eurasia tidligere vært en føderal enhet i Sovjetunionen, men på et lavere nivå enn unionsrepublikkene: Nagorno-Karabakh, Abkhasia og Tsjetsjenia hadde alle vært autonome republikker, mens Sør-Ossetia hadde vært et autonomt område (*oblast*). Det fantes ikke noen autonom Dnestr-republikk i Moldova på den tiden da området øst for elven Dnestr rev seg løs, men det hadde eksistert en moldovisk autonom sovjetrepublikk (MASSR) på omtrent samme område mellom 1924 og 1940, og dagens myndigheter i Dnestr-republikken hevder at de har gjenetablert denne enheten. I Jugoslavia hadde Kosovo på en tilsvarende måte også vært en egen føderal enhet, men på et lavere nivå enn republikkene. Kosovo var en autonom provins innen den serbiske republikken, men hadde siden 1974 hatt nesten samme rettigheter som republikkene.

Det internasjonale samfunnet har likevel nektet å anerkjenne en føderal status på lavere nivå i den sovjetiske eller jugoslaviske føderasjonen som legitimt grunnlag for løsrivelse. Dette har vært begrunnet med at de føderale enhetene på lavere nivå ikke hadde noen grunnlovsfestet rett til å trekke seg ut av staten, slik unionsrepublikkene hadde. Selv om denne argumentasjonen er konsistent og formelt sett korrekt, er det likevel noe ironisk at den sovjetiske og jugoslaviske konstitusjonen på denne måten gis en status som dørvakt ved inngangsporten til den internasjonale klubb av anerkjente stater, og det på et tidspunkt da disse grunnlovene ellers er grundig diskreditert og forlengst passé.

De postsovjetiske kvasistatene argumenterer for øvrig med at dersom sovjetisk lovgiving fremdeles skal regnes som gyldig, bør man også ta hensyn til den sovjetiske loven som ble vedtatt i 1990 for å regulere spørsmål vedrørende utmeldelse av staten. Denne loven gav autonome republikker og autonome områder en rett til selv å avgjøre sin fremtidige status gjennom en folkeavstemning dersom den unionsrepublikken de sorterte inn under skulle bestemme seg for å tre ut av USSR.⁶ Når det gjelder Kosovo har det vært enda vanskeligere å finne noen prinsipielle grunner til å nekte anerkjennelse når det allerede var vedtatt at den jugoslaviske staten ikke lenger eksisterte.⁷

på ordene «Chechnya + decolonization» gav over 800 treff.

6 Dette argumentet brukes blant annet av Nikolay Hovhannisyan (1999: 43).

7 Se f.eks. betenkningen «Intermediate Sovereignty as a Basis for Resolving the Kosovo Crisis» (International Crisis Group 1998).

Også i andre deler av verden viser kvasistatsledere til tidligere politiske eller administrative grenser i området for å underbygge sin rett til å danne egen stat. Eritrea var en egen koloni, først under italienerne og dernest under britene, før området ble slått sammen med Etiopia i 1952. Eritreiske ledere baserte sin mer enn 25 år lange kamp for selvstendighet på denne omstendigheten, og oppnådde internasjonal anerkjennelse i 1993. På den andre siden av Afrikas horn har Somaliland hevdet at dette området burde få rett til å tre ut av Somalia siden det hadde vært en egen britisk koloni frem til 1960. Somaliland hadde til og med eksistert som egen stat en kort stund, riktignok bare fem dager, før det ble slått sammen med Somalia. Dette argumentet har så langt ikke gjort inntrykk på verdenssamfunnet, og det er i disse tilfellene unektelig noe ironisk at de gamle kolonigrensene, som vi vanligvis oppfatter som svært vilkårlige, gjennom slike argumenter gis avgjørende og legitimerende kraft.

Kvasistaters utenrikspolitikk

Som et ledd i sine bestrebelser på å oppnå internasjonal anerkjennelse har noen kvasistater sluttet seg til Unrepresented Nations and Peoples Organization (UNPO). Denne organisasjonen etteraper FN i navn, charter og sin generelle språkbruk. Charteret slår fast at «[a]ll peoples have the equal right to self-determination. The right to self-determination includes the right to independent statehood where the exercise of the right to self-determination cannot be implemented without establishing an independent state» (UNPO 2001). Abkhasia, Kosovo, Nord-Irak, Tsjetsjenia og Taiwan er alle medlemmer av UNPO, Litauen og Øst-Timor er tidligere medlemmer. De to siste statenes skjebne antyder overfor de andre at medlemskap i denne organisasjonen kan være en farbar vei for å oppnå internasjonal anerkjennelse.

Forbausende mange kvasistater har likevel ikke sluttet seg til UNPO. Man leter forgjeves etter navn som Sør-Ossetia, Nagorno-Karabakh eller Dnestr-republikken på UNPOs medlemsliste. Det kan tyde på at en del kvasistatsledere oppfatter medlemskap her som en blindvei. Det kan lede dem inn på et permanent b-lag blant verdens stater og nasjoner.

En alternativ strategi for kvasistater for å oppnå anerkjennelse er å begynne å opptre mest mulig «som om» de allerede var anerkjent. Elementer av en slik «als ob»-strategi finner vi i de fleste kvasistaters selvpresentasjon. Den tsjetsjenske grunnloven slår f.eks. fast at Den tsjetsjenske republikken er «an independent

sovereign state (...) recognizing itself as an equal subject in rights within the system of the world commonwealth of nations...» (*The Constitution of the Chechen Republic*). Så lenge de ikke er anerkjent av andre, begynner tsjetsjenerne med å anerkjenne seg selv. Den tyrkiske republikken på Nord-Kypros erklærer at den akter å «play an active role in efforts aimed at promoting international understanding and cooperation as well as respect for the fundamental rights and freedoms of all mankind, despite being denied the right to be represented at almost all international fora» (*Foreign policy, defence and representation...*). Abkhasia for sin del «intends to build up its relations with other States on the basis of equality, peace, good-neighbourly relations, respect for territorial integrity and sovereignty, non-interference in internal affairs, and other universally recognized principles of political, economic and cultural cooperation between States» (*Act of State Independence...* 1999).

Alle kvasistater har sitt eget utenriksdepartement (noen gang under et litt annet navn), som tar seg av forholdet til andre stater. Disse departementene har vanligvis et nettverk av «Permanent representatives abroad» under seg, men med unntak av Nord-Kypros' ambassade i Ankara dreier dette seg om informasjonskontorer og andre former for ikke-diplomatisk representasjon. Disse kontorene blir tolerert, men ikke offisielt anerkjent av vertslandet.⁸

Uten tilgang til normale diplomatiske kanaler forsøker kvasistatene å nå ut til verdensopinionen ved å opprette sine egne hjemmesider på nettet. Internett er som kjent særdeles demokratisk – noen vil si anarkistisk. Det kreves ingen tunge investeringer eller avansert teknisk kompetanse for å opprette en hjemmeside, og slett ingen offisiell godkjenning. Det er vanskelig å vurdere hvor effektivt dette diplomatiet i cyberspace er, men hjemmesiden til Nagorno-Karabakhs utenriksdepartement møter i alle fall sine lesere med følgende velkomsthilsen: «Having a site is of special importance to our young state striving for international recognition. (...) We are interested in every new visitor, because like many other foreign offices, our site, in essence, serves as a virtual embassy.»⁹ Ordspillet mellom «virtual embassy» i betydningen «ambassade på internett» og «virtual embassy» som «nesten-ambassade» eller «liksom-ambassade» er åpenbart utilsiktet.

8 Til tider er det likevel nesten bare navnet som skiller. USA har f.eks. noe som minner sterkt om normale diplomatiske forbindelser med Taiwan gjennom The American Institute in Taiwan, AIT.

9 Se <http://www.nkr.am/eng>.

En annen konsekvens av internetts anarkiske karakter er imidlertid at det ikke finnes noen form for autentisitetkontroll. Det betyr at andre operatører der ute kan kidnappe navnet på din kvasistat og bruke det for sine egne formål. Den som f.eks. søker etter sider om Abkhasia på Google, vil først bli ledet til *www.Abkhasia.ge*. Denne siden presenterer seg som «the website of the Legitimate Government of the Autonomous Republic of Abkhasia». Det er først når man går inn på denne siden og begynner å lese om f.eks. «the horrors of Abkhaz separatism», at man forstår at man kanskje ikke helt er kommet dit man trodde. Det viser seg at denne siden drives av en gruppe som representerer georgiske flyktninger fra Abkhasia i Georgia.

I det alt vesentlige må man kunne slå fast at lederne for kvasistater ikke har lyktes i å vekke verdenssamfunnets sympati for sin sak. Verken Sør-Ossetia, Abkhasia, Nagorno-Karabakh eller Dnestr-republikken – for ikke å snakke om Somaliland – vekker noen sterke følelser i den offentlige opinion i den vestlige verden. Folk flest har ganske enkelt ikke hørt om dem. I så henseende er Tsjetsjenia i en annen situasjon. Den tsjetsjenske konflikten kan ikke avfeies som «a quarrel in a far-away country among people of whom we know nothing» (slik den britiske statsministeren en gang omtalte Tsjekkoslovakia). I motsetning til konfliktene i andre kvasistater, der partene nok har bemannede vaktposter, men ikke lenger skyter på hverandre, blir Tsjetsjenia-krigen fremdeles utkjempet på bakken, med blodige tap på begge sider. Denne konflikten er derfor i høyeste grad i stand til å ryste opinionen i vestlige land, men sympatien går ikke alltid i retning av tsjetsjenerne og deres sak. I Europa er det nok en tendens til å fordømme i første rekke de klare overgrep og menneskerettighetsbrudd som blir begått av russiske hærstyrker, mens amerikanske medier har en sterkere tendens til å fokusere på forbindelsene mellom tsjetsjenske grupper og internasjonale terroristnettverk, deriblant al-Qaida.

Aktiv nasjonsbygging

I dagens verden presenterer alle stater seg som «nasjonalstater». De unntakene som finnes, så som fyrstedømmene Liechtenstein og Monaco, er så få at de bidrar til å bekrefte denne regelen. Alle statsledere hevder med rette eller urette å representere sin «nasjon», og dette gjelder også for kvasistater. Kvasistatsledere taler på vegne av det ossetiske folk, det somalilandske folk, det dnestrske folk, osv. Abkhasia, f.eks., appellerer til FN, OSSE og alle verdens

stater om å «anerkjenne den uavhengige stat som Abkhasias folk har dannet på basis av nasjonenes frie rett til selvbestemmelse» (*Act of State Independence...* 1999).

Som alle andre stater driver kvasistater med aktiv nasjonsbygging i den forstand at de iherdig forsøker å inngi alle statens innbyggere en følelse av skjebnefellesskap og overgripende felles identitet knyttet til staten. Mens kvasistatenes utenrikspolitikk tar sikte på å skaffe regimet støtte utenfra, er nasjonsbyggingen rettet inn mot å bygge opp støtte innenfra.

Siden alle kvasistater har løsrevet seg fra en annen stat som fortsetter å gjøre krav på samme område og samme befolkning, har kvasistatenes nasjonsbygging et negativt så vel som et konstruktivt aspekt. På den ene side må den undergrave utfordrerstatens påstand om at kvasistatens befolkning «egentlig» tilhører en annen (=utfordrerstatens) nasjon, på den annen side må kvasistatslederne med ulike midler gi form, innhold og troverdighet til sin egen, rivaliserende nasjonstanke.

I noen tilfeller, som Somaliland, Taiwan og i noen grad også Dnestr-republikken, finnes det sterke bånd mellom utfordrerstatens og kvasistatens befolkning av kulturell, historisk og/eller etnisk karakter, og dette kompliserer den mentale løsrivelsesprosessen. I andre tilfeller finnes det en langt sterkere egen identitet knyttet til kvasistatens territorium og egenart. Endelig finnes det en tredje type tilfeller der en i utgangspunktet svak identitetsgrense mellom majoritetsbefolkningen i utfordrerstaten og kvasistatens innbyggere er blitt forsterket gjennom krig, befolkningsutvekslinger og nasjonsbygging.

Da Dnestr-republikken løsrev seg på begynnelsen av 1990-tallet, var moldovisk politikk dominert av den sterkt etno-nasjonalistiske moldoviske folkefronten, og Moldova ble proklamert som *moldovernes* nasjonalstat. I bevisst opposisjon til dette la Dnestr-republikken til grunn et erklært ikke-etnisk nasjonsbegrep for sin utbryterstat. Dnestr-republikken har derfor ikke mindre enn tre offisielle språk – moldovisk, russisk og ukrainsk, dvs. språket til de tre største gruppene i området. Sammen med de mindre etniske gruppene som bor der, utgjør de «Dnestrs multinasjonale folk» (Kolstø *et al.* 1993, Kolstø & Malgin 1998).

I de fleste tilfellene er likevel grunnlaget for også kvasistatens nasjonsbegrep klart etnisk. Dette gjelder f.eks. Den tyrkiske republikken på Nord-Kypros. Den ble etablert som et fristed for etniske tyrkere som flyktet fra diskriminering og undertrykkelse fra den gresk-kypriotiske majoritetsbefolkningens side. På slutten av 1980-

tallet utløste etniske pogromer på armenere i flere aserbajdsjanske byer og konflikten rundt Nagorno-Karabakh omfattende befolkningsutvekslinger mellom Aserbajdsjan på den ene siden og Nagorno-Karabakh og Armenia på den andre. Som en følge av dette er i dag så godt som hele befolkningen i Nagorno-Karabakh etniske armenere.

Mens alle stater, nye så vel som gamle, driver aktiv nasjonsbygging, er slik aktivitet likevel spesielt viktig for nye stater med en foreløpig svakt utviklet fellesidentitet. Jo mer tvilsom påstanden om at statens befolkning utgjør en egen nasjon lyder, jo mer krefter og større oppfinnsomhet må lederne bruke for å overbevise befolkningen om at det forholder seg slik (Kolstø 1996, Kolstø 2000). Alle kvasistater har sitt eget flagg, sin nasjonalsang, sitt riksvåpen og andre statsattributter. Med nye nasjonale helligdager og festdager feires nasjonens kultur og historie. Det bygges museer og statuer til minne om nasjonens store sønner (og kanskje noen få døtre), og gater oppkalles etter disse. Av og til bygges det også opp en personlighetskult rundt kvasistatens nåværende leder. Et eksempel på dette er opphussingen av den i utgangspunktet relativt fargeløse teknokraten Igor Smirnov som man kan observere i Dnestr-republikken i dag (Troebst 2003).

De fleste kvasistater trykker sine egne frimerker og pengesedler, eller mer korrekt: får dem trykket for seg i utlandet. Disse tjener flere formål: Siden alle normale stater har sine egne frimerker og penger, gir det å trykke slike et inntrykk av at kvasistaten er en «normal» stat. Dernest kan frimerker og pengesedler brukes til å feire nasjonens helter og stolte øyeblikk i fortiden.¹⁰ Slik sett er også dette virkemidler i identitetsbyggingen.

Nagorno-Karabakh begynte å gi ut frimerker allerede i 1993, og snart fulgte Abkhasia, Sør-Ossetia og Tsjetsjenia etter. Frimerker som utgis av kvasistater, vil imidlertid ikke kunne fylle en av frimerkenes hovedfunksjoner, nemlig å formidle brev til og fra utlandet. De land som har undertegnet Verdens postkonvensjon, og det er de aller fleste, har kun lov til å viderebefordre brev med frimerker utstedt av land som er medlemmer av The Universal Postal Union. Ikke-anerkjente frimerker kan derfor lett komme til å ha motsatt effekt av det utstederne ønsker seg, nemlig å understreke kvasistatens internasjonale isolasjon.

I en del tilfeller aksepterer patronstaten frimerker utstedt av sin klientstat. Dette gjelder rimeligvis for nordkypriotiske frimerker i

¹⁰ Jf. rekken av statsmenn, vitenskapsmenn og kunstnere på norske pengesedler!

Tyrkia, mens russiske myndigheter i 1995 innskjerpet overfor sine lokale postkontorer at de ikke skal viderebefordre brev med sør-ossetiske, abkhasiske eller dnestrsk frimerker. En russisk filatelist på besøk i Sør-Ossetia i 2001 sendte likevel et brev med et lokalt frimerke hjem til seg selv, og det kom frem (Goble 2001).

Det finnes ingen objektiv målestokk for å avgjøre om et nasjonsbyggingsprosjekt er vellykket eller ikke. Selv ledet jeg i 1995–98 et forskningsteam som blant annet undersøkte etniske og nasjonalstatlige identiteter i Moldova og Dnestr-republikken. En meningsmåling blant ca. 200 respondenter i Dnestr-republikken indikerte at innbyggerne her i betydelig grad var fremmedgjorte i sitt forhold til den moldoviske staten og i stedet identifiserte seg med Dnestr-republikken som sin «nasjonalstat» (Kolstø 2002, fotnote 4, Troebst 2003). Resultatene av slike meningsmålinger vil imidlertid alltid være åpne for ulike tolkninger. De som vil trekke dem i tvil, kan f.eks. hevde at respondentene har vært utsatt for press eller indoktrinering fra kvasistatens myndigheter. Mot dette argumentet kan det selvfølgelig anføres at dersom indoktrinering eller propaganda får folk til å slutte opp om staten, er dette i seg selv en indikasjon på vellykket nasjonsbygging: Propaganda er jo nettopp et viktig virkemiddel i nasjonsbyggingen.

Jeg vil uansett våge å fremsette den påstand at den nasjonalstatlige konsolidering er nådd langt, ikke bare i Dnestr-republikken, men i de fleste kvasistater. Befolkningen i disse områdene har etter min oppfatning en høy grad av felles identitet som nasjon. Denne konklusjonen bygger ikke på et omfattende empirisk materiale, men mer på et logisk resonnement omkring identitetsbygging, og da især rundt en antakelse om hvordan *krig* påvirker identitetsdannelse. Mer enn regimets bevisste nasjonalitetspolitikk er det ofte i første rekke borgerkrigen, som i de fleste tilfeller ble utløst av forsøket på å bryte ut av staten, som har skapt en sterk fellesskapsfølelse.

Som i de fleste ordinære stater finnes det også i mange kvasistater sterke regionale, ideologiske og etniske splittelser. Så lenge utfordrerstaten fortsetter å gjøre krav på sitt tapte territorium, vil imidlertid de sentripetale kreftene i kvasistaten være sterkest. Forestillingen om Den felles ytre fiende fungerer som en sterk motor bak den nasjonale samlingsprosessen i utbrytterregionen. På den måten bidrar utfordrerstaten ironisk nok til å konsolidere den utbrytternasjonen som den innbitt hevder ikke eksisterer. Den delen av utbrytterregionens befolkning som *ikke* identifiserer seg med kvasistaten, vil ofte ha flyktet til moderstaten. Dermed bidrar også de til å gjøre kvasistatens befolkning mer homogen, i ideologisk, kulturell

og som regel også etnisk forstand.

Det faktum at kvasistaten, ved sin blotte eksistens, kan sies å ha vunnet borgerkrigen, øker dens muligheter til å utnytte krigsminnene til nasjonsbyggende formål. En seierrig krig er vanligvis mer minneverdig enn et forsedelig tap. Dnestr-republikken har gitt ut en serie bøker og brosjyrer om 1992-krigen, deriblant en egen minnebok over de 457 dnestrerne som døde, med navn, bilde og personlige opplysninger om hver enkelt av dem (*Kniga pamjati zasjtsjtnikov...* 1995). Dnestr-republikken, Nagorno-Karabakh og andre kvasistater har også innstiftet en rekke medaljer og ordner for tapperhet og fortjenstfull innsats for fedrelandet. Noen av disse medaljene er tildelt heltemartyrene posthumt. De stadige påminnelserne om borgerkrigen understreker også den uvurderlige rolle de væpnede styrker spiller for statens eksistens og overlevelse. Dette bidrar til å øke offiserene og de væpnede styrkers prestisje og innflytelse i samfunnet.

Mangelfull statsbygging

Det kan være fruktbart å innføre et skille mellom nasjonsbygging og statsbygging. Med nasjonsbygging mener vi slike «myke» sider ved statskonsolidering som dem jeg har drøftet i det foregående. Nasjonsbygging tar sikte på å forme en felles nasjonalstatlig identitet for landets befolkning ved hjelp av propaganda, statssymboler, nasjonale helligdager osv. Med uttrykket statsbygging sikter vi derimot til «harde» aspekter som institusjonsbygging og oppbygging av et økonomisk fundament og et militært forsvar. Lover må vedtas og håndheves, grensene må sikres, staten må skaffe seg et monopol på legitim voldsbruk gjennom ordensmakten, det må utarbeides regler og prosedyrer for innkreving av skatt, for regulering av handel og næringsvirksomhet, osv.

Samtidig som alle kvasistater kan vise til betydelige suksesser når det gjelder nasjonsbygging, er resultatene når det gjelder statsbygging langt mer beskjedne. Et raskt blick på noen av de lovene og grunnlovene som de postsovjetiske kvasistatene har vedtatt, gir en indikasjon på at det kan være stor avstand mellom proklamasjoner og den faktiske, effektive institusjonsbyggingen. Grunnlovene er ofte svært omstendelige og detaljerte dokumenter som knesetter alle grunnleggende menneskerettigheter, så som tale-, forsamlings-, trykke- og religionsfrihet, hjemmets ukrenkelighet, osv. osv. Postsovjetiske kvasistater har også en klar tendens til å garantere vide sosiale rettigheter for sine borgere, på samme måte som Sovjetuni-

onen gjorde det. Svært ofte lyder imidlertid disse garantiene lite overbevisende. Det kan nesten virke som om det er et omvendt proporsjonalt forhold mellom hvor mange og sterke sosiale garantier som utstedes, og statens evne og vilje til å oppfylle sine løfter. Den tsjetsjenske republikken har f.eks. tilsynelatende vedtatt en meget forpliktende grunnlov. Den slår fast at:

the systems of free, qualified public healthcare, social maintenance, public education, culture and sport are perfected in the Chechen republic (...) The Chechen republic cares for the development of science, art, literature, public creativity, creates the conditions for the rise of intellectual, spiritual and moral levels of the population (*The Constitution of the Chechen Republic*).

Dette er langt mer omfattende løfter enn de fleste vestlige velferdsstater er beredt til å fremsette. Når de tsjetsjenske myndigheter ikke engang er kommet i nærheten av å oppfylle dem, kan de nok vise til den langvarige og ødeleggende krigen som én forklaring. Men det er likevel klart at både før utbruddet av den første Tsjetsjenia-krigen i 1994 og i pausen mellom den første og den andre Tsjetsjenia-krigen var det ikke mange tsjetsjenske borgere som ville kjent seg igjen i denne beskrivelsen av det samfunnet de levde i.

Noen kvasistater fungerer bedre enn andre. Når det gjelder f.eks. Dnestr-republikken har Vladimir Kolossov og John O'Loughlin hevdet at:

Eight years after the declaration of sovereignty, [it] has all the attributes of a normal state, except for international recognition. These characteristics include a constitution adopted by referendum, an elected parliament and president, formal government, a system of security (police, an army of 5,000 to 7,000 men, and customs services), a system of elected local administration, and a (weak) currency (Kolossov & O'Loughlin 1999: 167).

Charles King deler tilsynelatende denne oppfatningen. I en gjennomgang av eurasiatiske kvasistater skriver han at «political elites in each region have managed to build states that now function about as well as the recognized countries of which they are still formally constituents» (King 2001: 535). Men som jeg har påpekt tidligere i denne artikkelen, betrakter King de postsovjetiske kvasistatenes moderstater som «exceptionally weak». Dermed ser det ikke ut til at han har så høye tanker om resultatene av kvasistatenes stats-

bygging likevel. Det virker tvert imot som om han er mer enig med Charles Fairbanks som har hevder at kvasistatene er «the weakest of the weak states» (Fairbanks 2002: 141).

En svak stat kan være resultat av begrensede ressurser og/eller liten statsbyggende innsats. Det er helt klart at svært mange kvasi-stater har et dårlig økonomisk utgangspunkt. Kosovo var den fattigste regionen i Titos Jugoslavia, og Tsjetsjenia, Nagorno-Karabakh og Sør-Ossetia var alle svært tilbakeleggende regioner i Sovjetunionen. I Abkhasia og Dnestr-regionen var situasjonen en annen. Begge disse områdene hadde en høyere levestandard enn gjennomsnittet i den republikk de lå inn under, hhv. Georgia og Moldova. Krajina inntok en mellomposisjon. Denne utbryterstaten omfattet både lite utviklede områder i selve Krajina samt langt mer velstående områder i Øst-Slavonia, der det blant annet var oljeforekomster.

Samtidig har flere forskere ment at svak statsmakt ikke nødvendigvis er naturgitt, men også i høy grad kan være resultat av en villet politikk. Robert Jackson mener at ledere i «quasi-states» mangler incentiver for effektiv statsbygging ettersom de kan oppnå makt og personlig rikdom uten å styrke staten. William Reno har skjerpet denne tesen ved å hevde at i ekstreme tilfeller utvikler «quasi-states» seg til «shadow states». I slike «stater» har lederne et positivt incitament til å *ødelegge* det som fortsatt måtte eksistere av statsstrukturer:

From the ruler's perspective, officials or local organizations who appropriate resources and tasks nominally allocated to the state could easily curtail the ruler's authority if they were even modestly effective at providing a basic service. Thus rulers who do not offer postal services jealously guard the unfulfilled prerogatives of state sovereignty (Reno 2002: 110).

De aller fleste kvasistater – slik vi bruker begrepet i dette nummeret av *Nordisk Østforum* – har ikke sunket ned på skyggestatens nivå, selv om enkelte kommer farlig nær. Kvasistater med skyggetendenser har en uforholdsmessig stor svart økonomi, ofte med tette bånd til ledere på høyt nivå i staten. Denne svarte økonomien er basert på smugling, ulovlig våpensalg, produksjon av falske merkevarer, handel med narkotika og prostituerte, osv. Lokale embetsmenn og politikere tjener på denne virksomheten gjennom bestikkelser og beskyttelsespenger, mens kvasistaten som sådan ikke har noen inntekter fra den. Den «skatt» som inndrives på denne måten, går i private lommer i stedet for i statskassa. Dette er selv-

sagt et velkjent fenomen i mange land, også i den vestlige verden, men visse omstendigheter gjør dette til et mer omfattende og alvorlig problem i kvasistater enn i anerkjente stater. Siden kvasistaten ikke er internasjonalt anerkjent, kan ingen mellomstatlige konvensjoner eller avtaler gjøres gjeldende i området, og det internasjonale samfunn har svært begrensede muligheter til å overvåke kvasistatens indre liv, politisk så vel som økonomisk og rettslig. Denne mangelen på transparens virker som det reneste fluepapir på kriminelle og andre lyssky elementer.

Kvasistatens fremtid

Mens noen kvasistater har oppvist en imponerende seiglivethet, må slike statsdannelser likevel kunne betraktes som overgangsfenomener. Med høy grad av sannsynlighet vil de aller fleste av dem forsvinne igjen *qua* kvasistat før eller siden. Dette kan skje på en av fire måter:

Gjenerobring av utfordrerstaten: Dette skjedde med Katanga i 1965, Biafra i 1970 og Krajina i 1995. Vestlig kritikk av kroaternes «Operasjon Storm» har vært påfallende svak til tross for at den utløste en massiv, fryktbasert flyktningstrøm av lokale serbere som har mange likhetstrekk med palestinerne som flukt fra israelsk fremrykking under den arabisk-israelske krig i 1948.

Inkorporering i den eksterne patronstaten: Politiske ledere i både Nagorno-Karabakh og på Nord-Kypros hevder bestemt at de ikke søker å bli innlemmet i sine respektive patronstater, og den samme beskjeden vil man få i Jerevan og Ankara. Det synes likevel klart at for disse landene er et slikt utfall den foretrukne løsningen. Visse grupper også i Dnestr-republikken arbeider for at republikken skal innlemmes i denne kvasistatens patronstat, Russland. De viser gjerne til at Kaliningrad allerede er geografisk skilt fra resten av Russland og mener det må være mulig å opprette enda en slik eksklave. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at dette vil bli godtatt av russiske myndigheter, enn si av det internasjonale samfunn.

Gjeninnlemming i utfordrerstaten som egen autonom enhet i et føderativt eller konføderativt arrangement: Dette vil ofte være den beste kompromissløsningen, og hva mer er: I forhandlingene mellom en kvasistat og en utfordrerstat gir gjerne begge parter i prinsippet sin støtte til et slikt arrangement. Dette gjelder f.eks. Dnestr- og Kypros-konflikten. Likevel har det etter årevis med forhandlinger ikke vært mulig å finne frem til omforente løsninger i

noen av disse tilfellene. Et ambisiøst forsøk på å få Kypros-forhandlingene ut av dødvannet våren 2003 i forbindelse med det forestående EU-medlemskapet for Kypros gav ikke resultat, til tross for at FNs generalsekretær Kofi Annan investerte mye personlig prestisje i det.

Når mange forhandlinger om kvasistatens status står i stampe, kan det selvfølgelig skyldes at dette dreier seg om kompliserte spørsmål og mange detaljer som skal på plass. Dersom dette er hovedgrunnen, vil en løsning til syvende og sist bli funnet når partene bare får nok tid på seg. Men mange observatører sitter med en bestemt følelse av at det nok også kan skorte på forhandlingsviljen, kanskje fra begge sider, men især fra kvasistatens side. Dette gjelder både Dnestr-republikken, Abkhasia og Nord-Kypros. Samtidig som kvasistatens ledere helt klart oppfatter status quo som lite gunstig sammenlignet med det optimale ønsket, som er egen, anerkjent stat, så foretrekker de likevel å fortsette som kvasistat fremfor å bli innlemmet i utfordrerstaten *qua* autonomt område.

Enkelte kvasistatsledere kan nok ha et genuint ønske om å nå frem til en avtale med utfordrerstaten, men de blir kraftig motarbeidet innenfra, av kriminelle og halvkriminelle elementer i kvasistaten selv. Som jeg har påpekt nyter disse godt av kvasistatens uavklarte og ikke-transparente status, og går imot enhver endring som vil bringe området inn under internasjonale kontrollordninger. I tilfellet Republika Srpska i Bosnia-Hercegovina ble denne løsningen til slutt godtatt kun gjennom massivt internasjonalt press, militært og diplomatisk.

Oppnåelse av full uavhengighet: For de aller fleste kvasistater er full uavhengighet og internasjonal anerkjennelse åpenbart den optimale løsningen, og noen har allerede nådd dette målet. Litauen fungerte som en kvasistat fra mars 1990, da det litauiske øverste sovjet proklamerte full politisk uavhengighet for republikken, frem til landet ble internasjonalt anerkjent i august året etter. Meget snart vil Litauen bli medlem av både NATO og EU. Landet er selve kron-eksemplet på en vellykket overgang fra kvasistat til «normal» stat, og tjener slik som inspirasjonskilde for andre kvasistater.

Det er likevel ingen grunn til å tro at alle kvasistater automatisk vil klare overgangen til «normal» stat bare de blir anerkjent. Som allerede påpekt har mange kvasistater en økonomisk og institusjonell struktur som ligner det man finner i Jacksons «quasi-states.» Det er gode grunner til å anta at dersom disse statene blir anerkjent av verdenssamfunnet som en slags belønning for de lidelser de har måttet utholde så lenge de var undertrykt av utfordrerstaten, vil

mange av dem fort kunne ende opp som nettopp «quasi-states» snarere enn som velfungerende stater. Dersom det internasjonale samfunn skulle bestemme seg for å anerkjenne noen av disse selv-erklærte statene, bør det dermed også belage seg på å gi massive tilskudd til oppbygging av effektive statsstrukturer, kombinert med tett oppfølging og kontroll i mange år fremover.

Litteratur

- Act of State Independence of the Republic of Abkhazia* (1999) (http://www.apsny.org/index_t.html).
- Chechens appeal to Council of Europe to end Russian «colonization»* (2001) (<http://tchetchenieparis.free.fr/text/Chechens-appeal-15-8-01.htm>).
- Fairbanks, Charles (2002) «Weak States and Private Armies» i Mark R. Beissinger & M. Crawford Young (red.) *Beyond State Crisis? Post-Colonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press (129–60).
- Foreign policy, defence and representation abroad*. Turkish Republic of Northern Cyprus (<http://www.trncwashdc.org/g006.html>).
- Goble, Paul (2001) Russia: Analysis from Washington – Stamps and Statehood. *Radio Free Europe/Radio Liberty Weekday Magazine* (<http://www.rferl.org/nca/features/2001/04/1004200111241.asp>).
- Hovhannisyán, Nikolay (1999) *The Karabakh Problem: Factors, Criteria, Variants of Solution*. Jerevan: Zangak97.
- International Crisis Group (1998) *Intermediate Sovereignty as a Basis for Resolving the Kosovo Crisis* (<http://www.intl-crisis-group.org/projects/showreport.cfm?reportid=171>).
- Jackson, Robert H. (1990) *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, Charles (2001) The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia's Unrecognized States. *World Politics* 53 (4): 524–52.
- Kniga pamjati zasjtsjtnikov Pridnestrov'ja* (1995) Tiraspol: forlag ikke angitt.
- Kolossov, Vladimir & John O'Loughlin (1999) «Pseudo-States as Harbingers of a New Geopolitics: The Example of the Transdnestr Moldovan Republic (TMR)» i David Newman (red.) *Boundaries, Territory and Postmodernity*. London: Frank Cass (151–76).
- Kolstø, Pål, Andrei Edemsky & Natalya Kalashnikova (1993) The Dnestr Conflict: Between Irredentism and Separatism. *Europe-Asia Studies* 45 (6): 973–1000.
- Kolstø, Pål (1996) Nation-building in the Former USSR. *Journal of Democracy* 7 (1): 118–32.
- Kolstø, Pål & Andrei Malgin (1998) The Transnistrian Republic: A Case of Politicized Regionalism. *Nationalities Papers* 26 (1): 103–28.
- Kolstø, Pål (2000) *Political Construction Sites. Nation-building in Russia and the Post-Soviet States*. Boulder, CO: Westview Press.
- Kolstø, Pål (2002) *National integration and violent conflict in post-Soviet societies: The cases of Estonia and Moldova*. Boulder, CO: Rowman and Littlefield.

- Magnusson, Märta-Lisa (2000) *The International Community and Strategies for Peace and Stability in and around Chechnia: Comments on Contributions* (<http://www.caucasus.dk/publication7.htm>).
- Nagorno Karabagh: A White Paper* (1997) Jerevan: The Armenian Center for National and International Studies.
- Pegg, Scott (1998) *International Society and the de Facto State*. Aldershot: Ashgate.
- Pegg, Scott (2000) The «Taiwan of the Balkans»? The de Facto State Option for Kosova. *Southeast European Politics* 1 (2–3): 90–100.
- Reno, William (2002) «Mafiya Troubles, Warlord Crises» i Mark R. Beissinger & M. Crawford Young (red.) *Beyond State Crisis? Post-Colonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press (105–27).
- The Constitution of the Chechen Republic* (<http://www.chechenpress.info/english/attributes/constitutions.htm>).
- Troebst, Stefan (2003) «We are Transnistrians!» (Post-)Soviet Identity Management in the Dnestr Valley. *Ab Imperio* 4 (1).
- UNPO (2001) *Universal Declaration of the Rights of Peoples* (http://www.unpo.org/news/news2002may-jul/universal_declaration.htm).
- Welhengama, Gnanapala (2000) *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession. International Law and State Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Østerud, Øyvind (1984) *Nasjonenes selvbestemmelsesrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Øyvind (1997) The narrow gate: entry to the club of sovereign states. *Review of International Studies* 23 (2): 167–84.

Statsprojektet som säkerhetspolitik – den västbalkanska utmaningen

Johan Larsson
doktorand vid Institutionen för freds- och konfliktforskning och Institutionen för öst-europastudier, Uppsala universitet

The view that aggressive nationalism is somehow peculiar to the Balkans allows us to assume that the rest of Europe is immune to the Bosnian phenomenon (Kaldor 2001: 35).

Enligt Bruce Russett utgör perioden efter kalla krigets slut ett historiskt tillfälle att sprida demokratin till tidigare auktoritära stater och därigenom även omskapa det internationella systemet som grundlades genom det westfaliska fredsavtalet 1648. Russett varnar dock för ett «korståg för demokratin» av flera skäl. De ekonomiska kostnaderna skulle vara enorma och även om dessa kostnader kan bäras av externa aktörer är demokratisk framgång inte garanterad. Russett säger bl a att «any time an outside power supplants any existing government the problem of legitimacy is paramount. The very democratic norms to be instilled may be compromised» (Russett 1993: 135–38).

Bruce Russetts varning för en alltför aktiv extern inblandning i staters styre baseras med andra ord på legitimitetsproblemet. Frågan handlar om hur spridningen av demokratin kan ske – genom spontana eller hegemoniskt styrda processer? Hur kan externa aktörer bygga eller skapa demokrati i plurala samhällen som saknar demokratisk tradition och gynnsamma förutsättningar (Russett 1993: 135–38)? Juan Linz och Alfred Stepan behandlar detta problem i sin bok *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (1996):

Democracy is a form of governance of a state. Thus, no modern polity can become democratically consolidated unless it is first a state. Therefore, the inexistence of a state or such an intense lack of identification

with the state that large groups of individuals in the territory want to join a different state or create an independent state raises fundamental and often unsolvable problems (Linz & Stepan 1996: 7).

Varför är då Russett intressant i samband med statsbyggnad, säkerhetspolitik och Västra Balkan?¹ Om man tittar i de dokument som ligger till grund för den internationella konflikthanteringen på Västra Balkan inser man att de metoder för konfliktlösning som valts innebär genomgripande samhällsförändringar. Både Stabilitetspakten för Sydosteuropa (*Stability Pact for South Eastern Europe* 1999) och Daytonavtalet för Bosnien (*The General Framework Agreement...* 1995) innehåller tydliga målsättningar om demokratis och marknadsekonomins utvecklande som metod för varaktig konfliktlösning i regionen. Den omfattande konfliktlösningsmetoden med ett helhetsgrepp om staternas och samhällenas politiska, ekonomiska och sociala utveckling kan spåras till forskningen och diskussionen om den demokratiska freden. Teorierna om den demokratiska freden eller den eviga freden brukar härledas till den tyske filosofen Immanuel Kant (1724–1804). Den eviga freden skulle enligt Kant kunna skapas genom demokrati, ekonomisk interdependens, internationell rätt och internationella organisationer. Den mest kände företrädaren idag är just Bruce Russett som undersökt och funnit att demokrati och marknadsekonomi har starka positiva samband med förekomsten av fred mellan två länder (Russett & Oneal 2001, Oneal *et al.* 2003).

EU och aktörerna i det som kallas det internationella samfundet försöker alltså åstadkomma fred och säkerhet på Västra Balkan genom att skapa demokratiska stater. Bakom idén ligger också inställningen att vi bäst försvarar vårt system genom att sprida det till andra, inte genom att isolera oss. Omfattningen av det arbete och de resurser som används är historiskt ojämförlig. Vad mera är, målsättningen innebär en direkt konfrontation med två av statsvetenskapens och konfliktforskningens tyngre grenar: statsteorin och demokratiseringsteorin.

Även om det är för tidigt att dra några definitiva slutsatser om arbetets resultat har utvecklingen hittills givit en hel del erfarenheter. Man skulle kunna säga att Västra Balkan idag utgör ett veritabelt samhällsvetenskapligt laboratorium. Vissa kritiker dömer ut

1 Med Västra Balkan menas i denna artikel det område som utgjorde forna Jugoslavien minus Slovenien. Inte heller Albanien, som brukar räknas till Västra Balkan, kommer att beröras särskilt utförligt.

försöken eftersom de anser att resultaten är för magra. Andra anser att det är för tidigt att uttala sig. Vi har i alla fall sett att statsbyggnad och demokratisering tar längre tid än sju år i aktuellt empiriskt universum, åtminstone med de metoder som tillämpats. Vid tillämpning av våra vanligaste statsdefinitioner (Max Weber, Montevideo-deklarationen eller Charles Tilly m fl) och demokrati-definitioner (Robert Dahl, Giovanni Sartori m fl) är Bosnien och Hercegovina (herefter Bosnien) i *vetenskaplig mening* varken en stat eller en demokrati: Den militära kontrollen är utländsk, befolkningen saknar en gemensam idé om staten och det högsta beslutande politiska organet, OHR (Office of the High Representative), varken utses eller avsätts av de bosniska medborgarna. Den allmänna uppfattningen bland seriösa bedömare är att Bosnien skulle falla sönder om den internationella militära och civila närvaron upphörde och det är av säkerhetsskäl fortfarande omöjligt för många flyktingar att återvända som minoriteter i olika delar av landet (ICG 2002a).

Problemet är alltså tvådelat: Varför fungerar inte alla nya statsbildningar efter Jugoslavien och varför är det så svårt att lösa Västra Balkans konflikter? Dessa två frågor antas, så att säga, vara svaret på varandra men ingen är säker på hur dessa negativa cirkulära samband kan brytas. Konflikterna löses inte för att staterna inte fungerar och staterna fungerar inte för att konflikterna inte är lösta. Hur banalt detta än kan låta är det centralt för förståelsen av de utmaningar den internationella konflikthanteringen ställs inför på Västra Balkan. På generell eller teoretisk nivå anknyter denna problematik, som nämnts, till demokratiseringens och statsbildningens dilemman: Kan man skapa säkerhet för människor genom externt initierad och kontrollerad stats- och systembyggnad (Lindholm Schulz 2002: 172–73)? Kan en individ uppleva säkerhet som en följd av externa organs agerande över vilka individen inte har något inflytande? Var går gränsen mellan en känsla av deltagande (medborgarskap) som är basen i den ideala demokratin och en känsla av beroende (patron–klient-förhållande) och hur viktig är den? Här snubblar vi ganska omgående över en fundamental begreppsfråga. Vad menar vi med säkerhet? Vad är säkerhetspolitik? Vems säkerhet är det frågan om? Vi kommer att gå in närmare på dessa frågor snart men först är det nödvändigt att säga något om de lokala statsprojekt som är och varit en viktig faktor vad gäller utvecklingen i de sydslaviska områdena.

Sydslaviska statsprojekt

Det mest långlivade sydslaviska statsprojektet efter första världskriget, vid sidan av Bulgarien, hette Jugoslavien. Det var det andra Jugoslavien; en socialistisk konstruktion vars sönderfall inte gått någon förbi. Det ideologiskt baserade jugoslaviska projektet upphörde till förmån för nya statsprojekt baserade på etnisk nationalism. Orsaken till sönderfallet står naturligtvis inte att finna i några mystiska ofullbordade nations- eller statsbildningsprocesser. Sönderfallet var ett resultat av strukturella faktorer av typen ekonomisk recession, politisk decentralisering, demografiska förändringar och förändringar i det internationella systemet samt de externa och interna politiska aktörernas agerande.²

I det politiska klimat som skapades av dessa faktorer utnyttjade politiska aktörer möjligheterna att i instrumentella syften driva nationella rörelser och koppla egna politiska projekt till dessa. Med framväxten av dessa nationalistiska politiska rörelser föddes ett antal konkurrerande statsprojekt. Av dessa har vissa idag kopplats till suveräna territorier, exempelvis Slovenien, Kroatien och Makedonien. Andra driver fortfarande förhoppningen om den framtida territoriella suveräniteten högst på sin politiska dagordning, exempelvis albaner i Kosovo och kroater i Hercegovina. I flera av dessa fall kopplas det ianspråktaga områdets status samman med något angränsande territorium. Detta är bl a fallet vad gäller albanska separatister i västra Makedonien som ser sin framtid i sammanhang med Kosovo och serber i den bosniska Republika Srpska (RS) som ser sig tillhöra «det serbiska moderlandet». Olika separatistiska rörelser och program i områden vars status de disputerar har också ofta ett starkt stöd från politiker eller rörelser i angränsande stater eller territorier; i Serbien har både f d premiärministern, den mördade Zoran Djindjic, och f d Jugoslaviens president, Vojislav Kostunica, uttryckt en syn på RS som en tillfälligt avskild del av Serbien (ICG 2001b: 19).

På detta sätt förvandlas vissa aktörer från revisionistiska till status-quo aktörer medan andra får nya motståndare och den regionala konfliktdynamiken förändras. Motståndaren byter skepnad från den socialistiska staten till en nybildad stat eller ett konkurrerande statsprojekt och åter igen till någon form av internationell aktör. I rollen som extern tredjepartsaktör ser vi i denna artikel EU. Anled-

2 Kausaliteten kan vi belägga med olika kvalitativa analysmetoder men kausalitetsriktningen kommer sannolikt aldrig att fastställas med säkerhet; den främsta anledningen till problemen med att utröna vilka variabler som påverkar varandra, och hur, beror på att det empiriska fenomenet är så sammansatt.

ningen till denna rollbesättning är det substantiella och växande inflytande EU har fått genom sitt ansvar för Västra Balkan. Huruvida EU kan anses vara *en* aktör får vi anledning att återkomma till längre fram.

Det råder fortfarande – tolv år efter Jugoslaviens sönderfall – en konkurrenssituation mellan olika nationalistiska statsbyggnadsprojekt på Västra Balkan. Sloveniens och Kroatens territorium är i stort sett både *de jure* och *de facto* erkänt och respekterat utan att vara ifrågasatt av relevanta politiska rörelser. I Kroatien lever arvet efter Franjo Tudjman dock starkt och inom HDZ-oppositionen³ finns de som anser att Hercegovina borde tillhöra Kroatien istället för Bosnien. Dessutom är motståndet mot en återflyttning av den serbiska befolkningen i de kroatiska provinserna Krajina och Östra Slavonien ganska betydligt, även från den nuvarande moderatare regeringen i Zagreb. Mindre än en tredjedel av de över 300.000 serbiska flyktingarna har återvänt (ICG 2002b). Den officiella regeringslinjen är dock sedan 2001 att Bosniens nuvarande gränser respekteras fullt ut (ICG 2001b: 18).

Tanken om Hercegovinas införlivande med den kroatiska staten drivs självfallet än hårdare bland många bosnienkroater och den bosniska delen av HDZ. Trots att det internationella samfundet avbröt de väpnade konflikterna i Bosnien och Hercegovina, fortsätter de politiska konflikterna kring landets status (ICG 2001a). Bara för att en väpnad konflikt upphör betyder det inte att konfliktens tvistefrågor är lösta. I RS driver de serbiska nationalisterna hårt frågan om sin entitets självständighet gentemot de bosniska statsorganen med stöd från centrala positioner i Serbien.

Från samma serbiska positioner kopplas flera områdets status samman och, menar man, om Kosovo kan skiljas från Serbien bör RS skiljas från Bosnien. Samtidigt utvecklas relationerna mellan Serbien och Montenegro långsamt mot ett allt lösligare förbund där frågan om självständighet forceras med varierande intensitet från centrala politiska kretsar i Montenegro. Strax före sin död sände Serbiens premiärminister Djindjic ett brev till FN:s säkerhetsråd där han uppmanade till efterlevnad av resolution 1244 som reglerar Kosovos status som en del av Jugoslavien (vars åtaganden nu ärvt av Serbien och Montenegro) (Djindjic 2003). Ur ett serbiskt perspektiv kan regional stabilitet aldrig bli en realitet utan att den serbiska suveräniteten, inkluderat över Kosovo, respekteras. För den

3 HDZ är det största nationalistiska partiet i Kroatien. Under krigsåren och fram till Tudjmans död kring millennieskiftet hade HDZ den politiska makten i Kroatien.

absoluta majoriteten av kosovoalbaner är det precis tvärtom; regional stabilitet är omöjlig utan en självständig kosovoalbansk stat. I den till Kosovo och Makedonien angränsande Presevodalen i Serbien har alltsedan Kosovokonflikten 1999 albanska grupper fört en kamp för områdets status som är knuten till de närliggande albanska intressena. Denna kamp har visat tecken på att intensifieras under vårvintern 2003 (NATO 2003).

I Makedonien som var den före detta jugoslaviska republik som fram till 1998 såg ut att ha klarat uppbrottet från den socialistiska statsbildningen bäst⁴ är idag motsättningarna mellan slavmakedoner och albanienmakedoner hårda. I slavmakedonska ögon är de albanska separatisterna i västra Makedonien inget annat än terrorister och banditer som dessutom, efter valet hösten 2002, sitter i det makedonska parlamentet (Trenevski 2003). För vissa av albanienmakedonerna handlar den albansk-makedonska konflikten om ökade minoritetsrättigheter, för andra är målet albansk självständighet; i vissa fall kopplat till Kosovo eller ett framtida «Storalbanien» (*BBC News* 26 juni 2001).

Konkurrenssituationerna leder till konflikter om begränsade resurser; territorier, makt och befolkningar. Konflikterna får konsekvenser även utanför det numera forna Jugoslaviens gränser. Detta har lett till att tredje part, i form av det som ofta kallas internationella samfundet, intervenerar och söker färdigställa eller avsluta de regionala statsbyggnadsprojekten. De gör detta av säkerhetspolitiska skäl, för att lösa de gränsöverskridande ekonomiska, kriminella och humanitära problem som konflikterna för med sig. Ansvar för statsbyggnadsprojektet övertas härmed av dessa externa parter. Deras yttersta målsättning är säkerhetspolitisk stabilitet men i sin strävan att uppnå detta har de ytterligare nya och sinsemellan skilda versioner av vad de stater de vill skapa ska baseras på. De primära/lokala parternas idé om staten är ofta en helt annan än de olika idéer som de skilda organisationer, stater och sammanslutningar som agerar tredje part har om de nya staterna. Denna artikel handlar om vilka utmaningar detta innebär på Västra Balkan.

Vid Jugoslaviens sönderfall ser vi alltså ett antal nationella statsbyggnadsprojekt på Västra Balkan som i den konkurrenssituation över begränsade resurser som uppstår leder till konflikter. Dessa innebär olika typer av påfrestningar för externa stater/aktörer, t ex:

4 Självfallet är Slovenien den republik som klarat Jugoslaviens sönderfall bäst i de allra flesta avseenden, med Kroatien som god tvåa. Sloveniens utträde följdes dock av ett väpnat angrepp, något sådant föranledde inte Makedoniens utträde.

- ▼ företag kan inte agera optimalt pga av de marknadsstörningar som uppstår i regionen,
- ▼ kringliggande och engagerade stater får bära kostnaden för försörjning och vård av individer som skadas i konflikten eller migrerar som en följd av den,
- ▼ stater, vars politiska program innebär ett globalt ansvarstagande för mänskligheten, och kringliggande stater riskerar att på olika sätt smittas av den för somliga lukrativa, okontrollerade och mestadels illegala marknadsverksamhet som uppstår som en följd av konflikten.

Denna typ av påfrestningar i Europa identifieras och definieras under 1990-talet som säkerhetspolitiska utmaningar av EU:s medlemsstater.

Varför identifierar EU konsekvenserna av konflikterna som säkerhetspolitiska hot?

För EU innebär konflikterna på Balkan okontrollerbara processer vilka kan resultera i olika former av hot mot enskilda medlemsstater eller unionen som helhet. Det kan exempelvis handla om att man uppfattar en oförmåga att hantera Balkans konflikter som ett hot mot idén kring unionens *raison d'être* (mer om detta konstruktivistiska perspektiv på säkerhetspolitik nedan). EU:s målsättning är därför att få kontroll över dessa processer. Innan politisk stabilitet kan uppnås krävs att de konflikter som finns i området löses eller åtminstone avslutas genom en inhemsk maktfördelning som accepteras av invånarna i regionen. I och med att det internationella samfundet engagerat sig i konflikterna har man förhindrat att en inhemsk makt nått en tillräckligt dominant position i området. Det internationella samfundet är idag därmed både en av parterna i konflikten och en utomstående «tredje» part. Detta har skapat en komplicerad situation. I det följande analyseras EU:s skäl för att engagera sig samt vad som krävs för att unionens engagemang skall leda till önskat resultat.

Det ständiga användandet av «det vidgade säkerhetsperspektivet» efter kalla krigets slut kan tyckas anta närmast religiösa proportioner. Forskaren Barry Buzan och det som inom bl a internationella relationer kallas Köpenhamnskolan innanför teori om internationella relationer brukar vanligen få ikläda sig rollen som portalfigurer för det vidgade säkerhetsbegreppet trots att perspektivet – att inrikespolitiska och icke-militära gränsöverskridande frågor har betydelse

för statens stabilitet – knappast är någon nyligen uppfunnen teori. Vidgningen består alltså av att det till det traditionella säkerhetsbegreppet – som varit kopplat till militär styrka och militära hot – har fogats politiska, ekonomiska, sociala och ekologiska dimensioner. En konservativ analytiker skulle kanske tycka att det nya begreppet endast är en ersättning för det som tidigare gick under benämningen inre säkerhet. Den mer traditionella innebörden av säkerhetsbegreppet benämns idag ofta som hård säkerhet medan de nya inslagen följaktligen fått namnet mjuk säkerhet (Andrén 1997: 13–31).

Oaktat teoriernas originalitet är poängen att hoten mot staten inte endast stammar från andra staters intressen utan även kan uppstå som en konsekvens av politiskt, ekonomiskt, socialt och miljömässigt klimat inom eller utanför statens gränser. Detta innebär också att aktörer i relation till strukturer fått en ökad roll i säkerhetspolitisk analys. Inte minst ökar aktörernas möjlighet att påverka den internationella säkerheten och statens säkerhet i takt med den teknologiska utvecklingen och det internationella systemets ökande densitet (Buzan 1991: 368–74). Eller mera direkt uttryckt: «Doomsday has been democratized» (Krauthammer 2003).

I den bipolära världen, under kalla kriget, med två militära jättar som hade klara ideologiska motsättningar och stor vapenteknologisk kontroll, var den givna strukturen så betydande att aktörerna – även om de hade visst utrymme – inte hade stora utsikter att påverka vad som definierades som det säkerhetspolitiska hotet. Efter det kalla krigets slut har det blivit allt vanligare att aktörer, exempelvis beroende på hur de uppfattar det ekonomiska klimatet, genom sitt agerande definierar en ekonomisk fråga som säkerhetspolitisk. Ett sådant agerande kan i detta fall helt enkelt innebära att man karaktäriserar det ekonomiska klimatet som ett säkerhetspolitiskt hot. Ett starkt argument för att verkliga säkerhetspolitiska hot kan uppstå ur samhällets ekonomiska sektor är självfallet det sätt på vilket det sovjetiska imperiet kollapsade. Sovjetunionen föll inte som en följd av militärt angrepp utan pga att kostnaden för försvaret av den nationella säkerheten överträffade medborgarnas uppfattning om värdet av det man försvarade och att inriktningen på försvaret inte var anpassad att möta de egentliga hoten mot nationens säkerhet; den fallerade välfärden. Staten hamnade i vad Buzan kallar ett «defence dilemma» (Buzan 1991: 270–86).

Varför är det då så att en konflikt mellan olika statsbyggnadsprojekt på Västra Balkan har någon som helst säkerhetspolitisk konsekvens för det ekonomiskt och militärt starka EU eller en nord-

europaisk stat som Sverige? Varför har den «inre säkerheten» i det forna Jugoslaviens efterföljarstater t ex svensk säkerhetspolitisk betydelse?

Det första svaret på den frågan ges av EU:s geografiska närhet. Det är ingen som tror att någon stat på Västra Balkan inom överskådlig framtid kommer att angripa EU eller någon EU-medlem. Däremot vet vi att gränsöverskridande kriminalitet och migrationsströmmar som uppstår som en följd av de svaga staterna och kriminaliseringen av politiken påverkar övriga Europa. Det ökande antalet asylsökande och invandrare utmanar asyl- och integrationspolitiken i flera EU-länder, däribland Sverige och Tyskland, som tagit emot flest flyktingar utanför Sydosteuropa. Traffickingproblemet, illegal gränsöverskridande handel med människor och varor, har ökat markant det senaste decenniet och flera av Sydosteuropas stater är starkt knutna till denna verksamhet. EU:s medlemsstater kan på olika sätt uppleva social oro, exempelvis i motsättningar mellan «gamla» och «nya» medborgare. Försäljning av insmugglade varor kan underminera sociala välfärdsprojekt av punktskattetyper och utmana medborgaransvaret vilket på lång sikt kan undergräva det civila samhället.

Vidare handlar det om EU:s trovärdighet och kapacitet som internationell aktör. Ett av de allra tyngsta argumenten för Balkans säkerhetspolitiska betydelse är EU:s redan definierade politiska, sociala och ekonomiska ansvar för denna del av Europa. Ett av flera dokument där detta ansvar formuleras är Stabilitetspakten för Sydosteuropa (*Stability Pact for South Eastern Europe* 1999). Vid sidan av hur EU uppfattas i resten av världen är EU:s «balkanprojekt» av avgörande betydelse för relationerna inom EU självt och ytterst är det europeiska integrationsprojektet direkt kopplat till den framtida existensen. Ska EU lyckas bygga upp och stärka sin andra pelare, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), som sjösattes i Maastrichtfördraget 1992? Genom att uttala sina politiska mål – att definiera sitt ansvar – kopplar EU sitt existensberättigande till dessa målsättningar och det påföljande ansvaret. Om den politiska och ekonomiska utvecklingen misslyckas på Balkan har EU misslyckats och unionens framtid kan därmed komma att starkt ifrågasättas. Eller som Buzan, Wæver och de Wilde uttrycker det: «The European Union can be existentially threatened by events that might undo its integration process» (Buzan *et al.* 1998: 22).

För Sverige liksom för övriga EU-medlemmar gäller Artikel 11, Paragraf 2 i EU-fördraget där det fastslås att: «Medlemsstaterna

skall aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet» (EU 2002). D v s om EU definierar konflikterna på Balkan som ett säkerhetspolitiskt hot är dessa konflikter ett säkerhetspolitiskt hot för Sverige.

I ett generellt säkerhetspolitiskt perspektiv anses avstånden mellan människor, ekonomier, samhällen och kulturer ha minskat de senaste decennierna. Kontakterna mellan stater, företag, organisationer och individer blir tätare och mer komplexa. Migrationen skapar samhällen med befolkningar av heterogent etniskt ursprung. Kontakter och anknytningar mellan olika folkgrupper blir på detta sätt allt större. Gränsöverskridande gemenskaper och nya solidaritetsmönster kan skapas som en följd av detta. De säkerhetspolitiska forskarna talar om att *densiteten* i det internationella systemet ökat och att de politiska konsekvenser som detta medför är genomgripande (Buzan 1991: 368–74).

En konsekvens av denna konstruktivistiska typ av säkerhetspolitisk analys är att hoten eller utmaningarna är kopplade till den analyserande partens egna förväntningar, fördomar, inställning och allmänna förhållande till samhälle och verklighet. I de ökande kontaktytorna kan givetvis både positiv och negativ friktion uppstå. Man skulle förenklat kunna säga att det handlar om att antingen se möjligheter eller risker. Mjuka säkerhetspolitiska hot består i många fall av mer än betraktarens eventuella föreställningar men perception har ändå betydelse, liksom det för övrigt alltid haft när det gäller hård säkerhet.

Men grundar sig EU:s engagemang i Sydosteuropa verkligen på att man upplever utvecklingen i regionen som ett säkerhetspolitiskt hot? Beror inte EU:s engagemang på Västra Balkan på humanitära överväganden? Det existerar förvånansvärt lite forskning om denna grundläggande fråga. Styr internationella organisationer, EU i vårt fall, av intresse eller ideal när de intervenerar i en konflikt (Paris 2000: 27–44)? Frågan kan inte besvaras här men den aktualiseras när man försöker analysera interventionen. Har EU som organisation ett intresse eller bör man fortfarande anse att EU:s medlemmar använder unionen när det passar deras intresse medan de agerar utanför EU:s ram om det nationella intresset inte sammanfaller med den aggregerade EU-linjen? Är det möjligt att 15, snart 25, europeiska stater kan hålla en gemensam utrikes- och säkerhetspolitisk linje i frågor om krig och fred? Den under vintern 2002–03 brännande Irak-frågan tyder inte på att Europa är nära en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.

Att studera EU som en långsiktig enhetlig aktör är alltså i dags-

läget knappast möjligt, det gäller att vara medveten om vilka problem detta innebär. Utgångspunkten för argumentet i denna artikel – att EU agerar utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv gentemot Balkan – är dock att när tillräckligt många av de dominerande medlemsstaterna är eniga i definitionen av ett säkerhetspolitiskt hot kan unionen agera samlat, även om det är ett komplicerat och många gånger svagt utvecklat samarbete. I denna motsägelse finner vi ett av unionens allra största problem och här ligger en av de viktigare poängerna: EU kan inte anses vara en «konstant» internationell aktör men kan under vissa förutsättningar agera/uppträda som en internationell aktör. De beslut som fattas vid dessa tillfällen har kännbara konsekvenser i och med de «kompetenser» som EU förfogar över.

Statsbyggnad som säkerhetspolitik

Som ett sätt att lösa de säkerhetspolitiska hot som uppstått och identifierats tar EU i form av extern aktör över statsbyggnadsprojekten på Västra Balkan. Vilka är då statsbyggnadens utmaningar och vilka alternativ finns? Låt oss problematisera den frågan med hjälp av den bosniska empirin. Varför är det idag så svårt att finna fungerande lösningar på konflikterna som uppstår i mötet mellan det bosnjakiska statsprojektet⁵ och bosnienserbisk samt bosnienkroatisk separatism?

Först dock lite kort om statsbyggnadens anatomi. Statsbyggnadsprojektet innehåller två primära huvuddelar. Den första delen handlar om att identifiera och avskilja den fysiska basen; en befolkning och ett territorium. Den andra delen handlar om att skapa statens institutioner och samla befolkningen kring en gemensam idé om hur staten och dess institutioner ska fungera. Vi kan kalla dessa delar fysisk respektive ideologisk statsbyggnad. Båda dessa delar utgör enorma utmaningar. Den första för att jordens territorium är en begränsad resurs vars tilldelning är starkt reglerad, skyddad och i huvudsak redan genomförd. Utöver territoriet utgörs den fysiska basen av en befolkning som måste utgöra någon form av avskild enhet. Det finns inga allmänt givna eller skyddade principer för hur en sådan befolkningsenhet skall konstrueras utan varje statsbyggnadsprojekt måste handskas med den delikata frågan rörande inklusion och exklusion (Dahl 1994: 33–67). Den andra delen är en

5 Bosnjaker kallas de bosnier som betraktas som muslimer, oaktat religiös hänförelse.

utmaning på grund av att konstruktionen av institutionerna och statens gemensamma idé alltid kommer att vara föremål för konkurrens mellan interna eliter i strävan efter kontroll över den nya staten. Utan att på något sätt vara uttömmande kan man nämna följande fyra problem för EU i samband med delning och suveränitet för de tre bosniska folkgrupperna:

1. EU:s trovärdighet är investerad i det multietniska projektet. Om det internationella systemets största aktörer har bundit sig vid en linje är det svårt för dem att backa från denna. Makten i det internationella systemet är inte endast relaterad till verklig ekonomisk eller militär styrka utan i stor utsträckning också till andra aktörers uppfattning om aktören som sådan. Om en aktör backar kan det uppfattas som en svaghet precis som i den mest grundläggande sociala interaktion. Den Europeiska Gemenskapen – som sjösattes som en reaktion på det senaste världskriget som utkämpats över den totala nationalstaten – är ju också i grunden ett fredsprojekt som bygger på idéer om fredlig konfliktlösning och möjligheterna till samexistens. Att ge upp det multietniska projektet är i det perspektivet inte acceptabelt. Problemet här består naturligtvis i att det folkliga stödet är starkt för de inhemska aktörer som har bundit sig för en motsatt linje i frågan om det multietniska projektet. Vid valet hösten 2002 röstade majoriteten av befolkningen i Bosnien och Hercegovina för de tre nationalistiska parterna.
2. En delning av Bosnien skulle innebära en andra våg av etnisk rensning, mer eller mindre frivillig, på grund av den minoritetsåterflyttning som skett efter kriget. Det vore naturligtvis förkastligt att först hjälpa/tvinga människor att repatriera efter en första etnisk rensning i syfte att återskapa ett områdes multietniska status och sedan, i ett andra skede, åter låta den part som ursprungligen rensade området återfå full kontroll.
3. Rädslan för dominoeffekter. Denna rädslan är tvådelad. För det första, om exempelvis Republika Srpska erhåller självständighet eller möjlighet att gå samman med Serbien, vilka internationella principer talar då emot självständighet för Kosovo eller västra Makedonien? Självständighet för båda dessa områden innebär med största sannolikhet förnyad migration. För att se på saken ur ett Moskva-perspektiv är frågan om sammanhållna stater på Balkan starkt kopplad till Tjetjenienfrågan. Med permanent medlemskap och vetorätt i säkerhetsrådet är sådana till synes ytliga kopplingar avgörande. För det andra, om delning

och självständighet regelmässigt praktiseras av externa konflikt-hanterare som en lösning av väpnade etniska konflikter innebär det att presumtiv självständighetskamp belönas om den förs med väpnade medel. Signalen till etniska minoriteter världen över blir att våld lönar sig.

4. En delning av Bosnien med de påföljande oerhört kostsamma folkomflyttningar som avses under punkt 2 ovan är ingen *garanti* för att områdets konflikter upphör. En delning skulle, precis som de revisionistiska parterna framhåller, naturligtvis kunna leda till stabilitet och legitimitet men eftersom vi inte har några möjligheter att testa i ett laboratorium om det fungerar skulle man bli tvungen att göra experiment skarpt, d v s på riktigt. De mänskliga kostnaderna vid ett misslyckande vore antagligen omöjliga att bära.

Fortfarande utan att vara uttömmande, kan man nämna följande fyra huvudutmaningar för EU med att hålla fast vid principen om makt-delning d v s icke-delning och icke-suveränitet:

1. För att avsluta en konflikt utan att skilja parterna åt genom skilda statsbildningar krävs stort engagemang, förmåga, resurser och, inte minst, vilja i det internationella samfundet och dess aktörer, i vårt fall EU. Samtidigt är detta samfund splittrat i så många frågor att det väldigt sällan utgör en enhetlig aktör. Trots att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik vuxit fram i nära koppling till organisationens engagemang på Balkan har det hittills visat sig svårt att nå en gemensam politisk linje i svårare frågor. Det är i denna internationella miljö inte enkelt att identifiera vilka skattebetalare som ska betala den ekonomiska notan eller vilka soldater som ska sätta sina liv på spel. Vilka politiker ska fatta de avgörande besluten och på vilka forskares modeller ska man tro?
2. Den consociationala maktodelningsmodell⁶ som nu har tillämpats i Bosnien i sju år visar få tecken på framgång (Larsson 1998: 48). Fortfarande har inte något viktigare beslut på statsnivå fattats av de bosniska institutionerna utan kraftig påtryckning från

6 Teorin om «consociational democracy» lades fram av forskaren Arendt Lijphart i mitten av sjuttioalet. Den innebär en metod att genom särskilda konstitutionella regleringar – proportionell representation, autonomi, vetorätt och regering i koalition – fördela den politiska makten mellan olika folkgrupper i stater där politisk splittring uppstått mellan klart avskilda grupper av befolkningen.

det internationella samfundet.⁷ Maktodelningsmodeller i etniskt kluvna samhällen riskerar att cementera den etniska klyftan då de skilda grupperna garanteras tillträde till den politiska makten. Det saknas därmed incitament att driva politiska partier som inte grundas på etnisk tillhörighet. I samhällen som upplevt långvarig och våldsamt etnisk konflikt saknas naturligt nog grundläggande förtroende mellan parterna och för mycket energi läggs därmed på skyddandet av den egna gruppens intressen och för lite på produktivt beslutsfattande.

3. Vi kan inte veta att en sammanhållen stat är den bästa lösningen. Det kan finnas moraliskt, ekonomiskt och politiskt hållbara argument för en delning som måste stå tillbaka för skyddandet av en internationell princip vilket kan leda till att en stat inte ges de bästa förutsättningar som hade varit möjliga. Denna punkt är egentligen en omvänd reflektion av resonemanget kring huruvida en delning skulle resultera i stabilitet (se punkt 4 ovan).
4. En av de allra allvarligaste effekterna av EU:s val av makt-delning istället för delning är avsaknaden av en gemensam bosnisk statsidé. Den bosniska staten som den existerar på papper idag äger inte den för demokratin så viktiga legitimiteten bland medborgarna (Lindvall 2001: 22). Vi vet inte vilka effekter som blivit verkliga om unionen istället valt delning men ju längre tiden går utan att det alternativ man valt genererar stabilitet, desto mer lockande riskerar det andra alternativet att bli för allt fler aktörer.

En slutsats av denna kortfattade belysning av vanliga argument mot suveränitet respektive mot icke-suveränitet är svårigheten att finna en generell giltig lösning. Det är viktigt att inse att det inte finns ens en teoretiskt perfekt lösning för att öka möjligheterna att göra en relevant analys av statsbyggnadsprojektets utmaningar och vilka konsekvenser detta innebär för de säkerhetspolitiska ambitionerna.

Den sydosteuropiska utmaningen

EU måste i de nya statsbyggnadsprojekten hantera samma konflikter som tidigare «projektledare» från de skilda nationalistiska grupperna men också de nya konflikter som uppstår i samband med det egna agerandet. EU söker modellera de nya staternas institutionella

⁷ Intervju med Daniel Lindvall, anställd vid Ombudsmannen för mänskliga rättigheter i Bosnien och Hercegovina, Sarajevo 10 oktober 2002.

uttryck och gemensamma idé efter demokratiska ideal och unionen utgör därmed en extern konkurrent till vissa av de lokala parterna. En analytisk konsekvens av det övertagna ansvaret är att det inte längre är relevant att betrakta EU som en extern part; även om det är så man vill betraktas. Att driva statsbyggnadsprojekt som ett sätt att möta säkerhetspolitiska utmaningar innebär alltså i vårt fall att nya säkerhetspolitiska utmaningar uppstår. Denna gång inte som en gränsöverskridande konsekvens av två, för EU, externa parter konflikt utan som en direkt konsekvens av EU:s förhållande till en eller flera parter. Detta utmanar tidigare sätt att betrakta internationell konflikt hantering av externa parter och kommer antagligen att påverka den framtida freds- och konfliktforskningen. Det är förståeligt att externa parter vill söka upprätthålla sin status och position som just externa men om den egentliga statusen är en annan – d v s att man faktiskt utgör en av de primära parterna i konflikten – riskerar både aktörer och forskare att feltolka situationer och utmaningar och därmed göra sämre analyser.

Västra Balkan har efter Daytonavtalet kommit att i allt högre utsträckning bli ett ansvarsområde för EU. Det finns idag mycket som tyder på att EU kommer att ta över ansvaret för den militära delen av interventionen i Bosnien; man ansvarar redan idag för lejonparten av den civila delen. Takt och strategi är föremål för diskussion men det är inte helt otänkbart att man inom en snar framtid kommer att ersätta SFOR med en europeisk lösning där visst amerikanskt stöd förvisso kan ingå – logistik och luftoperationer – men i huvudsak alltså europeiska pengar och europeiskt ansvar. Bakom det diplomatiska uttrycket «lösning» döljer sig i detta fall antagligen delar av den särskilda insatsstyrka om ca 60.000 man som EU skall få på fötter under år 2003. På ett område har denna avlösning redan inletts när EU vid årsskiftet 2002–03 tog över FN:s polisinsats i Bosnien och Hercegovina med den första GUSP-operationen någonsin, EUPM (European Union Police Mission). Från och med mars 2003 utför också unionen sin första gemensamma militära operation i och med övertagandet av NATO:s uppgifter i Makedonien. Likaså kommer antagligen UNMIK (United Nations Mission in Kosovo) i Kosovo att ersättas av någon europeisk lösning, även om det i praktiken mest blir en fråga om att märka om pågående insatser och projekt.⁸

Västra Balkan är den huvudsakliga och långsiktiga utmaningen

8 Intervju med Andres Jato, sekreterare vid Sveriges ambassad, Sarajevo, 28 januari 2003.

för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik även om också akuta frågor som exempelvis ställningstagandet till kriget i Irak visat sig kunna utmana den europeiska gemenskapen allvarligt. Den sydosteuropiska utmaningen är enligt många bedömare omfattande nog att utgöra ett hot mot stabilitet och säkerhet *inom* unionen och är absolut ett hot mot EU:s trovärdighet och förmåga som internationell aktör (Ifantis 2002: 40). Europaprojektet i sig har alltså en egen säkerhetspolitisk agenda som inte är direkt kopplad till de enskilda staterna utan endast berör dem som medlemsstater i EU. Där det är viktigt för EU som organisation att Västra Balkan verkligen kan göras stabilt är det för de enskilda EU-staterna främst viktigt att förhindra gränsöverskridande konsekvenser av instabiliteten på Västra Balkan. De två målsättningarna borde vara förenliga men riskerar tyvärr istället att kollidera.

Den sydosteuropiska regionen lider av en rad grundläggande inrikespolitiska, ekonomiska och sociala problem. Dessutom är de mellanstatliga relationerna föremål för omfattande konflikter, spänningar och komplexa samband. Många politiska ledare har ett tveksamt politiskt bagage och är ovana vid att lösa konflikter genom kompromisser. Det finns otaliga exempel på hur man utnyttjar och rent av eftersträvar en politisk ställning för egen ekonomisk och social vinning, inte sällan med rent kriminellt uppsåt. Trots att det bosniska territoriet är odisputerat internationellt finns det lokala och regionala krafter som verkar för en revision – en uppdelning av området i politiskt självständiga enheter. I ett kort perspektiv kan man t ex tolka bosnienserbiska nationalistpartiers säkerhetspolitiska målsättning som en status-quo hållning, när de försvarar Daytonavtalet mot politiska eller legala angrepp. Sett i ett längre perspektiv kan detta försvar dock tolkas som ett försvarande av en framtida möjlighet att RS som enhetligt område införlivas med Serbien. Så länge olika territoriers status är ifrågasatt eller utmanad av konkurrerande statsprojekt kommer den lokala politiken vara föremål för strategier med karaktär av nollsummespel. Varför göra långsiktiga politiska eller ekonomiska investeringar om man inte kan veta vem som kommer att «äga» territoriet i morgon?

Så länge EU inte fullt ut står upp för FN:s säkerhetsresolution 1244 och vidhåller Kosovos status som en del av Serbien kommer förväntningar och hopp gro kvar i fler än en separatiströrelse i området. Man kan tillägga att för den absoluta majoriteten av de kosovoalbanska partierna är en fullständig separation från Serbien mer än en from förhoppning; för många är separationen en praktisk realitet som ännu inte accepterats av Belgrad och det interna-

tionella samfundet.⁹ Det finns idag en tydlig motvilja i det internationella samfundet att tänka på hur det blir den dagen man klart och tydligt måste göra upp med den kosovoalbanska uppfattningen. Konsekvensen av inkonsekvent handlande är urholkad trovärdighet för internationella resolutioner och de organ som ansvarar för dessa, d v s FN. Detta kan resultera i kosovoalbanska förhoppningar om att ytterligare utmaning av internationell rätt kommer att löna sig; förhoppningar som bl a kommer att stå i vägen för utländska investeringar, utvecklandet av ett demokratiskt politiskt system och en ansvarsfull politik.

Den geografiska närheten till EU och den substantiella ekonomiska och politiska närvaron av EU i Sydosteuropa innebär såväl en viss stabilitet som en viss instabilitet. På kort sikt ger närvaron kanske ekonomiskt uppsving, karriärmöjligheter, ett klart mål inför framtiden och fysisk säkerhet för individer. På lång sikt riskeras dock bidragsberoende, brain-drain och utslagning av lokala initiativ (Sampson 2002: 38–43). Handelshindren mellan regionen och EU omöjliggör tillgång till en rik marknad med många och välbeställda konsumenter och både inhemska och utländska direktinvesteringar uteblir. Det ekonomiska gapet mellan EU och den stora majoriteten av befolkningen på Västra Balkan ökar och migrationstrycket späs på genom både «push»- och «pull»-faktorer. EU har helt enkelt ett egenintresse i att se till att bemöta de säkerhetspolitiska hoten från fattigdom, kriminalitet, etnisk separatism och miljöförstöring som växer i Europas sydöstra hörn. Att bemöta dessa hot innebär att man måste antaga en proaktiv roll där politisk, ekonomisk och social uppbyggnad är hörnstenar (Ifantis 2002: 40–41). Med andra ord: Ansvar för statsprojektet kan inte undvikas. Mjuka säkerhetsproblem måste mötas med civil mobilisering och politisk initiativ. Militära styrkor är nämligen inte tränade för att kämpa ned social misär utan gör sig bättre i ett för sent skede när den sociala misären manifesterats i väpnad konflikt.

Den viktigaste frågan rörande områdets långsiktiga stabilitet handlar om att öka det allmänna välbefinnandet. Fattigdom och missnöje går hand i hand och allmänhetens missnöje är en gynnsam grogrund för politiska problem och instabilitet i form av bl a nationalistiska rörelser. En av de som mest övertygande redogjort för dessa samband är William Kornhauser (1960, se även Russett 1993: 135–38). Det kan tyckas banalt att hävda att ett ekonomiskt upp-

9 Intervju med Maria Jansson, EUMM-monitor i Kosovo 2002–03, Sarajevo 29 januari 2003.

sving skulle dämpa den politiska och sociala instabiliteten men i detta fall är det ganska enkelt att fastslå målet medan det är betydligt svårare att finna medlen.

Med nuvarande konfliktlösningsmetoder och negativa utveckling på Västra Balkan riskerar EU att få behandla Balkan som en region i kontinuerlig kris. Slutsatsen är att de för splittring och våldsam konflikt så gynnsamma förutsättningar som förelåg i området i början av 1990-talet fortfarande existerar idag. I själva verket är den politiska, ekonomiska och sociala situationen, om man gör en grov jämförelse, sämre idag än den var då Jugoslaviens sönderfall inleddes. De statliga strukturerna och institutionerna är oerhört svaga politiskt, organisatoriskt och ekonomiskt och det finns idag inga trovärdiga interna garantier för freden på Balkan. Det är därför det internationella engagemanget, hur dåligt det än fungerar, trots allt är en absolut nödvändighet. För att nå stabilitet på Balkan existerar endast två strategier:

1. I ett kortsiktigt perspektiv måste strategin vara att minimera de politiska aktörernas utrymme för väpnade konflikter. Det internationella samfundet har idag ett relativt gott grepp om detta utrymme.
2. På lång sikt måste de politiska, ekonomiska och sociala förutsättningarna i området kraftigt förbättras. Utan att göra någon slutgiltig utvärdering av insatserna hittills har vi här diskuterat några av de komplicerade utmaningar det innebär för externa aktörer att skapa stabilitet genom statsbyggnad.

Båda strategierna kräver internationellt engagemang som måste vila på stora ekonomiska resurser, hög militär kapacitet och inte minst legitimitet hos befolkningen i området och bland skattebetalarna i omvärlden. Legitimitetsproblemet har hittills visat sig vara, med Russetts ord, «paramount». EU har engagerat sig på Västra Balkan för att möta vad man definierat som den säkerhetspolitiska utmaning som områdets instabilitet utgör. Det sätt på vilket man engagerat sig – genom att överta ansvaret för ett antal statsprojekt – innebär dock att EU i sig kommit att utgöra ett hinder i vägen för en utveckling mot stabilitet. Genom att blanda samman statsbyggnad och demokratisering riskerar man att inte lyckas med vare sig det ena eller det andra.

Litteratur

- Andrén, Nils (1997) *Säkerhetspolitik: Analyser och tillämpningar*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Buzan, Barry (1991) *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry, Ole Waever & Jaap de Wilde (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Dahl, Robert A. (1994) «Demokrati som procedur» i *Idéer om Demokrati*. Stockholm: Tidens Förlag (33–67).
- Djindjic, Zoran (2003) «To Permanent Representatives of Members of the Security Council United Nations New York» (<http://www.serbia.sr.gov.yu/news/2003-02/07/327672.html>).
- EU (2002) Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska Unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska Gemenskapen. *Officiella tidning* nr. C 325 (http://europa.eu.int/eur-lex/sv/treaties/dat/EC_consol.html#C_2002325SV.000501_11_ast_ref).
- ICG (2001a) Turning Strife to Advantage: A Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina. *ICG-Balkans Report* nr 106 (http://www.crisisweb.org/projects/balkans/bosnia/reports/A400261_15032001.pdf).
- ICG (2001b) The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska. *ICG-Balkans Report* nr 118 (http://www.crisisweb.org/projects/balkans/bosnia/reports/A400445_08102001.pdf).
- ICG (2002a) The Continuing Challenge of Refugee Return in Bosnia & Herzegovina. *ICG-Balkans Report* nr 137 (<http://www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=847>).
- ICG (2002b) A Half-Hearted Welcome: Refugee Return to Croatia. *ICG-Balkans Report* nr 138 (<http://www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=848>).
- Ifantis, Kostas (2002) The Politics of Order Building? Reviewing Western Policy in Kosovo and Southeast Europe. *Journal of Southeast European and Black Sea Studies* 2 (2): 21–42.
- Kaldor, Mary (2001) *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Kornhauser, William (1960) *The Politics of Mass Society*. New York: The Free Press.
- Krauthammer, Charles (2003) Holiday from History. *The Washington Post* 14. februari.
- Larsson, Johan (1998) *Demokrati som politisk metod i det plurala samhället Bosnien-Hercegovina*. Magisteruppsats. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen/Institutionen för östeuropastudier, Uppsala universitet.
- Lindholm Schulz, Helena (2002) *Krig i vår tid*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindvall, Daniel (2001) *The resurrection of Bosnia in the respirator state. In search for a common Bosnia*. Magisteruppsats. Uppsala: Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.
- Linz, Juan J. & Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- NATO (2003) *Press Briefing held on 11 March 2003 at the NATO Press Centre*

- in *Skopje* (www.nato.int/fyrom/ah/2003/t030311a.htm).
- Oneal, John R., Bruce M. Russett, & Michael L. Berbaum (2001) *Causes of Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885–1992*. Uppsats presenterad på Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 1 juli (<http://www.yale.edu/leitner/pdf/2001-13.pdf>).
- Paris, Roland (2000) Broadening the Study of Peace Operations. *International Studies Review* 2 (3): 27–44.
- Russett, Bruce M. (1993) *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Russett, Bruce M. & John R. Oneal (2001) *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York: Norton.
- Sampson, Steven (2002) «Weak States, Uncivil Societies and Thousands of NGOs: Benevolent Colonialism in the Balkans» i Sanimir Resic & Barbara Törnquist-Plewa (red.) *The Balkans in Focus: Cultural Boundaries in Europe*. Lund: Nordic Academic Press (38–43)
- Stability Pact for South Eastern Europe* (1999) (<http://www.seerecon.org/Key-Documents/KD1999062401.htm>).
- The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (1995) (http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=379).
- Trenevski, Martin (2003) *The present and the future of the peace process in Macedonia – a perspective after the election*. Föreläsning 12 februari 2003, Balkan Colloquium, Uppsala universitet.

Kosovo: Fra undertrykt provins til internationalt protektorat

Lene Mosegaard

ph.d.-stipendiat
i international politik
ved Institut for Stats-
kundskab, Århus
Universitet

Kosovo¹ har siden juni 1999 været et internationalt protektorat. Den 10. juni 1999 vedtog FN's sikkerhedsråd således en resolution, der midlertidigt tilsidesatte Jugoslaviens suverænitet og overdrog administrationen af Kosovo til en FN-styret provisorisk administration. Kosovo befinder sig derfor i øjeblikket mellem selvstændighed og integration i en eksisterende stat, og territoriet kan på denne baggrund betegnes som en kvasistat. Inden Kosovo opnåede den nuværende status af protektorat, har befolkningen i territoriet levet som en mere eller mindre undertrykt minoritet. Denne artikel analyserer baggrunden for Kosovos status som protektorat og kvasistat og diskuterer, hvilke problemer og muligheder der er for områdets fremtidige status.

Kvasistater

Staten opfattes sædvanligvis som den primære enhed i det internationale samfund (Jackson 2000: 130). Det væsentligste karakteristikum ved en stat er suverænitet. En internationalt anerkendt stat besidder suverænitet, dels med hensyn til interne forhold såsom ret til suverænt at bestemme over territoriet og folket, dels eksternt

1 Navnet Kosovo vil i denne artikel blive anvendt som betegnelse for den analyserede case. Der er pga. sproglige forskelle mellem de stridende parter i den konfliktfyldte provins forskellige betegnelser for provinsen. Kosovo er således den serbiske stavemåde, mens Kosova er den albanske stavemåde for territoriet. Da Kosovo er den internationalt anerkendte betegnelse (Wiberg 1994: 8) og den korrekte engelske betegnelse (IICK 2000: 24), vil navnet Kosovo blive benyttet i denne artikel, uden at dette indeholder en stillingtagen til de politiske implikationer af navnet.

såsom ret til fravær af indblanding i egne anliggender. En stat har ikke kun rettigheder, men også pligter. Disse pligter har ligesom rettighederne både eksterne og interne aspekter. De eksterne forpligtigelser indebærer pligt til ikke at intervenere i andre staters affærer, hvilket grundlæggende er ensbetydende med princippet om ikke-intervention. Internt har staten pligt til at opretholde en vis levestandard for sine indbyggere og sikre en række minimumsstandarder for det civile liv såsom fred, lov og orden (Jackson 2000: 295).

Kvasistater besidder ikke retten til suverænitet, idet de ikke officielt er anerkendt som stater. Der er imidlertid forskellige opfattelser af, hvilke kriterier der gør, at en kvasistat adskiller sig fra en anerkendt stat. Den fortolkning af kvasistater, som anvendes i dette nummer af *Nordisk Østforum*, er, at der er tale om territorier, der reelt – men ikke formelt – eksisterer som selvstændige stater. Kvasistater er således administrative enheder, der fungerer som stater, men som ikke besidder suverænitet over eget territorium.²

En alternativ fortolkning af kvasistater er, at der er tale om eksisterende, anerkendte stater, som ikke er i stand til at overholde de minimumsforpligtigelser, stater har over for deres borgere. Disse kvasistater er anerkendt som stater i juridisk forstand, men formår ikke at opretholde en acceptabel levestandard for deres befolkninger, og kan sågar være ansvarlige for overtrædelse af menneskerettigheder og grove overgreb på civilbefolkningen (Jackson 1990: 21–26). Denne fortolkning af kvasistater er imidlertid tilnærmelsesvis sammenfaldende med definitionen af *failed states*, som netop er karakteriseret ved, at staten ikke kan eller ikke vil opretholde civile minimumsstandarder for deres befolkninger (Jackson 2000: 296, Holm 2001: 358). For at adskille de to begreber vil betegnelsen kvasistater i denne artikel som hovedregel blive anvendt i den første betydning, altså om en autonomt fungerende, men ikke anerkendt stat.

Som beskrevet ovenfor er Kosovo i øjeblikket et internationalt protektorat. Dette betyder, at det internationale samfund i en midlertidig periode har overtaget administrationen af territoriet. I sin egenskab af protektorat kan Kosovo reelt betegnes en kvasistat, idet området fungerer som en selvstændig administrativ enhed, men samtidig befinder sig på et mellemstadium og på nuværende tidspunkt hverken er en selvstændig stat eller del af en eksisterende

2 For en nærmere diskussion af begrebet kvasistater, se Pål Kolstøs artikel i dette nummer af *Nordisk Østforum*.

stat. For at forstå Kosovos nuværende status er det hensigtsmæssigt indledningsvist at kaste et kort blik på Kosovos historie.

Kosovos historie

Kosovo udgør et areal på cirka 11.000 km² i det sydvestlige hjørne af det tidligere Jugoslavien, og det har en befolkning på ca. 2 millioner.³ Territoriet er således centralt placeret på Balkan, og dets historie og kultur er tæt knyttet til resten af regionen. Kosovo har aldrig fungeret som en selvstændig stat, men har historisk skiftevis tilhørt det serbiske og det osmanniske rige. I 1389 udkæmpede tyrkerne og serberne et skæbnesvangert slag på Solsortesletten i Kosovo. Slaget blev ifølge overleveringerne udkæmpet med umådelig tapperhed fra serbisk side, om end kampen til sidst blev tabt. Tyrkernes sejr blev begyndelsen på det serbiske storriges fald, og slaget spiller derfor en stor rolle for serbernes nationalfølelse, ligesom Solsortesletten, hvor slaget blev udkæmpet, betragtes som serbisk kerneland (Kohl & Libal 1992: 12–15).

Tyrkerne forlod Balkan i midten af 1800-tallet og efterlod et nationalistisk-orienteret Balkan, hvor de forskellige folkeslag kæmpede om retten til at etablere en sydslavisk storstat, der kunne konkurrere med det magtfulde Østrig-Ungarn. Kosovo blev på dette tidspunkt en integreret del af et selvstændigt serbisk kongedømme (Wiberg 1994: 10). Efter afslutningen af 1. Verdenskrig indgik Kosovo i Kongeriget af serbere, kroater og slovenere, der fra 1929 fik navnet Jugoslavien. Kongeriget blev under 2. Verdenskrig hærget af både interne krige og udefrakommende angreb, og det var nødvendigt at genskabe Jugoslavien efter krigens afslutning. Den socialistiske stat, der blev etableret i januar 1946, kom til at bestå af seks republikker, nemlig Slovenien, Kroatien, Bosnien-Hercegovina, Serbien, Montenegro og Makedonien, samt to autonome provinser, Kosovo og Vojvodina, som geografisk og administrativt befandt sig inden for den serbiske republik (Wiberg 1994: 13).

De autonome provinser fik gennem årene øgede beføjelser og havde fra 1974 egen administration og lovgivende forsamling og ret til at anvende eget sprog i skoler og offentlige institutioner, ligesom de var fuldgyldige medlemmer af både serbiske og jugoslaviske føderale institutioner. Den mest fremtrædende forskel mellem

3 Frem til 1998 bestod befolkningen i Kosovo af over 80 procent etniske albanere, godt 15 procent serbere og 5 procent fra forskellige mindretalsgrupper (IICK 2000: 38–39).

republikker og autonome provinser efter 1974 var, at provinser ikke havde ret til at forlade den jugoslaviske føderation, samt at de ikke blev betragtet som indehavere af jugoslavisk suverænitet (IICK 2000: 36).

I løbet af 1980'erne forsøgte Serbien gradvist at genvinde magten over Kosovo ved at tilbagekalde en række af provinsens beføjelser. Retten til brug af eget sprog blev bl.a. afskaffet, hvilket førte til massive fyringer af kosovoalbaniere i offentlige stillinger og en deraf stigende arbejdsløshed for befolkningsgruppen. Kosovos parlament godkendte i marts 1989 en række forfatningsændringer, der fratog provinsen dens autonomi (IICK 2000: 41). Under afstemningen om ændringerne var Kosovos parlament omringet af jugoslaviske militær- og politistyrker, og kosovoalbanske politikere hævder, at de blev truet, samt at der aldrig blev foretaget en reel optælling af de afgivne stemmer (Bos 1993: 7). Til trods for disse protester blev vedtagelsen af forfatningsændringerne opfattet som legitim i Serbien, og Kosovo mistede sin autonome status og blev en integreret del af den serbiske republik. Demonstrationer i hovedstaden Pristina blev slået ned med hård hånd, og modstandere af det serbiske styre blev arresteret eller myrdet.

Den 28. juni 1989, på 600-årsdagen for slaget på Solsortesletten, holdt den serbiske præsident, Slobodan Milosevic, tale til det serbiske folk. Han førte betydningen af fortidens slag frem til nutiden og erklærede, at Serbien igen befandt sig i kamp: «Det er endnu ikke væbnede kampe, men heller ikke sådanne kan udelukkes» (Kohl & Libal 1992: 12). Den nutidige kamp drejede sig dels om Jugoslaviens integritet og dels om herredømmet over det serbiske kerneland. De væbnede kampe, som præsident Milosevic omtalte, kom i første omgang til at foregå i de omkringliggende tidligere jugoslaviske republikker, Slovenien, Kroatien og Bosnien-Hercegovina, men konflikten ulmede under overfladen i Kosovo.

Den serbiske undertrykkelse af Kosovo betød, at provinsen, ifølge den jacksonske definition af kvasistater som stater der ikke kan eller vil opretholde minimumslevestandarder for befolkningen, mere eller mindre var en kvasistat allerede på dette tidspunkt. Den massive undertrykkelse og overgrebene på lokalbefolkningen kan således betegnes som en manglende vilje fra Serbiens side til at opretholde den civile levestandard for den kosovoalbanske befolkning. Ifølge den mere gængse betydning af ordet kvasistat, mistede Kosovo derimod sin begyndende status af kvasistat, idet alle administrative beføjelser og al selvstændig forvaltning blev frataget territoriet. Det var således først med oprettelsen af et parallelt statsapparat, at Kosovo reelt blev en kvasistat.

Oprettelsen af et parallelt statsapparat

Selvom Kosovo i 1989 mistede sin status som autonom provins var der – på trods af protester og demonstrationer – forholdsvis stille i provinsen de efterfølgende år. Dette skyldtes, at de verserende krige i de omkringliggende republikker tiltrak sig både det internationale samfunds og en stor del af Serbiens opmærksomhed. Med adskillige blodige krige i nabolaget var opmærksomheden omkring ulovligheder og overgreb på lokalbefolkningen i Kosovo minimal, om end enkelte menneskerettighedsgrupper og NGO'er forsøgte at gøre opmærksom på den kritiske situation i området (Bos 1993, *Minnesota Advocates for Human Rights* 1993).

Frem til 1990 var flertallet af kosovoalbanere tilhængere af medlemskabet af den jugoslaviske stat. Der var protester mod fratagelsen af de autonome rettigheder, men der var ikke noget udtalt ønske om at ophæve statsfællesskabet og opnå selvstændighed. I sommeren 1990 mødtes imidlertid en række fremtrædende politiske bevægelser for at stifte en forsamling til oprettelse af et selvstændigt Kosovo. Forsamlingen udstedte en deklaration, som gav den albanske befolkning status af nation og dermed ifølge den jugoslaviske konstitution ret til at opnå selvstændighed (IICK 2000: 44). I sensommeren 1991 arrangerede forsamlingen en folkeafstemning blandt kosovoalbanerne om Kosovos fremtidige status. 87 procent af de stemmeberettigede deltog i afstemningen, hvoraf 99 procent stemte for uafhængighed. Afstemningsresultatet fik den 19. oktober 1991 forsamlingen til at udråbe Kosovo til en selvstændig og suveræn republik (Bos 1993: 9). Afstemningen blev imidlertid erklæret ugyldig af den serbiske republik, som ufortrødent fortsatte med at behandle Kosovo som en integreret del af Serbien (IICK 2000: 45).

Den største politiske enkeltorganisation i Kosovo er Sammenlutningen for et Demokratisk Kosovo (LDK). Organisationen havde i foråret 1991 ifølge egne optegnelser 700.000 medlemmer. LDK udviklede efter folkeafstemningen i samarbejde med de øvrige politiske organer i Kosovo et parallelt statsapparat. Med hovedsæde først i Ljubljana og senere i Bonn oprettedes et uafhængigt statsapparat, der med fredelige midler arbejdede for et selvstændigt Kosovo. Strategien gik ud på at påvirke vestlige beslutningstagere og underminere legitimiteten af serbernes herredømme over Kosovo. Lederen af LDK, Ibrahim Rugova, arbejdede konkret for oprettelsen af et midlertidigt FN-protektorat, som skulle forvalte overgangen til uafhængighed (IICK 2000: 48). Endemålet for det parallelle statsapparat var eksplicit at sikre oprettelsen af et selvstændigt

Kosovo. På dette tidspunkt var der således en antydning af Kosovo som en kvasistat. Den passive modstand mod Serbiens styre i Kosovo mødte en vis anerkendelse i den vestlige verden (IICK 2000: 49), men konkrete resultater af modstanden udeblev. Mange kosovoalbanere begyndte derfor at tvivle på strategiens virkning.

I 1995 blev Dayton-aftalen underskrevet.⁴ Aftalen satte en stopper for krigen i Bosnien og havde til hensigt at skabe stabilitet i området. Forhandlingerne i Dayton skulle ifølge den vestlige verden skabe grundlaget for en varig fred og sameksistens mellem de etniske grupper i det tidligere Jugoslavien. Kosovo blev ikke nævnt med et ord i den endelige aftale. Det blev anset for vigtigt at have en stærk samarbejdspartner på Balkan, og denne rolle tilfaldt Serbiens præsident Milosevic. Som beskrevet ovenfor spiller Kosovo en væsentlig rolle i mange serberes bevidsthed, og Milosevic nægtede derfor at diskutere ændringer af områdets status som en del af Serbien (Brabant 1999: 2). Af hensyn til den overordnede fredsplan blev dette krav accepteret af de vestlige forhandlere, og det blev indskrevet som en del af aftalen, at national selvstændighed tilfaldt de tidligere republikker i den jugoslaviske stat, mens provinserne ikke blev nævnt og dermed ikke fik samme rettighed. En ny jugoslavisk stat blev oprettet med Serbien og Montenegro som officielt jævnbyrdige republikker og med Kosovo som en integreret del af den serbiske republik (IICK 2000: 56–58). En fredsløsning for den tidligere provins Kosovo blev således ikke nævnt i Daytonforhandlingerne, hvilket fik seriøse konsekvenser for stabiliteten i området.

Fra intern konflikt til internationalt brændpunkt

Situationen i Kosovo forværredes gradvist op gennem 1990'erne, og der var ikke tegn på, at den passive modstand ville føre til øget selvbestemmelse. Tiltroen og tilslutningen til LDK og det parallelle statsapparat faldt derfor gradvist, og en væbnet modstand så dagens lys. Med udspring i en marxistisk-leninistisk bevægelse fra begyndelsen af 1980'erne blev Kosovos Befrielseshær (KLA) dannet i begyndelsen af 1990'erne. KLA udførte sin første voldelige aktion i Kosovo med drabet af en politibetjent i 1996 og opnåede i løbet af kort tid stor folkelig opbakning (IICK 2000: 51). Da regimet i Albanien – som følge af økonomiske og organisatoriske proble-

4 Officielt kaldes aftalen The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. For aftaleteksten, se <http://www.oscebih.org/essentials/gfap/eng/home.asp>.

mer bl.a. fremprovokeret af illegale pyramidespil – brød sammen i 1997, blev det muligt at anvende albansk territorium til at træne og udruste en hær, hvilket gav KLA mulighed for at opnå en langt mere effektiv organisering af modstanden. Den jugoslaviske regering erklærede på sin side KLA for en terroristorganisation og legitimerede dermed arrestationer, fængslinger og politiske anklager mod kosovoalbanere.

KLA's primære angrebsmål var serbisk militær og politi. Som reaktion på KLA's voldelige modstand begyndte Serbien at angribe den albanske befolkning i Kosovo. Landsbyer blev angrebet og afbrændt, og store befolkningsgrupper blev fordrevet fra deres landsbyer eller udsat for massakrer (IICK 2000: 67–69). Målet med den voldsomme fremfærd var ifølge Serbien at standse terroristorganisationen KLA, men de mange voldshandlinger rettet direkte mod civilbefolkningen vidnede om, at målet med aktionerne muligvis var et ganske andet. Serbien benyttede sig af sin status som den stærkeste republik i staten Jugoslavien til at påkalde sig Jugoslaviens statslige rettigheder til selvforsvar. Af frygt for at ansøre KLA til at angribe mål i Montenegro forholdt denne republik sig passiv til konflikten, og alle udtalelser og angreb imod KLA og den kosovoalbanske befolkning blev derfor officielt vedtaget af den jugoslaviske regering. Serbien insisterede på at karakterisere konflikten som et internt statsanliggende og påberåbte sig derved de internationalt anerkendte konventioner om suverænitæt og ikke-intervention i et forsøg på at presse det internationale samfund til at holde sig ude af konflikten.

Den voldsomme stigning i volden tiltrak sig imidlertid international opmærksomhed, og adskillige vestlige stater begyndte at reagere. Frygten for, at krigen skulle sprede sig til andre dele af det endnu ustabile Balkan-område og for at konflikten ville udløse en humanitær katastrofe, fik det internationale samfund til at reagere. Indledningsvis blev reaktionerne udtrykt diplomatisk ved erklæringer om bekymring over situationen samt ønsker om, at der ville blive fundet en fredelig løsning på konflikten. FN's sikkerhedsråd indførte den 31. marts 1998 en våbenembargo mod Jugoslavien, inklusive Kosovo. Resolutionen, der forbød salg af våben til Jugoslavien, appellerede samtidig om, at Kosovo blev tildelt autonomi og «meningsfuld selvadministration» inden for den serbiske republik (*UN Security Council 1998a*).

Det serbiske styre overhørte anmodningen og optrappede i stedet angrebene på Kosovos befolkning. Efterretninger om etnisk udrensning i form af mord og forflytning af kosovoalbanere tiltog i

de vestlige medier. Den 23. september 1998 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1199, der henviste til FN-pagtens kapitel 7 og krævede våbenhvile samt tilbagetrækning af jugoslaviske styrker fra Kosovo (*UN Security Council* 1998b). FN havde således en klar stillingtagen til konflikten, men der var ikke opbakning til reel handling. Sikkerhedsrådet var handlingslammet pga. klare tilkendegivelser fra Rusland og Kina om, at de ville nedlægge veto mod resolutioner, der omfattede mere end fordømmelser af Jugoslaviens fremfærd i Kosovo (Knudsen 1999: 208).

Da resolution 1199 ikke medførte nogen reaktion fra Serbien, vedtog NATO den 13. oktober 1998 at autorisere et luftangreb mod Serbien, hvis landets styrker ikke var trukket tilbage inden for 96 timer. Gennem intensive forhandlinger mellem præsident Milosevic og USA's forhandler Richard Holbrooke blev en aftale nået, hvor Milosevic accepterede at trække styrker ud af Kosovo og tillade hjælpeorganisationer og en specialoprettet enhed, Kosovo Verification Mission (KVM), adgang til området. Truslen om angreb blev således afværget i første omgang.

Situationen forværredes imidlertid yderligere i de følgende måneder, idet hverken Serbien eller KLA overholdt aftalen om våbenhvile. Dette fik i januar 1999 NATO til at indkalde de stridende parter til forhandlinger afholdt i Rambouillet. Resultatet af forhandlingerne blev et dokument, der sikrede Kosovo en grad af substantiel autonomi⁵ inden for Jugoslavien baseret på demokratiske værdier, tilbagetrækning af serbiske tropper fra Kosovo og tilstedeværelsen af internationale styrker. De internationale styrker skulle opholde sig i landet i tre år, hvorefter Kosovos fremtidige status skulle afgøres permanent. Administrationen af Kosovo skulle i overgangsfasen varetages af OSCE, som allerede varetog omfattende opgaver i forbindelse med implementeringen af fredsftalen i Bosnien.⁶ NATO erklærede sig rede til at anvende alle nødvendige midler til at sikre efterlevelse af aftalen og truede med angreb, hvis betingelserne i aftalen ikke blev overholdt. Aftalen blev godkendt af de kosovoalbanske forhandlere, men Milosevic nægtede at acceptere betingelserne. Han fastholdt, at tilbagetrækning af serbiske styrker og indsættelse af internationale styrker var et brud på Jugoslaviens

5 Betegnelsen «substantiel autonomi» er det ord, der blev anvendt i Rambouillet-aftalen om Kosovos status i forbindelse med en fredsløsning. Betegnelsen er ret upræcis, hvilket grundliggende dækker over den uafklarede situation om Kosovos fremtidige status.

6 Rambouillet-aftalen, eller *Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo*, blev vedtaget 23. februar 1999 i Rambouillet. For aftaleteksten, se www.monde-diplomatique.fr/dossiers/kosovo/rambouillet.html.

suverænitet (IICK 2000: 82). Aftalen blev derfor ikke underskrevet, og NATO gjorde den 24. marts 1999 alvor af sin trussel om at angribe Jugoslavien.

En holdbar løsning for Kosovo

Bombardementet af Jugoslavien varede 78 dage. Under forløbet blev der fra flere sider sat spørgsmålstejn ved, hvad hele affæren skulle ende med. Det blev taget for givet, at bombardementerne på et tidspunkt ville tvinge Milosevic til forhandlingsbordet, men spørgsmålet var, hvad der til den tid skulle forhandles om. Det var evident, at den foreliggende situation med Kosovo som en integreret del af Serbien ikke kunne fortsætte, men hvad var alternativet?

Kosovoalbarnes primære mål var opnåelse af selvstændighed. Selv om de havde underskrevet Rambouillet-aftalen, som udelukkende tilførte Kosovo øget autonomi inden for den serbiske republik, var deres egentlige mål som tidligere beskrevet at få en selvstændig kosovoalbansk stat. Serberne var imidlertid på ingen måde villige til at tildele Kosovo uafhængighed og kæmpede ihærdigt imod dette forslag.

Problemet med tildeling af uafhængighed var dog ikke blot Serbiens og dermed den jugoslaviske stats modvilje, idet de internationale beslutningstagere ligeledes var skeptiske over for denne løsning. Anerkendelse af Kosovo som en uafhængig stat ville være en svær pille at sluge for det internationale samfund. Der var en potentiel fare for, at tildeling af selvstændighed til Kosovo ville skabe præcedens for fremtidige uafhængighedskampe i andre områder med nationale mindretal. Rusland og Kina, som havde været stærke modstandere af NATO's angreb på Jugoslavien, baserede netop deres modstand på en bekymring for, at dette kunne ansprende andre etniske mindretal til væbnet oprør (Jackson 2000: 283, IICK 2000: 269). Det internationale samfunds opmærksomhed blev således først rettet mod Jugoslavien, efter at KLA havde startet en væbnet kamp mod serberne, og en hurtig tildeling af selvstændighed til Kosovo kunne skabe forventninger om, at væbnet oprør fremfor fredelig sameksistens og passiv modstand var den direkte vej til uafhængighed. Der var således implicit en fare for, at der ville opstå uro i andre dele af verden, hvor etniske grupper følte sig overset, og der var derfor ikke opbakning til at acceptere en løsningsmodel, der potentielt kunne skabe uorden i hele det internationale samfund.⁷

⁷ For en dybere diskussion af tildeling af national selvbestemmelse og det internationale samfunds skepsis over for denne praksis, se Kedourie (1984).

En genetablering af Kosovos tidligere status som autonom provins var den løsning, der var mest acceptabel for Serbien. Denne løsning ville opretholde Jugoslaviens suverænitet, og præsident Milosevic ville derfor ved en genetablering af Kosovo som autonom provins kunne trække sig nogenlunde ærefuldt ud af krigen. Serbien ville miste noget af den magt, som republikken uretmæssigt tiltvang sig i 1989, men det ville være et overkommeligt tab, eftersom Kosovo stadig ville være en del af den serbiske republik i staten Jugoslavien. Jugoslaviens suverænitet ville blive bevaret, og Kosovo som autonom provins ville derfor være den optimale løsning for serberne, som i udgangspunktet havde en dårlig sag.

Løsningen var derimod ikke acceptabel for den kosovoalbanske befolkning og det internationale samfund. Overgrebene på befolkningen i Kosovo var så grove, at befolkningen næppe ville kunne forsones sig med at leve under serbisk styre igen. Forsøget på etnisk udrensning havde vist Serbiens grusomme foragt for befolkningen i Kosovo, og det blev derfor anerkendt af internationale diplomater, at muligheden for, at Kosovo atter kunne blive en provins under det serbiske styre, ikke længere eksisterede (Taylor 1999: 1).

Det var således åbenlyst, at ingen af de to parter primære ønsker umiddelbart kunne opfyldes. Ingen af løsningerne var acceptable for det internationale samfund, og der var desuden en reel fare for, at en løsning, der udelukkende opfyldte enten kosovoalbanernes eller serbernes ønsker, ville medføre en genopblussen af voldshandlingerne. Dette ville underminere NATO's angreb og de argumenter, den vestlige verden havde fremført for, at et angreb var den eneste mulighed for at skabe fred. Et afgørende kriterium for forslag til en løsning af konflikten var således, at fred og stabilitet kunne genskabes for alle befolkningsgrupper i Kosovo.

FN overtager kontrollen

Den 10. juni godkendte FN's sikkerhedsråd resolution 1244 (*UN Security Council* 1999). Resolutionen fulgte i hovedtræk den accepterede fredsplan. Den forsikrede, at det internationale samfund ville respektere Jugoslaviens territorium samtidig med, at den genbekræftede anmodningen om, at Kosovo blev tildelt substantiel autonomi og meningsfuld selvbestemmelse. Der blev krævet øjeblikkeligt ophør af voldelige handlinger af alle parter i konflikten og fuld adgang til området. Det blev vedtaget at indsætte en international civil og militær tilstedeværelse under FN's myndighed. I artikel 10

blev den civile tilstedeværelse specifikt bemyndiget, idet FN's generalsekretær fik autoritet til at

establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo (*UN Security Council 1999*).

Kosovo blev med disse ord et FN-protektorat. Som det fremgår af citatet, indgik ordet protektorat ikke i teksten. Udeladelsen af dette ord kan tolkes som et tegn på, at Sikkerhedsrådet ikke ville sende et forkert signal til verden om, at tidligere tiders vestlige hegemoni var på vej til at blive genoplivet. Der var ikke tale om en tilbagevenden til vestlig opdragelse af kolonier, men derimod om løsnin-gen på en etnisk konflikt, hvor de involverede parter ikke formåede at leve i fredelig samhørighed, hvorfor det internationale samfund i form af FN midlertidigt ville overtage administrationen af området.

FN's tilstedeværelse i Kosovo fik navnet United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). Missionen blev inddelt i fire søjler, der skulle administreres af hver sin organisation,⁸ mens hovedansvaret for missionen skulle varetages af FN. De militære opgaver i Kosovo blev varetaget af KFOR, som bestod af tropper fra NATO-lande samt Rusland. UNMIK's primære opgave var at opbygge civile administrative institutioner, som skulle danne grundlag for indsættelsen af demokratisk valgte ledere, fremskynde opbygningen af substantiel autonomi, koordinere den humanitære bistand til territoriet og opretholde lov og orden. I oktober 2000 organiserede UNMIK i samarbejde med OSCE afholdelsen af valg til lokale myndigheder. Dette valg blev fulgt op af valg til et nationalt parlament i november 2001. De grundlæggende ambitioner for UNMIK har været at opbygge en civil administration, således at Kosovo kunne fungere som en selvstændig enhed, og den lokale befolkning kunne få medindflydelse på deres dagligdag. Disse am-

8 De fire søjler og deres organisationer er 1) Humanitær hjælp, ledet af kontoret for FN's flygtningehøjkommissær (UNHCR), 2) Civil administration, ledet af FN (UNMIK) 3) Demokrati- og institutionsopbygning, ledet af OSCE og 4) Genopbygning og økonomisk udvikling, ledet af EU. Den humanitære søjle blev i maj 2001 afviklet og erstattet af en søjle for Politi og udvikling ledet af UNMIK.

bitioner er i vid udstrækning blevet opfyldt, og dette støtter opfattelsen af Kosovo som en kvasistat.

Oprettelsen af et protektorat i Kosovo betød med andre ord, at en reel løsning på spørgsmålet om Kosovos fremtid ikke blev fundet. Løsningen blev udskudt på ubestemt tid, og Kosovo blev i stedet i praksis en kvasistat. På trods af det fortsatte juridiske tilhørsforhold til Serbien og Jugoslavien, foregår administrationen af Kosovo nemlig på alle måder som administrationen af et uafhængigt territorium. Dette stemmer netop overens med opfattelsen af kvasistater som territorier, der fungerer som – men ikke er – anerkendt som selvstændige stater.

Administrationen af Kosovo bliver i dag hovedsageligt varetaget af internationalt ansat personale, men det er meningen, at lokalbefolkningen skal uddannes til at overtage disse poster, når den endelige beslutning om fremtiden er taget. Uanset om Kosovo bliver selvstændigt eller forbliver en del af Serbien, vil det internationale samfund trække sig tilbage og overlade administrationen af Kosovo til lokalbefolkningen, hvilket netop er intentionen med et protektorat. Valgene afholdt i 2000 og 2001 har betydet, at Kosovo har fået demokratisk valgte organer, og selvom de på nuværende tidspunkt kun har begrænsede beføjelser, er tilstedeværelse af disse organer et hensigtsmæssigt redskab i opbygningen af den civile administration i kvasistaten.

Eksistensen af en national selvfølelse, som er en væsentlig del af en kvasistats identitet, er i høj grad til stede i Kosovo. Den serbiske undertrykkelse af kosovoalbanerne har været en medvirkende årsag til, at befolkningen i Kosovo er særdeles bevidst om sit nationale tilhørsforhold, og Serbien har derved medvirket til opbygningen af Kosovos nationale identitet. Oprettelsen af det parallelle statsapparat, samt KLA's voldelige fremfærd mod alle, der kunne betegnes som den mindste smule serbiskvenlige, har desuden medvirket til, at Kosovo, allerede inden det reelt blev en kvasistat, havde en nationalt aktiv og bevidst befolkning. På nuværende tidspunkt er denne følelse så markant, at alt andet end tildeling af selvstændighed er utænkeligt for de fleste kosovoalbanere.

Fremtid uafklaret

Det ligger i ordet, at en kvasistat ikke er en rigtig stat. Opnåelse af statsstatus er adgangsbilletten til optagelse i det internationale samfund, og der er ingen tvivl om, at dette er endemålet for den kosovoalbanske befolkning. Modsat ønsker den serbiske befolknings-

gruppe, som fortsat er en minoritet i området, idet de i dag udgør ca. 10 procent af befolkningen, at Kosovo fortsat skal være en del af Serbien. Den nuværende status af kvasistat er en væsentlig forbedring for alle parter i forhold til perioden som undertrykt provins, hvor Kosovo udelukkende kunne betegnes som en kvasistat forstået som del af en *failed state*. Den nuværende status som kvasistat i en mere traditionel forstand er således klart at foretrække for befolkningen fremfor den tidligere tilværelse som undertrykt minoritet. På trods af denne forbedring i levestandarden og de generelle civile forhold i Kosovo, samt den fortløbende opbygning af demokratiske institutioner er eksistensen som kvasistat ikke uproblematisk.

Et af problemerne med den nuværende position som kvasistat er befolkningsgruppernes forhold til hinanden. Umiddelbart efter UNMIK's indsættelse var sikkerhedssituationen i Kosovo stærkt afhængig af, hvor i territoriet man befandt sig. Der var områder, hvor afvæbningen af KLA forløb ganske planmæssigt, returneringen af flygtninge foregik fredeligt, og hvor lov og orden hurtigt blev genetableret. I andre zoner var situationen mindre stabil, lovløshed herskede i byerne, serbere blev udsat for angreb og overfald og store dele af den serbiske befolkning flygtede. KFOR's manglende evne til at forhindre kosovoalbanske hævntogter mod civile serbere har skabt utryghed i Kosovo og blev skarpt kritiseret (Yannis 2001: 43).

Indsættelsen af en international politistyrke i forlængelse af den civile administration, har fået sikkerhedssituationen nogenlunde under kontrol. Det er imidlertid stadig et stort problem, at befolkningsgrupperne ikke formår at leve fredeligt sammen uden internationale fredsobservatører til at sikre ro og orden. Selv om KFOR's og UNMIK's tilstedeværelse i Kosovo er en fundamental nødvendighed for at opretholde en tålelig sikkerhedssituation i området, er de samtidig med til at befæste de eksisterende konfliktlinier i kvasistaten. Den uafklarede fremtid virker således ikke befordrende på genforeningen mellem befolkningsgrupperne og kan vise sig direkte hæmmende for en forsoning. Så længe de forskellige befolkningsgrupper ikke er tvunget til at interagere og bearbejde deres gensidige uvilje mod hinanden, er det usandsynligt, at en sådan forsoning vil finde sted.

FN fastholder, at en vis grad af politisk modenhed er nødvendig, før Kosovos fremtid kan afgøres endeligt (Chesterman 2001: 6). Denne «modenhed» refererer både til politisk og demokratisk udvikling og til forholdet mellem de etniske grupper i Kosovo. Problemet er imidlertid, at i og med at den uafklarede status ikke er befordrende

for forsoningen mellem befolkningsgrupperne, er det usandsynligt, at den «modenhed», FN efterlyser, vil blive udviklet, så længe Kosovo er underlagt udefrakommende administration. Spændingerne imellem befolkningsgrupperne, specielt serbere og kosovoalbanere, er i høj grad fortsat eksisterende. Begge grupper håber på at vinde, dvs. serberne håber, at Kosovo vil forblive en del af den serbiske republik, mens kosovoalbanerne håber at opnå uafhængighed. Og så længe der er håb om en sejr, er incitamentet til at gå på kompromis og interagere med «fjenden» minimal.

Et andet problem for kvasistaten Kosovo er den skrøbelige fred og det endnu blot spirende demokrati i hele Balkan-regionen. Som de øvrige østeuropæiske lande ønsker Kosovo at blive optaget i EU. Tidligere FN-repræsentant i Bosnien Carl Bildt har argumenteret for, at integration af de østeuropæiske stater i EU vil være den bedste måde at sikre en fredelig og demokratisk udvikling i området (Bildt 1999: 4). Bildt argumenterer således for, at kun ved at stille de østeuropæiske lande i udsigt, at de i løbet af en overskuelig fremtid får mulighed for at deltage i det europæiske fællesskab, vil det være muligt at sikre en varig fred i området. Integration i Europa, og derigennem økonomisk og demokratisk udvikling, vil uden tvivl have en positiv effekt på stabiliteten i området, men det er vigtigt at huske, at Kosovo på ét afgørende område adskiller sig væsentlig fra de øvrige østeuropæiske stater. Det er således en utvetydig betingelse, at Kosovo kommer det sidste skridt fra kvasistat til stat, før integration og fuldt medlemskab af EU bliver en mulighed.

Hermed er vi tilbage ved sagens kerne, nemlig at Kosovo er en kvasistat med en uafklaret fremtid. Juridisk set er Kosovo fortsat en del af den serbiske republik i staten Jugoslavien. Den høje udvikling af administrative institutioner peger imidlertid på, at Kosovo ville være i stand til at fungere som selvstændig stat, hvis det internationale samfund skulle beslutte at tildele Kosovo selvstændighed. Både det parallelle statsapparat og den voldelige opstand iværksat af KLA har haft afgørende betydning for Kosovos udvikling fra undertrykt provins til internationalt protektorat og kvasistat. Så længe der er en fredelig og stabil udvikling i Kosovo, er det således en fordel for Kosovo at være en kvasistat, idet territoriets overlevelsesmuligheder konsolideres dag for dag, og muligheden for at opnå den eftertragtede suverænitet dermed forstærkes. Tilværelsen som kvasistat er uden tvivl en forbedring, og på trods af de eksisterende problemer med tilværelsen som protektorat og det internationale samfunds uvilje til at træffe en afgørelse for fremtiden, er Kosovo i dag nået et langt skridt på vejen til uafhængighed.

Litteratur

- Bildt, Carl (1999) *Beyond Protectorates. Possibilities for Peace in Southeastern Europe*. Tale holdt ved United States Institute of Peace 16. marts 1999 (www.usip.org/oc/cibriefing/bildt_cib.html).
- Bos, Roeland (1993) *A UNPO Report on the National and Human Rights Situation of the Albanians in Kosova*. HRC/1993/REP.1. Haag: UNPO.
- Brabant, Koenraad van (1999) *Peace-Making through Protectorate. RRN Briefing Note nr. 2*. London: The Relief and Rehabilitation Network.
- Chesterman, Simon (2001) *Kosovo in Limbo: State-building and «Substantial Autonomy»*. New York: International Peace Academy, Transitional Administrations (<http://www.ipacademy.org>).
- Holm, Hans-Henrik (2001) A Disaggregated World Order in the Making: Policy Towards Failed States as and Example. *International Politics* 38 (3): 357–74.
- IICK (Independent International Commission on Kosovo) (2000) *The Kosovo Report*. New York: Oxford University Press.
- Jackson, Robert (1990) *Quasi-states: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Robert (2000) *The Global Covenant – Human Conduct in a World of States*. Oxford University Press.
- Kedourie, Elie (1984) «A New International Disorder» i Hedley Bull & Adam Watson (red.) *The Expansion of International Society*. Oxford University Press, Oxford.
- Knudsen, Tonny Brems (1999) Humanitær intervention i Kosovo: Konsekvenser for FN og det internationale samfund. *Militært tidskrift* 128 (3): 203–26.
- Kohl, Christine von & Wolfgang Libal (1992) *Kosovo – Balkans gordiske knude*. København: Det Udenrigspolitiske Selskab.
- Minnesota Advocates for Human Rights (1993) *The Minnesota Plan: Recommendations for Preventing Gross Human Rights Violations in Kosovo*. Minneapolis: The Minnesota Advocates for Human Rights (www.mnadvocates.org).
- Taylor, Pamela (1999) Kosovo: Partition or protectorate. *Voice of America*, 13. maj.
- UN Security Council (1998a) *Security Council Resolution 1160* (<http://www.un.org/Docs/scres/1998/scres98.htm>).
- UN Security Council (1998b) *Security Council Resolution 1199* (<http://www.un.org/Docs/scres/1998/scres98.htm>).
- UN Security Council (1999) *Security Council Resolution 1244* (<http://www.un.org/Docs/scres/1999/scres99.htm>).
- Wiberg, Håkan (1994) «Den lange historiske baggrund» i Erik A. Andersen & Håkan Wiberg (red.) *Storm over Balkan*. København: C.A. Reitzels Forlag.
- Yannis, Alexandros (2001) Kosovo Under International Administration. *Survival* 43 (2): 31–48.

Kvasistater i Eurasien

Svante Cornell

fil.dr. i freds- och konflikt-

forskning, forsknings-

direktör för Programmet för

Sidenvägsstudier vid Institutio-

nen för östeuropastudier,

Uppsala universitet samt vice-

direktör för Central-Asia–

Caucasus Institute, School of

Advanced International

Studies, Johns Hopkins

University

Sovjetunionens kollaps 1991 ledde till upprättandet, eller i vissa fall återupprättandet, av 15 självständiga stater från Moldavien till Tadzjikistan. Detta faktum är allmänt känt, liksom dessa staters stora svårigheter att skapa demokratiska institutioner och fungerande marknadsekonomier, och de stundtals våldsamma sammandrabbningar mellan och inom dessa stater mellan främst etniskt baserade grupperingar. Vissa av dessa stater, som Tadzjikistan och i mindre grad Georgien, har försvagats till den grad att vissa bedömare inbegripit dem i den allt mer populära termen «failed states», misslyckade eller kollapsade stater. Detta begrepp har vunnit terräng efter kalla krigets slut, och beskriver länder där staten i det extrema fallet upphört att existera, som i Somalia, eller där staten upphört att antingen kontrollera stora delar av landets territorium, upphört att utföra dess mest grundläggande funktioner (lag och ordning, beskattning, utbildning, etc.) – eller både och. Exempel på det senare är i olika grad Colombia, Afghanistan, Sierra Leone, Liberia och Tadzjikistan (Dool 1998).

En mindre uppmärksammas konsekvens av de postsovjetiska staternas transitionsproblem har varit upprättandet av så kallade kvasistater. Benämningen kan med fördel användas för att beskriva de till yta och befolkning mycket små utbrytarstater som skapats på flera forna sovjetrepublikers territorium. Dessa områden är i en viss mening stater då de i stor utsträckning fungerar som stater, med ett tydligt avgränsat territorium, regeringar, flaggor, statliga symboler och militära styrkor. Främst av allt anser de sig vara självständiga stater, och söker erkännande som sådana. Men samtidigt är de inte *erkända* stater. De är enligt internationell rätt delar

av en annan stat, och har med våld brutit sig ur den större statsbildningen, som fortfarande de jure, dock inte de facto, har suveränitet över området. Den större statsbildningens regering är med andra ord oförmögen att utöva sin suveränitet på kvasistatens område. I den meningen är dessa områden både stater och inte stater. De kvasi-stater som finns i Eurasien är Transnistrienområdet i Moldavien, Abchazien samt Sydossetien i Georgien, Tjetjenien i Ryska Federationen (där dock krig pågår för närvarande om kontrollen över området), samt Nagorno-Karabach i Azerbajdzjan (Lynch 2003).

Samtidigt som kvasistaterna i Eurasien är en objektiv verklighet, är den större statsbildningen inte nödvändigtvis en «failed state». Moldavien är en fungerande stat med undantag för att Chisinau inte kontrollerar Transnistrien; Azerbajdzjan är en fullt fungerande stat med stark kontroll över sitt territorium och en växande ekonomi, med undantag för Nagorno-Karabach och områden omkring detta som ockuperas av Armenien. Och få skulle troligen kalla Ryssland för en «failed state» på grund av en total avsaknad av kontroll över Tjetjeniens territorium 1991–94 och 1996–99, samt delvis 1994–96 och sedan 1999 (Evangelista 2002). Endast Georgien har av vissa bedömts vara en misslyckad stat. Förutom Abchazien och Sydossetien har den georgiska regeringen ingen eller endast begränsad kontroll över stora delar av Georgiens nominella territorium. Adjarien, Javakheti, Svaneti och Pankisidalen, samt delar av Mingrelien är områden där den georgiska centralregeringen knappt är representerad eller utövar statens funktioner (Cornell & Yalowitz 2003). Men även Georgien är knappast en misslyckad stat i termens rätta bemärkelse. Den georgiska staten är mycket försvagad, men operationen i september 2002, under vilken man drev bort tjetjenska gerillatrupper från Pankisidalen är ett exempel på att den georgiska staten trots sin svaghet fortfarande existerar och har betydelse.

Kvasistater är inte ett nytt fenomen, ej heller är det begränsat till forna Sovjetunionens efterföljarstater. Norra Cypern och Taiwan är exempel på stater som länge existerat trots avsaknaden av erkännande från världssamfundet. Visserligen är Nordcypern erkänt av Turkiet och ges diplomatisk status även i Azerbajdzjan och Pakistan, och Taiwan erkänns av ett tjugotal stater runtom i världen, ofta i gengäld för stort ekonomiskt bistånd. Men de eurasiska kvasistaterna är ett skilt fenomen i sig, därför att de står utanför världssamfundets kontroll och inflytande, inte erkänns politiskt av något land, samt spelar en viktig roll i den internationella brottsligheten i området.

Kvasistater är i praktiken ett slags gråzoner i världen, där inga internationella konventioner gäller, ingen folkrätt kan appliceras, och ingen egentligen vet vad som försigår. Problematiken kring kvasistater leder till ett antal frågeställningar. Hur uppkom dessa kvasistater? Vilka styrkor har varit kvasistaterna behjälpliga i att separeras från sina tidigare moderstater? Hur påverkar kvasistaterna säkerhet och stabilitet i området? Vilken roll spelar de i organiserad brottslighet och terrorism? Och slutligen, hur ser framtiden ut för dessa kvasistater?

De fem postsovjetiska kvasistaternas uppkomst

Kvasistaterna uppkom under Sovjetunionens kollaps, då de 15 unionsrepublikerna förklarade sig självständiga. Mindre enheter inom dessa republiker beslöt då att försöka använda den allmänna oordningen och tog till självständighetsförklaringar för att själva upphöjas till självständiga stater. Detta skedde under en tid då etnisk nationalism växte bland folken i Sovjetunionen, vilket ökade separatistiska tendenser bland minoritetsbefolkningar, som såg dåliga framtidsutsikter i mindre, mer etniskt homogena nationsstater som Georgien eller Azerbajdzjan. De sökte därför bryta sig ur dessa statsbildningar, i vissa fall innan dessa ens skapats, för att antingen bilda självständiga stater eller ansluta sig till ett intilliggande land. Den kaotiska utvecklingen i moderstaterna gjorde denna utveckling lättare.

Transnistrienområdet är den del av den forna Moldaviska sovjetrepubliken som ligger öster om floden Nistru, och som historiskt inte tillhört Moldavien. Medan Moldavien var en del av Rumänien var området öster om Nistru en del av det ryska riket, och inlemades i Moldavien först efter andra världskriget. Majoritetsbefolkningen i regionen är ukrainare och ryssar. Därtill är Transnistriens huvudstad Tiraspol basen för den ryska 14 armén. Den moldaviska nationella rörelsens försök att framhäva den rumänska kulturen ledde redan 1990 till att Transnistrien sökte distansera sig från Chisinau. Vid Moldaviens självständighetsförklaring 1991 hade separatisterna i Tiraspol beväpnat sig och drev självständighetsfrågan till sin spets. Militära konfrontationer följde 1992, och den 14 armén intervenerade på Transnistriens sida, och lyckades på så sätt i praktiken separera området från Moldavien. Konflikten har varit låst sedan dess.

Transnistrien har betraktats som ett slags sovjetiskt museum, som fortfarande söker bygga sin existens på socialism och planekon-

mi. I praktiken lever den självutnämnda republiken på smuggling och på Moskvastöd (Lynch 2003). Till skillnad från de andra kvasistaterna har dock Transnistrien inte en utpräglad etnisk karaktär. 40 procent av befolkningen är moldaver, medan ryssar och ukrainare tillsammans utgör ca. 50 procent. Konflikten hade naturligtvis ett etniskt inslag, men inga fördrivningar har skett och representanter för olika etniska grupper finns på båda sidor. Förhandlingar har inte lett till synbara steg mot en lösning (Kolstø 1998).

Nagorno-Karabach är ett främst armenisktbefolkad område i Azerbajdzjan, vilket hade statusen av en autonom provins i Azerbajdzjanska sovjetrepubliken. Det hade 1989 en befolkning på ca. 150.000, varav 80 procent var armenier, medan Azerbajdzjans befolkning var över sju miljoner. Från februari 1988 växte en rörelse i Armenien och Nagorno-Karabach för Karabachs återanslutning till Armenien. Azerbajdzjanska myndigheter avtog denna begäran, något som ledde till stora demonstrationer. Gradvis påbörjades en etnisk rensning på båda sidor. Armenier i Karabach tog successivt över kontrollen över området i och med att azerier tvingades fly, och hindrade azerbajdzjanska myndigheter från att utöva inflytande där.

Med Sovjetunionens kollaps eskalerade konflikten till öppet krig, i vilket Armenien deltog med militära styrkor. Under interna maktkamper i Azerbajdzjan våren 1992 och sommaren 1993 gjorde armeniska styrkor stora territoriella framryckningar även utanför Nagorno-Karabach, och upprättade kontroll över sju azerbajdzjanska provinser från vilka över 700.000 azerier fördrevs. Ett vapenstillstånd finns sedan 1994, men OSSE-ledda förhandlingar har så långt misslyckats med att hitta en lösning på konflikten. Den armeniska sidan vägrar att återbörda Nagorno-Karabach till azerbajdzjanskt styre ens med en hög nivå av autonomi, medan Azerbajdzjan vägrar att acceptera Karabachs anslutning till Armenien eller självständighet. I Azerbajdzjan har dödläget lett till ökade krav på en militär återerövring av kringliggande azerbajdzjanska områden samt själva Nagorno-Karabach. Nagorno-Karabach, som förklarar sig självständigt 1991, existerar i praktiken som en självständig stat, med periodiska presidentval som dock inte hindrat en liten politisk grupp från att behålla makten. Tvärtom har politiker från Karabach kommit att dominera Armeniens politik, då både president Robert Kotjarjan och försvarsminister Serzj Sarkissjan är f.d. ledare i Karabach. Relationerna mellan Armenien och Nagorno-Karabach är mycket nära, men horisontella snarare än vertikala; båda utövar inflytande på varandra. Dock har «Karabach-klanens» dominans i

Armeniens politik sedan 1998 inneburit att Karabachs särintressen ofta får större vikt än Armeniens intressen även i Jerevan (Cornell 2001, de Waal 2003).

Abchazien var under sovjettiden en autonom republik inom Georgiska sovjetrepubliken. Det hade 1989 en befolkning på en halv miljon, varav 17 procent var abchazer, 45 procent georgier, 14 procent armenier, 12 procent ryssar och 6 procent greker. Abchazienkonflikten utbröt först vid den georgiska nationella rörelsens uppgång på slutet av 1980-talet. År 1989 ägde oroligheter rum i Abchazien mellan abchazer och georgier. Sommaren 1992 förklarade sig Abchazien, som var styrt främst av etniska abchazer, självständigt, vilket ledde en georgisk paramilitär ledare att anfalla området i augusti. Detta blev startskottet för det georgisk-abchaziska kriget. Georgierna trängde upp mot den ryska gränsen, men möttes redan i oktober av en abchazisk motoffensiv, med artilleri- och flygunderstöd samt ett stort antal frivilliga från ryska Nordkaukasus. Efter ett år och flera vapenvilor lyckades abchaziska styrkor erövra kontrollen över i princip hela Abchaziens territorium, vilket ledde till fördrivningen av de 200.000 georgier av mingreliskt ursprung som levde främst i Galidistriktet i södra Abchazien (Cornell 2002).

Tidigt 1994 förhandlades ett eldupphörsavtal fram med rysk inblandning. Sedan dess patrullerar ryska fredsbevarande styrkor Abchazien, medan en etniskt abchazisk regering kontrollerar territoriet. Regeringen har kunnat behålla makten trots en svår ekonomisk situation, främst därför att området har stora vattenkraftsresurser samt ett subtropiskt klimat. Invånarna har därför ingen brist på livsmedel eller elektricitet, även om arbetslöshet har lett till stor migration till Ryssland. Konflikten är på intet sätt löst, och strider har utbrutit både 1998 och 2001 (Billingsley 1998).

Sydossetien var en autonom provins i norra Georgien, inte långt från huvudstaden Tbilisi. Provinsen hade 1989 en befolkning på 100.000 människor, varav 66 procent var osseter och 33 procent georgier. Sydossetien var under sovjettiden ett relativt lugnt område i Georgien, och fler osseter bodde utanför det sydossetiska autonoma området än inom det. Även här var det den georgiska nationella rörelsens uppgång som ledde till ökade spänningar mellan folken. Särskilt försöken att öka det georgiska språkets ställning på bekostnad av ryska och minoritetsspråk oroade osseterna, och ledde dem till att söka enande med Nordossetien, en autonom republik inom Ryska Federationen.

Konflikten mellan Sydossetien och Georgien eskalerade till större våldsaktioner 1989, vilka utbröt igen 1991, och eskalerade efter

Georgiens självständighet. Sommaren 1992 ledde konflikten till mobiliseringen av frivilliga trupper i Nordossetien för Sydossetiens försvar, och hotade att dra in Ryssland i konflikten. Ett eldupphörsavtal undertecknades efter rysk medling, vilket ledde till införandet av ryska fredsbevarande styrkor som fortfarande håller ca. halva Sydossetiens territorium utanför georgisk kontroll. Den territoriella kontrollen är dock fläckvis ossetisk och georgisk, vilket har framtvingat samarbete på lägre nivåer mellan de två sidorna för rent praktiska ändamål som transporter mellan dessa områden. På gräsrotsnivå har ett visst närmande skett, med återvändande av flyktingar, medan konflikten inte är närmare en lösning på den politiska nivån (Cornell 2002).

Tjetjenien var under sovjettiden en autonom republik tillsammans med Ingusjetien, med en befolkning på ca. 1 miljon människor, varav ca. 60 procent var tjetjener och 13 procent ingusjer. Tjetjenien är det mest tragiska exemplet bland Eurasiens kvasistater. Tjetjenerna är den enda minoritetsgrupp som trotsat Moskvas överhöghet, när den f.d. sovjetiske flygvapengeneralen Dzjochar Dudajev tog makten i republiken och förklarade Tjetjenien som självständig stat i november 1991. Moskva gjorde ett misslyckat och halvhjärtat försök att återfå kontrollen vid den tiden, men lät sedan Tjetjenien hållas till slutet av 1994. En rysk invasion ägde rum i december samma år, vilken startade det första Tjetjenienkriget; detta tog slut med en tjetjensk återerövring av republikens två största städer i augusti 1996. Även efter denna period fick Tjetjenien existera som en de facto självständig men icke erkänd stat, alltså som en kvasistat; detta förändrades med en förnyad rysk invasion i september 1999, vilken ledde till det andra Tjetjenienkriget, som fortfarande pågår (Evangelista 2002).

Tjetjenien har förstörts fullkomligt av dessa krig, och så gott som all ekonomisk aktivitet har utplånats, liksom över 10 procent av den tjetjenska befolkningen. Den ryska militärens övergrepp i Tjetjenien är väl dokumenterade, och i samband med ödeläggelsen av republiken skapas för närvarande en generation tjetjener som växer upp utan värdighet eller något hopp för framtiden. Konsekvenserna av detta kommer troligen att bli svåra för hela regionen. Gisslandramat i Moskva i oktober 2002 är kanske bara det första exemplet på följderna av Rysslands krigföring i Tjetjenien.

Stöd för kvasistater

Kvasistaternas relativt framgångsrika försök att separera från sina moderstater ägde inte rum utan externt stöd. Tvärtom hade deras secession varit omöjlig utan stöd från externa makter. Den främsta externa makten som gav stöd till de transnistriskas, abchaziska och sydossetiska separatistströrelserna har varit Ryssland. I Azerbajdzjans fall spelade Ryssland en viktig roll, även om Armenien spelade rollen som den främsta militära, ekonomiska och politiska biståndsgivaren till separatismen i Nagorno-Karabach. Rysslands stöd för kvasistaternas tillkomst har inte varit officiellt, men ofta mycket illa dolt. I samtliga fall, men särskilt i Abchazien och Transnistrien, spelade ryska militära förband en direkt roll i konflikterna. Den ryska 14 arméns närvaro i Transnistrien var avgörande för beväpningen av och det politiska understödet till den transnistriskas separatistströrelsen. Sedan 1992 har samma 14 armé varit garanten för Transnistriens säkerhet mot en möjlig moldavisk återerövring. I Abchazien gav Ryssland abchaziska styrkor huvuddelen av deras tunga och lätta vapen, och det ryska flygvapnet var direkt inblandat i konflikten på den abchaziska sidan. Likaså var de nordkaukasiska frivilliga som stred på Abchaziens sida i konflikten ryska medborgare, som villigt slussades till Abchazien av ryska styrkor.

I Nagorno-Karabach var som nämnts ovan Rysslands roll mindre uppenbar, men inte desto mindre effektiv. Moskva manipulerade sin kontroll över vapenresurserna i Kaukasus, först till Bakus fördel under 1991; sedan, efter undertecknandet av ett rysk-armeniskt militärt avtal i maj 1992, till Armeniens fördel. Ryska trupper deltog i en massaker på civila azerier i Chodzjaly i februari 1992, och ryska trupper som lämnade Gandzja i nordvästra Azerbajdzjan i maj 1993 lämnade sina vapen till en azerbajdzjansk rebelledare. Denne försökte sedan störta den azerbajdzjanska regeringen, vilket distraherade hela Azerbajdzjan inklusive militären från konflikten med Armenien, och därför beredde vägen för Armeniens seger i konflikten.

Armenien spelade en direkt militär roll i samma konflikt, särskilt vid erövringen av Sjusja och Latjin under våren 1992, vid den azerbajdzjanska motoffensiven under sommaren 1992, samt under slaget om Kelbadzjar våren 1993. Detta militära stöd hade avgörande betydelse för konfliktens utgång (Goltz 1993).

Det ryska stödet till kvasistaterna har varit kopplat till Rysslands konstanta försök att förhindra Moldavien, Georgien och Azerbajdzjan att etablera självständiga, pro-västliga stater som inte står under rysk kontroll. Kvasistaterna har för Ryssland fungerat som en

femte kolonn inom de berörda länderna, vilken man kunnat använda för att försvaga dessa stater och hindra dem från att bedriva en självständig utrikespolitik.

Tjetjenien är det enda fallet där yttre stöd inte i ett inledande skede var centralt för kvasistatens skapande. Den tjetjenska revolutionen 1991 var ett helt inhemskt fenomen. Under kriget 1994 – 96 hade Tjetjenien visst hemligt stöd från krafter i Turkiet och andra muslimska stater, men detta var inte avgörande för konfliktens förlopp. Endast efter det första kriget började yttre krafter, då främst icke-statliga islamistiska rörelser med finansiering från Saudiarabien, att få fäste i Tjetjenien, och även då endast i begränsat omfång. Att Tjetjenien utan yttre stöd kunde bedriva konflikten med Ryssland förklaras av flera faktorer: en djupt folkligt rotad förvissning om att det tjetjenska folket, efter 1944 års deportering, inte kan leva med Ryssland, samt det faktum att Tjetjenien med sin nära miljonens befolkning hade en viss demografisk basis för sin självständighetssträvan var viktiga, liksom den ryska militärens avsaknad av organisation och korruptionen inom armén.

Kvasistater och regional säkerhet

Kvasistaterna i Eurasien har under det senaste årtiondet spelat en destabiliserande roll för den regionala säkerheten. De har starkt bidragit till att förhindra bildandet av starka, ekonomiskt fungerande och demokratiska stater i Kaukasusområdet samt i Moldavien. Kvasistaternas ovilja att kompromissa, och att acceptera lösningar till konflikterna som inte ger dem full självständighet, har förhindrat återuppbyggnaden av ekonomiska nätverk och transporttrutter och har bidragit till osäkerhet som hållit utländska investeringar borta. Därtill har konflikternas olösta karaktär bidragit till förstärkandet av etniska nationalistiska stämningar i hela regionen. Kvasistaterna förhindrar även ekonomisk integration i området. Samtidigt ökar risken för förnyade militära konflikter i och med att lösningar inte kommer till stånd och utrymmet för förhandlingar gradvis töms ut.

I konflikten mellan Azerbajdzjan och Armenien är risken för förnyat krig störst, och dessutom vore konsekvenserna av ett sådant krig förödande för hela regionen. Förhandlingsmöjligheterna är i det närmaste uttömda, då de flesta tänkbara, inklusive vissa innovativa, lösningsmodeller har diskuterats. Ett förslag var t.ex. ett territoriellt utbyte i och med vilket Nagorno-Karabach skulle tilldelas Armenien mot att en korridor i södra Armenien skulle tillfalla Azerbajdzjan, och därmed förena Azerbajdzjan med dess exklav

Nachitjevan och ge en direkt korridor från Kaspiska havet till Turkiet. Denna modell försvann med mordet på Armeniens premiärminister och parlamentstalman i oktober 1999. Därefter försöktes en lösning genom vilken Nagorno-Karabach skulle ges en ställning som gav det de facto självständighet medan det juridiskt fortfarande skulle vara en del av Azerbajdzjan. Senast i september 2002 föreslog Azerbajdzjans president Hejdar Alijev att Azerbajdzjan (och därmed Turkiet) skulle avbryta sitt embargo mot Armenien och att handelsförbindelser skulle återupprättas, om Armenien återlämnade fyra av de sju ockuperade områdena runt Nagorno-Karabach längs gränsen till Iran. Armenien vägrade. Detta har förstärkt de redan starka militaristiska strömningarna i Azerbajdzjan, och riskerar leda till en upptrappning av konflikten och ett möjligt nytt krig, särskilt om den 80-årige president Alijev försvinner från den politiska scenen och en ny, svagare regering kommer till makten, med mindre möjlighet att hålla folkliga stämningar under kontroll (Cornell Caspian Consulting 2002).

I Abchazien är situationen jämförbar. I motsats till i Karabach pågår i Abchazien gerillakrig med låg intensitet. Därtill har den amerikanska militära närvaron skärpt konflikten, eftersom den elitstyrka amerikanska officerare utbildar för antiterror-aktiviteter även skulle kunna användas för en framtida militär aktion i Abchazien, eller för den delen Sydossetien. Abchazien har därför sökt ännu närmare relationer till Ryssland.

Vad gäller ekonomisk utveckling har kvasistaternas existens försenat och komplicerat strävan att bygga upp fungerande ekonomier i området. Flera viktiga transportleder är stängda på grund av konflikterna; till exempel de två stora järnvägsnäten som gick från Ryssland genom Abchazien till Georgien och vidare till Armenien och järnvägen från Baku till Jerevan. Existerande infrastruktur kan alltså inte användas, vilket har lett till avbrott i ekonomiska relationer i regionen. Kvasistaternas och deras oklara, eller snarare obefintliga, internationella juridiska ställning, har också försvårat för internationella investerare och hjälporgan att arbeta för en ekonomisk uppbyggnad av kvasistaterna. Arbetslöshet och fattigdom är därför fortsatt utbredda bland deras befolkningar. Kvasistaterna och den instabilitet de föder har också hållit många investerare borta från deras moderstater (Lynch 2003).

Kvasistater och organiserad brottslighet

Som nämnts ovan är kvasistaterna folkrättsligt olagliga enheter som är utanför världssamfundets jurisdiktion. I praktiken betyder detta att inga internationella konventioner kan appliceras, och att ingen översyn från internationella samfundet fungerar. Genom att kvasistaternas regeringar inte är erkända har andra stater inte diplomatiska relationer med dem och kan därför inte utöva påtryckningar för ett ansvarsfullt handlande. Resultatet är att kvasistaterna blivit till ett slags «svarta hål», till vilka olika typer av organiserad brottslighet från smuggling till terrorism automatiskt dras – just därför att de inte är kontrollerade (Cornell 2003).

Flera av kvasistaterna är på sannolika skäl (alltså inte enbart på grund av moderstaternas anklagelser) misstänkta för att spela en central roll i smuggling av vapen, narkotika och människor från Asien och forna Sovjetunionen till Europa. Genom sitt strategiska läge har logiskt nog särskilt Abchazien och Transnistrien tilldragit sig dessa anklagelser. I Abchaziens fall anser experter att området spelar en central roll i transporten av afghanskt heroin från Centralasien till Europa. Den främsta smuggelvägen går från Afghanistans nordvästra provinser, särskilt Herat, genom Turkmenistan till Kaspiska havet. Därifrån fortsätter det antingen till Azerbajdzjan och smugglas landvägen in i Georgien, och av georgiska gerillastyrkor i Abchazien till abchaziska smugglare, som med båt forslar heroinet till Rumänien, Bulgarien, eller Ukraina (från Ukraina går visst heroin in via Transnistrien till Rumänien). En annan rutt är från Turkmenistan till Dagestan, varifrån det forslas till Tjetjenien. Visst heroin används där av tjetjenska rebeller för att köpa vapen, ammunition och livsmedel från ryska soldater, men den största delen forslas vidare via Pankisidalen i norra Georgien eller i ökande utsträckning via Sydossetien till Abchazien och därifrån vidare på samma sätt. Före Tjetjenienkrigets utbrott spelade Tjetjenien en central roll i narkotikahandeln (Cornell 2003).

Sydossetien är främst ett näste för smuggling av konsumtionsvaror från Ryssland till Georgien. Stora mängder livsmedel, hushållsvaror och alkohol förs in från Nordossetien och säljs helt öppet på en stor marknad nära Sydossetiens huvudstad Tschinvali, alldeles nära stilleståndslinjen till Georgien. Georgiska smugglare köper därifrån varorna och forslar dem till Georgien efter att ha betalat en informell skatt – med andra ord, en muta – till den ryska fredsbevarande bataljonen som bevakar stilleståndslinjen. Transnistrien har anklagats för att spela en central roll i människosmuggling till Västeuropa, medan vapensmuggling, särskilt genom de ryska mili-

tära baserna och trupperna i kvasistaterna, är endemisk i alla de fyra områdena. Än mer oroande är att radioaktivt material vid flera tillfällen smugglats genom Abchazien, vilket ökar misstankarna om att terrorister kan söka få tag på radioaktivt material eller kemiska eller biologiska vapen genom kvasistaterna (Lynch 2003, King 2002).

Vad gäller terrorism har moderstaterna, särskilt Azerbajdzjan och Georgien, sedan 11 september drivit argumentet att dessa okontrollerade territorier är idealiska områden för terrorister, genom att det internationella samfundet inte har någon kontroll på vad som händer där. Azerbajdzjan har hävdat, med allt större emfas, att Nagorno-Karabach blivit ett banditfäste, där narkotikasmuggling från Iran frodas, och där kärnbränsle olagligt importeras och begravs, särskilt i de ockuperade områdena. Georgien argumenterar på liknande sätt vad gäller Abchazien. I bilaterala relationer med Ryssland driver dessa stater också parallellen mellan Tjetjenien och sina egna kvasistater. Azerbajdzjan har med viss framgång lyckats länka sin attityd till tjetjenska grupper i Azerbajdzjan med Rysslands behandling av Nagorno-Karabach. Efter gisslandramat i Moskva i oktober 2002 krävde Ryssland att Azerbajdzjans regering skulle stänga den tjetjenska representationen i Baku, vilket beviljades. Två dagar senare svarade Moskva med att stänga «Republiken Nagorno-Karabachs» kontor i Moskva.

Kvasistaternas framtid

Kvasistaternas framtid är i högsta grad oviss. Deras separatistiska rörelser lyckades (förutom i fallet Tjetjenien) med att etablera de facto självstyrande stater, alltså att separeras politiskt från moderstaten. Dock har de alla misslyckats med att legitimera sin självständighet, det vill säga att få politiskt erkännande. Endast talibanregeringen i Afghanistan erkände Tjetjenien, men talibanerna var själva erkända endast av tre stater. Inte ens Armenien erkänner Nagorno-Karabachs självständighet, för att inte göra sin aktiva roll i konflikten mer uppenbar än den redan är. Därtill är kvasistaternas existens i samtliga fall utom Tjetjenien garanterad av yttre makters stöd. Utan ryskt indirekt eller direkt stöd skulle Sydossetien, Abchazien och Transnistrien aldrig kunnat bryta sig ut ur sina moderstater; utan armeniskt stöd hade Nagorno-Karabach inte vunnit kriget mot Azerbajdzjan. Endast Tjetjenien saknar en yttre statlig sponsor, och resultatet av Tjetjeniens ensamma kamp för självständighet visar på de katastrofala konsekvenser avsaknaden

av mäktiga vänner kan få för en separatistisk rörelse. Ekonomiskt har kvasistaterna misslyckats med att etablera fungerande marknadsekonomier eller ens att bevara planekonomin; smuggling och annan illegal verksamhet har därför tagit över dessa områden.

Samtidigt bådar förändringarna i världspolitiken de senaste åren illa för kvasistaterna. Efter 11 september 2002 har synen på misslyckade stater och okontrollerade territorier skärpts väsentligt. USA associerar nu direkt okontrollerade territorier till terrorism. Rent konkret har man inte kopplat terrorism till någon av kvasistaterna i Eurasien, delvis med undantag för Tjetjenien, som även råkar vara den enda muslimska kvasistaten i området. Men i förlängningen har den amerikanska utrikespolitiken närmat sig moderstaternas argument att kvasistaterna genom sin blotta existens är destabiliserande och kriminaliserande, och att transnationell kriminalitet har nära kopplingar till terrorism.

Självva det kaukasiska området har också blivit viktigare i amerikansk utrikespolitik, då Georgien och Azerbajdzjan framgångsrikt lanserat sig som viktiga amerikanska allierade i kriget mot terrorismen – alla amerikanska och NATO-flyg på väg mellan NATO-territorium och Afghanistan flög över dessa två stater (Cornell & Yalowitz 2003). Kaukasus' strategiska värde har även stärkts genom den amerikanska militära närvaron i Centralasien och dessa basers logistiska behov. Detta påverkar inte nödvändigtvis kvasistaterna direkt. Men då de är låsta i ett nollsummespel med sina moderstater – att allt som gynnar moderstaterna är emot kvasistaternas intresse – betyder den amerikanska närvaron och intresset ett gradvis stärkande av moderstaternas statsmakter, militära försvar och ekonomi – vilket underminerar kvasistaternas möjlighet till fortsatt existens på längre sikt.

Dessutom är alla kvasistater beroende av Rysslands hållning. I och med att Tjetjenien-konflikten förvärras, och att Ryssland griper efter alla möjligheter att försvaga den tjetjenska separatiströrelsen men inte kan åstadkomma en militär seger, blir Rysslands stöd för kvasistater utanför sitt eget territorium gradvis svagare. Rysslands stöd för kaukasiska kvasistater i början av 1990-talet var på många sätt prejudicerande för Tjetjeniens självständighetskamp. Tjetjener deltog i Abchazienkriget och i mindre utsträckning i Nagorno-Karabach, och fick delar av sin militära träning där. Dessutom var det faktum att Nagorno-Karabach, Abchazien och Sydossetien med vapenmakt lyckats bli självständiga en inspiration för tjetjenerna att de kunde åstadkomma samma sak, trots deras väsentligt svårare motståndare. Detta sakförhållande är ryska ledare

medvetna om, liksom det ohållbara i att stödja separatism utomlands medan man bekämpar den inom landet. Moskvas officiella likaställande av separatism och terrorism förstärker bara detta.

Slutsatser

I slutändan är det troligen oundvikligt att kvasistaternas territorium återvänder till moderstaternas kontroll. Armenien har kommit närmast att övertyga omvärlden om att en förändring av gränserna bör ske, dock har Armeniens ställning i konflikten försvagats sedan slutet av 1990-talet. Abchazien, Sydossetien och Transnistrien har en ännu svagare ställning internationellt. Och den tjetjenska tragedin kommer av allt att döma att fortsätta utspelas, med en generation tjetjener som växer upp i en atmosfär av ryskt övervåld där religiös extremism och hat kan frodas.

Det finns två egentliga alternativ för kvasistaternas framtid. Det första är att en förhandlingslösning kan nås, vilken skulle ge dem en form av autonomi inom moderstaterna. Detta skulle garantera deras minoritetsrättigheter och, med internationellt stöd och övervakning, leda till en försoning och återuppbyggnad av de krigshärjade områdena. Det andra alternativet är en fortsatt oförsonlig attityd från kvasistaternas kriminaliserade ledarskap, vilka tjänar på illegal verksamhet och gynnas av den nuvarande situationen och därför söker bibehålla den. Emedan frustrationen och militarismen kontinuerligt växer i moderstaterna kan detta i slutändan inte leda till något annat än försök till militär återerövring av kvasistaterna.

Militära aktioner från moderstaternas sida kan i sin tur antingen lyckas eller misslyckas. Om sådana aktioner lyckas, likt Kroatiens Operation Storm mot det serbkontrollerade Krajina 1995, skulle det återställa den territoriella integriteten men sannolikt leda till att kvasistatens befolkning tog till flykten, med möjligt undantag för Transnistrien. Om den militära aktionen däremot misslyckas är faran överhängande att dessa konflikter förvandlas till konflikter av Kashmir- eller Palestina-typen, alltså olösta konflikter där vapenstillestånd och militära konfrontationer avlöser varandra, ledande till radikalisering av flyktningbefolkningar varav en minoritet gradvis dras till radikala eller extremistiska idéer. Tjetjenien är det mest uppenbara exemplet på en konflikt där en sådan utveckling redan sker, men även Nagorno-Karabach är på god väg.

Det internationella samfundets roll är avgörande. Halvhjärtade amerikanska försök att lösa konflikten i Nagorno-Karabach ledde flera gånger till att ett genombrott var nära. Detta inger hopp om

att konflikter som denna faktiskt kan lösas. Likaså hade västvärlden under det första Tjetjenienkriget en mer principfast inställning mot Ryssland som höll den ryska krigsmakten under någon form av kontroll. Men ointresse för konfliktlösning och ett totalt försakande av mänskliga rättighetsfrågor i Tjetjenien är nu både USA:s och Västeuropas politik. Detta kan endast stärka spänningarna i området och öka risken för att dessa konflikter förlängs – och återfaller i blodiga krig.

Litteratur

- Billingsley, Dodge (1998) Truce Means Nothing in Western Georgia. *Jane's Intelligence Review* (juni): 12–17.
- Cornell Caspian Consulting (2002) *The South Caucasus: A Regional Overview and Conflict Assessment*. Stockholm: SIDA.
- Cornell, Svante (2001) *Small Nations and Great Power: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*. Richmond: Curzon Press.
- Cornell, Svante (2002) *Autonomy and Conflict: Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Cornell, Svante & Kenneth Yalowitz (2003) The Critical but Perilous Caucasus. *Orbis* 47 [kommande].
- Cornell, Svante (2003) Insecurity in the South Caucasus: The Growing Threat of Transnational Crime. *Chaillot Papers* [kommande].
- Dool, Abdullahi (1998) *Failed States: When Governance Goes Wrong*. London: Horn Heritage.
- Evangelista, Matthew (2002) *The Chechen Wars: Will Russia Go the Way of the Soviet Union?* Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Goltz, Thomas (1993) The Hidden Russian Hand. *Foreign Policy* (92): 92–116.
- King, Charles (2001) The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia's Unrecognized States. *World Politics* 53 (4): 524–52.
- Kolstø, Pål (1998) The Transnistrian Republic: A Case of Politicized Regionalism. *Nationalities Papers* 26 (1): 104–27.
- Lynch, Dov (2002) Separatist states and post-Soviet conflicts. *International Affairs* 78 (4): 831–48.
- Lynch, Dov (2003) *End States in Post-Soviet Conflicts*. Washington D.C.: U.S. Institute of Peace [kommande].

Multilaterale institusjoner og kvasistater

Indra Øverland

ph.d. fra Cambridge University, seniorforsker ved Avdeling for Russlandsstudier, NUPI

For å kunne betegnes som multilateral må en institusjon inkludere minst tre eller flere stater – ordet «multilateral» betyr bokstavelig talt «flersidig». Multilateralisme var opprinnelig et standpunkt i debatten om atomnedrustning – at det bare var mulig å kutte ned på antall kjernefysiske våpen hvis alle stater gjorde det samtidig. Senere har begrepet endret betydning. I dag innebærer multilateralisme at en gruppe stater går sammen om å etablere standarder og løse utfordringer i fellesskap. Det motsatte er unilateralisme, at stater handler på egen hånd, eller bilateralisme, at man inngår et tosidig samarbeid.

I kjølvannet av Sovjetunionens sammenbrudd kunne det virke som om man fikk en styrking av multilateralismen og en svekkelse av nasjonalstaten. I stedet for at stormakter gikk inn og forholdt seg bilateralt til land og etniske grupper i det postsovjjetiske området, handlet verdenssamfunnet ofte i fellesskap gjennom multilaterale organisasjoner for å løse konflikter og styrke regionens generelle utvikling.¹ Dette er imidlertid bare en del av historien. I denne artikkelen vil jeg forsøke å vise hvilke føringer som ligger innbakt i det multilaterale systemet. Argumentet går ikke på hvordan mektige enkeltstater dominerer multilaterale institusjoner – slik som Russland har gjort innen SUS og USA av og til har gjort innen FN – men heller om konsekvensene av måten selve det multilaterale syste-

1 Selvfølgelig har en rekke stormakter involvert seg på egen hånd i konfliktene i det postsovjjetiske området, først og fremst Russland. Multilaterale organisasjoner har likevel spilt en mer sentral rolle enn de gjør mange andre steder. Det finnes for eksempel ingen multilaterale organisasjoner som er så fremtredende i Palestina eller Kashmir som OSSE er i Nagorno-Karabakh og Sør-Ossetia.

met er strukturert på. Nærmere bestemt vil jeg se på hvordan multilaterale institusjoner som er bygget opp av anerkjente nasjonalstater, forholder seg til kvasistater.

Jeg anvender begrepet «kvasistat» slik det er definert i dette temanummeret av *Nordisk Østforum*, det vil si som en betegnelse på geografisk-politiske enheter som de facto har mange av trekke- ne til en nasjonalstat, men som de jure ikke aksepteres som nasjo- nalstater av det internasjonale samfunnet. Fokus vil være på kvasistatene i tidligere Sovjetunionen.

Multilaterale organisasjoner har spilt en viktig rolle i det interna- sjonale samfunnets forsøk både på å løse konflikter knyttet til kvasi- stater, og på å bygge opp igjen samfunnene i etterkant av konfliktene. For en oversikt over slike operasjoner i det postsovjetiske området, se tabell 1.

Det er flere måter å inndelegge disse multilaterale organisasjonene og operasjonene på. Man kan skille mellom globale organisasjoner (FN-organer, Verdensbanken) og regionale organisasjoner (OSSE, NATO), eller mellom organisasjoner som er mer eller mindre domi- nert av vestlige land (Europarådet, NATO) og organisasjoner som er begrenset til Øst-Europa (SUS, GUUAM).

Det går også et viktig skille mellom to hovedtyper mandater. Noen organisasjoner har først og fremst et politisk mandat, for eksempel fredsmegling, konfliktforebygging eller menneskerettig- hetsovervåking. Andre organisasjoner har et bistandsmandat, en- ten humanitær bistand til mennesker i nød eller utviklingsbistand for å skape velstand og stabilitet på lengre sikt. Denne artikkelen tar for seg organisasjoner med begge typer mandater, men fokuserer på OSSE og FN.

Det er også viktig å merke seg at hver del av FN i denne sammen- heng bør regnes som en separat organisasjon. Det gjelder både de såkalte «seks store» humanitære organisasjonene (FAO, UNDP, UNHCR, UNICEF, WFP, WHO)² og de enkelte sendelag som UNOMIG (United Nations Observer Mission in Georgia). Selv om disse alle er del av FN-systemet, har de separate finansieringskil- der, ulike bånd til de sentrale FN-organene og til dels svært forskjel- lige mandater.

2 FAO er et akronym for Food and Agriculture Organisation, UNDP – United Nations Development Programme, UNHCR – United Nations High Commis- sioner for Refugees, UNICEF – United Nations Children’s Fund, WFP – World Food Programme og WHO – World Health Organisation.

Tabell 1) Oversikt over multilaterale aktiviteter relatert til kvasistater i det postsovjetiske området

<i>År</i>	<i>Begivenhet</i>	<i>Kilde</i>
1991	SUS etableres. KSSE (forløperen til OSSE) setter opp en komité for Nagorno-Karabakh.	Hansen (1998: 88)
1992	Felles fredsstyrker etableres av Georgia, Russland og ossetere i Sør-Ossetia. OSSE-sendelag etableres i Georgia. OSSE-delegasjonen i Moldova får ansvar for forhandlingene i Moldova. Armenia og Aserbajdsjan blir medlemmer av KSSE.	MacFarlane (1999: 16), Hansen (1998: 15, 89), Simonsen (1997: 82, 161–62)
1993	Aserbajdsjan, Armenia og karabakhmenerne underskriver fredsavtale forhandlet frem av OSSEs Minsk-gruppe.	Hansen (1998: 89)
1994	Georgia og abkhaserne underskriver avtale om atskillelse av styrker, Quadripartite Accord settes opp, SUS-styrker starter fredsbevarende operasjon i Abkhasia, FNs sikkerhetsråd utvider UNOMIGs mandat. På KSSE-toppmøtet blir det enighet om å utarbeide planer for en fredsbevarende styrke på 3000 soldater for Nagorno-Karabakh, men styrken blir aldri sendt.	Hansen (1998: 89), Simonsen (1997: 162)
1995	OSSE Assistance Group åpner kontor i Groznyj i Tsjetsjenia. En utenlandsk medarbeider fra IOM myrdes sør for Groznyj.	Hansen (1998: 89)
1996	OSSE-sendelag med 10 diplomater og militære observatører blir sendt til Groznyj i juni.	Hansen (1998: 22)
1997	UNDP starter et program for rehabilitering av infrastruktur i Sør-Ossetia. UNOMIG-observatører tas som gisler i nærheten av Zugdidi i Georgia, FN betaler løsepenger.	Hansen (1998: 63)
1998	Sjefen for UNHCRs kontor i Nord-Kaukasus kidnappes, og UNCHR trekker ut de fleste ansatte.	Hansen (1998: 99)

Det internasjonale statssystemet og de multilaterale institusjonene

Et blick på verdenskartet gir et inntrykk av fullendthet. Jordkloden er delt opp i juridisk likeverdige stater, og alle territorier og folkeslag hører til under en av disse enhetene. Kartet fremstår som et fullendt kunstverk med farger og linjer som ikke overlater noe til tilfeldighetene. Alle de tidligere hvite feltene er fargelagt. Hvis man

ser nærmere på den delen av kartet hvor Sovjetunionen en gang lå, er bildet fortsatt nærmest uendret. Territoriet er delt opp, og femten nye stater har trådt frem for å ta over den territorielle arven fra Sovjetunionen. Slik virker det i hvert fall (Lynch 2002: 831).

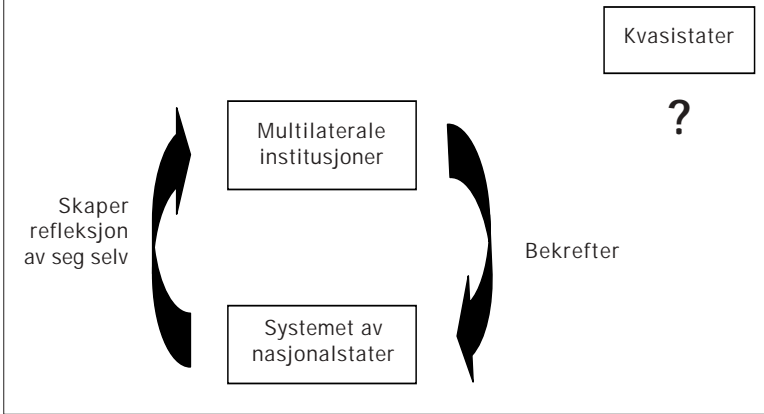
Montevideo-konvensjonen av 1933 om staters rettigheter og plikter la til grunn en empirisk forståelse av staten. Ifølge konvensjonen er en enhet som har de rette karakteristika (permanent befolkning, definert territorium, regjering og kapasitet til å forholde seg til andre stater), kvalifisert til å være en stat. Montevideo-konvensjonen har imidlertid i praksis utspilt sin rolle, og i dag er det ikke objektive kriterier, men heller gjensidig anerkjennelse som er det viktigste premisset for å bli en fullverdig stat. Det statssystemet de postsovjetiske statene ble integrert i, er dermed høyst reflekstivt. De postsovjetiske statene har kunnet bli med i det internasjonale statssystemet fordi de har blitt akseptert av de statene som allerede er med.

Multilaterale institusjoner er kanskje den viktigste mekanismen for gjensidig anerkjennelse mellom stater. De står både for den grunnleggende anerkjennelsen av suverenitet, altså staters likeverdige plass i det internasjonale statssystemet, og for anerkjennelse av enkeltstaters spesielle status eller medlemskap i spesielle grupper av stater (de rikeste, mest demokratiske, miljøvennlige osv.). Dermed har det også vært viktig for de postsovjetiske statene å bli medlemmer av organisasjoner som Europarådet og OSSE og å skrive under på internasjonale konvensjoner for å bekrefte at de er en del av det gode selskap.

Forholdet mellom systemet av nasjonalstater og multilaterale institusjoner er sirkulært (se figur 1). Statene danner multilaterale organisasjoner med seg selv som medlemmer, og det internasjonale statssystemet kan dermed speile seg i de internasjonale organisasjonene. Multilaterale organisasjoner bekrefter i sin tur det internasjonale statssystemet og enkeltstatenes plass innenfor dette.

Internasjonale lover og konvensjoner bekrefter også det internasjonale statssystemet. Flyktningkonvensjonen fra 1951 er et godt eksempel. Denne definerer flyktninger som folk som har blitt tvunget til å krysse en internasjonalt anerkjent statsgrense. Begrepet «internt fordrevet person» (IDP – *Internally displaced person*) har oppstått som betegnelse på folk som flykter, men holder seg innenfor sitt eget lands grenser. Det kan være vanskelig å skille mellom flyktninger og internt fordrevne. Folk som ikke jobber med tvungen migrasjon til daglig – inkludert journalister – har ofte en tendens til å tenke på alle som flykter som flyktninger. Til og med lovgivende myndigheter blir av og til forvirret. I Georgia er det for eksempel

Figur 1) Det sirkulære forholdet mellom systemet av nasjonalstater og multilaterale institusjoner



vedtatt lover som viser til georgiere fordrevet fra Abkhasia som «flyktninger», noe som i prinsippet impliserer at Georgia ser på Abkhasia som en uavhengig stat (Mukomel 1996: 149).

Når man har å gjøre med sensitive separatist-spørsmål, blir det altså svært viktig å skille mellom de to gruppene. I multilaterale institusjoners dokumenter om kvasistater ser man derfor en kompleks

balansegang mellom bruk av ordene «flyktning» og «internt fordrevet person». Tsjetsjenere som har flyktet fra krigen i Tsjetsjenia til store leirer i Ingusjetia, eller over 1000 km til Moskva, er internt fordrevne. Tsjetsjenere som har flyktet rett over grensen til det kistinsk-tsjetsjenske området i Pankisi-dalen i Georgia er derimot flyktninger. Georgiere som er kastet ut av Abkhasia er internt fordrevne. Armenere som har flyktet fra Aserbajdsjan til Armenia er flyktninger. Ved at den todelte terminologien anvendes på forskjellige grupper og konflikter, forsterker den ytterligere betydningen av anerkjente statsgrenser. For mennesker på flukt kan det dermed bli et mål i seg selv å krysse en anerkjent grense, ikke nødvendigvis fordi det gir økt trygghet, men fordi det gir økt anerkjennelse som flyktning.

Fleksibilitet og rigiditet i det westfalske statssystemet

Det internasjonale statssystemet kombinerer fleksibilitet og rigiditet på en paradoksal måte. Systemet anses vanligvis å ha oppstått i forbindelse med en serie avtaler som utgjorde freden i Westfalen i 1648, hvori europeiske stater anerkjente hverandre. I prinsippet gir bruken av gjensidig anerkjennelse som kriterium for deltakelse det westfalske statssystemet stor fleksibilitet. Gamle stater kan oppløses og nye kan dannes når og hvor som helst, såfremt et tilstrekkelig antall eksisterende stater anerkjenner endringene. Det var nettopp det som skjedde da Sovjetunionen kollapset.

På den andre siden bygger systemet på primordialistisk nasjonsbygging innenfor hver enkelt stat. Med «primordialistisk» mener jeg

noe som er relatert til forestillingen om at nasjonalstater er fundamentale, naturgitte og uforanderlige enheter. Ifølge et slikt syn skal stater se på og presentere seg selv som urgamle enheter som under ingen omstendighet kan oppløses. Det finnes noen få tilfeller hvor stater har oppløst seg selv uten vold – for eksempel Tsjekkoslovakia – men dette utgjør unntakene. Ellers finnes det et utall eksempler på at stater motsetter seg løsrivelse med makt: Spania og Baskerland, Storbritannia og Nord-Irland, Tyrkia og Kurdistan, Indonesia og Øst-Timor, Jugoslavia og Kroatia. Det er også verdt å merke seg at den mest blodige krigen i USAs historie verken er Vietnamkrigen eller 2. verdenskrig, men faktisk den amerikanske borgerkrigen – som først og fremst handlet om hvorvidt sørstatene skulle få uavhengighet eller ikke.

Blant annet på grunn av det primordialistiske prinsippet er eksisterende stater tilbakeholdne med å anerkjenne andre staters oppløsning, av frykt for hvilke implikasjoner det kan ha for deres egen enhet. Hvis for eksempel OSSE skulle støtte Abkhasia eller Nagorno-Karabakhs uavhengighet, ville det reise spørsmål om hvordan man skal forholde seg til separatistspørsmål i andre medlemsland, for eksempel Baskerlands løsrivelse fra Spania og Nord-Irlands fra Storbritannia. Dette prinsippet er så sterkt at multilaterale organisasjoner ikke engang åpner for uavhengighet i tilfeller som Tsjetsjenia, hvor mange av medlemslandene og diplomatene i de multilaterale institusjonene i praksis har huset stor sympati for de tsjetsjenske separatistene.

Tilfellet Kosovo ligner på Tsjetsjenia, men får kanskje frem dette prinsippet enda bedre. I likhet med Tsjetsjenia har mange vestlige aktører hatt sympati for den kosovoalbanske separatistbevegelsen. Men nettopp fordi det internasjonale samfunnet har grepet direkte inn i konflikten mellom kosovoalbanere og serbere, har det blitt ekstra viktig å ikke anerkjenne kosovoalbansk uavhengighet. Den hjelpen kosovoalbanske organisasjoner ropte på og fikk da de var under serbisk press, har siden vist seg å kunne bli en bjørnetjeneste med hensyn til deres ønske om en uavhengig stat. Statene som deltar i de multilaterale operasjonene vil ikke bli beskyldt for å ha delt opp en annen stat, og er derfor ekstra tilbakeholdne med å anerkjenne Kosovo. Det i utgangspunktet svært fleksible westfalske statssystemet kan ofte fungere på en rigid måte, med lite rom for endringer av grenser og stater.

Rigiditeten styrkes ytterligere av realpolitiske hensyn vis-à-vis staten som forsøkes oppløst. Til tross for bred støtte til Taiwan vil ikke USA anerkjenne Taiwan som uavhengig stat fordi et slikt steg

ville forverre forholdet til Kina dramatisk. På tross av utstrakt sympati for det tsjetsjenske ønsket om uavhengighet vil ikke vestlige land anerkjenne Tsjetsjenia som en selvstendig stat på grunn innvirkningen dette ville kunne ha på forholdet til Russland.

Sovjetunionen ble av mange sett på som et illegitimt imperium snarere enn en nasjonalstat. Da Sovjetunionen gikk i oppløsning på grunn av økonomisk vanstyre og sentripetale nasjonalismer, kunne dermed andre stater være fleksible overfor de områdene som ønsket å løsrive seg fra Russland. Samtidig var det flere grunner til at denne fleksibiliteten ble betinget. Sovjetunionens oppløsning munnet ut i en endeløs *matrosjka*-nasjonalisme: stadig nye og mindre etniske grupper ønsket ikke å gå med i de større gruppenes statsdannelser. Georgierne ville ha sin egen stat uavhengig av Sovjetunionen. Abkhaserne fant seg ikke til rette innenfor denne nye georgiske staten og forsøkte å danne sin egen. Georgierne i Abkhasia var imidlertid mot dannelsen av en uavhengig abkhasisk republikk, og motarbeidet den. Et sted i rekken av stadig mindre nasjonalismeprosjekter måtte det internasjonale samfunnet sette strek og avgjøre hvilke grupper som skulle få sine egne stater og hvilke som ikke skulle det. For vestlige land som fryktet russisk dominans i regionen, var det viktigste å støtte dannelsen av stater som var uavhengig av Russland, og dermed det andre nivået i *matrosjka*-rekken (dvs. de tidligere unionsrepublikkene). For Russland, hvor mange grupper var bitre over oppløsningen av Sovjetunionen, var det et utbredt ønske om å begrense de nye ikke-russiske statenes spillerom, og man valgte derfor å støtte det tredje nivået i *matrosjka*-rekken (tidligere autonomier innenfor unionsrepublikkene eller etniske minoriteter).

Det sies ofte at slutten på den kalde krigen har endret konfliktmønsteret for væpnede konflikter. Fra konflikter mellom stater og ideologiske blokker har det de siste årene blitt langt mer vanlig med konflikter internt i stater. Disse konfliktene dreier seg i mange tilfeller også om statsdannelse – om hva som skal være en del av en gitt stat og hva som ikke skal det. Dermed kan man si at spenningen mellom fleksibilitet og rigiditet i det westfalske statssystemet gir opphav til de fleste kriger i dag.

Rigiditet i multilaterale institusjoner

Rigiditeten i det westfalske statssystemet reflekteres på flere måter i de multilaterale institusjonene systemet gir opphav til. Først og fremst gjør den at multilaterale organisasjoner ofte ikke kan innta

en nøytral posisjon som fredsmeglere mellom partene i separatistkonflikter. Det at statene som er medlemmer av den meglende multilaterale organisasjonen i praksis sjelden vil anerkjenne en separatistisk enhet uten aksept fra moderlandet, får konsekvenser for forholdet til de etniske gruppene som er involvert i konflikten. Det som på ett plan er en konflikt mellom to likeverdige etniske grupper med hvert sitt statsprosjekt, blir til en konflikt mellom en anerkjent stat og en utilfreds minoritet.

Den manglende anerkjennelsen av posisjonen til grupper som ønsker løsrivelse, kan være en medvirkende årsak til at betydningen av eksterne stormakter i fremprovoseringen av separatistkonflikter ofte overdrives. Etter manges oppfatning avhenger for eksempel ikke en løsning av konfliktene i Abkhasia, Sør-Ossetia eller Dnestr-republikken av den lokale befolkningen, men snarere av Russland og USA. Et slikt utgangspunkt gjør det vanskelig å legge til rette for forhandlinger mellom de viktigste partene i separatistkonfliktene: de krigførende etniske gruppene (Lynch 2002: 5). Som nevnt ovenfor har riktignok viktige grupper i Russland arbeidet for å støtte kvasistatene i det postsovjetiske området, og det er liten tvil om at Russland har bidratt med viktig støtte til både Nagorno-Karabakh, Sør-Ossetia, Abkhasia og Dnestr-republikken. Det blir imidlertid feil å tegne et bilde av Russland som hovedårsaken til kvasistatenes eksistens. Det bildet er delvis en fordreining av virkeligheten med opphav i moderstatenes behov for å sverte separatistsaken som et onde med rot i eksterne forhold.

Som nevnt fremmer georgiske myndigheter det syn at abkhasere og sørossetere egentlig ikke ønsker uavhengighet, men bare har blitt lurt av en liten gruppe kriminelle og eksterne aktører. Russiske myndigheter gjør det samme når det gjelder tsjetsjenerne. Det blir spesielt lett for multilaterale organisasjoner å fanges av denne diskursen ettersom de i utgangspunktet må avvise det separatistiske ønsket, noe som gjør det vanskelig å behandle begge parter i konflikten like seriøst.

Denne partiskheten hos multilaterale organisasjoner som megler i konflikter mellom moderstater og ikke-ankjente separatistenheter, kommer til uttrykk på flere måter. Den fulle løsrivelsen som separatistbevegelsen ønsker, må utelukkes fra de mulige løsningene som den multilaterale institusjonen forhandler om. Den kan bare arbeide for en forhandlingsløsning som ligger et sted mellom utstrakt indre selvstyre på den ene siden og full assimilering på den andre. Dette gjennomsyrrer i sin tur multilaterale organisasjoners diskurs om separatistkonflikter. Mens kvasistatene på alle vis forsøker å

fremstå som ordinære stater, med statsleder, regjering, ministerier, flagg, nasjonalsang og ambassader, må alle disse institusjonene og symbolene underkjennes i multilateral omtale av konfliktene.

Lokalisering av multilaterale feltkontorer og implikasjonene for deres nøytralitet

I grenselandet mellom stater og kvasistater blir selv de tilsynelatende mest uskyldige disposisjoner av stor symbolsk betydning. De multilaterale organisasjonenes westfalske partiskhet slår for eksempel ut i navnevalg og lokalisering av feltkontorer. Fordi lokaliseringen av et viktig feltkontor i en kvasistat ville kunne oppfattes som en støtteerklæring til dens legitimitet, blir de nesten alltid i stedet plassert i hovedstaden til moderstaten. Samtidig får kontorene navn som knytter dem til moderstaten og som ikke nevner kvasistaten. OSSE-kontoret som arbeider med konflikten i Dnestr-republikken, ligger for eksempel i Moldovas hovedstad Chisinau og kalles «OSSE-sendelaget til Moldova». FN-kontoret som arbeider med å løse Abkhasia-konflikten, har hovedsete i Georgias hovedstad Tbilisi og benevnes «FNs observatørsendelag til Georgia» (UNOMIG). OSSE-kontoret som arbeider med konfliktene i Abkhasia og Sør-Ossetia, ligger også i Tbilisi og kalles «OSSE-sendelaget til Georgia».

Nagorno-Karabakh utgjør et litt spesielt tilfelle fordi det ikke bare er en separatistkonflikt, men samtidig også et spørsmål om irredentisme (en bevegelse for å få en mindretallsbefolkning forent med et annet land) og en konflikt mellom to anerkjente stater. Dermed er maktforholdet mellom partene mer jevnt, og det har ikke vært mulig å legge OSSE-kontoret til Aserbajdsjans hovedstad Baku, slik logikken i det internasjonale statssystemet ellers skulle tilsi. Det ville imidlertid fortsatt være fullstendig uakseptabelt å legge det til Nagorno-Karabakhs hovedstad Stepanakert eller Armenias hovedstad Jerevan, siden det kunne implisere at man godtar Nagorno-Karabakhs de facto atskillelse fra Aserbajdsjan. Som en løsning har kontoret blitt lagt til Georgia og fått det eufemistiske navnet «The Personal Representative of the Chairman-in-Office on the Conflict Dealt with by the Minsk Conference». Dermed har man unngått referanse til både Armenia og Aserbajdsjan.³

Det er selvfølgelig også en rekke praktiske hensyn som spiller

3 OSSE har faktisk også kontorer i både Aserbajdsjan og Armenia, men disse skal ikke engasjere seg i konflikten rundt Nagorno-Karabakh.

inn når multilaterale feltkontorer lokaliseres, som tilgang til konfliktområdet, sikkerhet og bekvemmelighet for internasjonalt ansatte. Hvis OSSE-kontoret som har ansvaret for konflikten i Nagorno-Karabakh var lokalisert i Aserbajdsjan, ville veien til Nagorno-Karabakh og Armenia ha blitt veldig lang siden grensen mellom Aserbajdsjan og Armenia er stengt og ansatte ville måtte ha kjørt om Georgia.

Lokaliseringen av multilaterale kontorer er imidlertid ikke bare et praktisk spørsmål eller en diplomatisk formalitet, men har også viktige konsekvenser for hvordan multilaterale organisasjoner forholder seg til konfliktene de forsøker å løse. I tillegg til hovedkontoret i Tbilisi har UNOMIG et underkontor i Abkhasia. Det er en merkelig forskjell i holdningene til konflikten blant FN-ansatte som er stasjonert i Tbilisi og i Abkhasia. Ikke overraskende påvirkes internasjonalt ansatte av den politiske diskursen der de befinner seg. I de fleste kriger begår alle parter overgrep. Når en ansatt befinner seg et sted, vil vedkommende få høre om overgrepene utført mot den befolkningen som er der – og i mindre grad om overgrepene denne befolkningen selv har stått for. Når det gjelder OSSE-sen delaget som jobber med Abkhasia-konflikten, har denne dynamikken slått spesielt sterkt ut. Som nevnt er sendelagets kontor lagt til Tbilisi. OSSE gikk tidlig ut og fordømte etnisk rensing og menneskerettighetsovergrep mot georgiere i Abkhasia. Resultatet er at OSSE ble så upopulær i Abkhasia at organisasjonen ikke har fått opprette et eget underkontor der, til tross for flere forsøk. Resultatet er at det er færre OSSE-ansatte som har direkte kontakt med abkhasere, noe som ytterligere kan påvirke OSSEs perspektiv på konflikten.

Multilaterale institusjoner inngår dermed i flere sirkulære, selvbeleggende prosesser i spenningsfeltet mellom det westfalske statssystemet og kvasistatene. Som vi har vært inne på, produserer statssystemet multilaterale institusjoner som reflekterer og bekrefter statssystemet. Gjennom sin diskurs, navnebruk og lokalisering av feltkontorer opererer de multilaterale organisasjonene på måter som i sin tur virker tilbake på deres ansatte og bekrefter deres westfalske utgangspunkt, og gjør det vanskelig å forholde seg til kvasistater.

Juridiske hull i det westfalske statssystemet: Hvilke lover skal gjelde i kvasistatene?

Kvasistatene er på mange vis svarte hull i det westfalske statssystemet og det tilsynelatende fullendte kartet beskrevet tidligere i artikkelen. Siden de multilaterale institusjonene speiler statssystemet, utgjør kvasistatene ofte svarte hull i forhold til dem også. Opphavet til multilaterale institusjoner gjør det ikke bare vanskelig for dem å innta en nøytral posisjon mellom moderstater og kvasistater, men også å forholde seg til spørsmål innenfor kvasistatene. Med unntak av noen få såkalte fredsskapende operasjoner, som Golfkrigen i 1991 og bombingene av Serbia i 1999, opererer multilaterale organisasjoner formelt sett på invitasjon og i samarbeid med de anerkjente myndighetene i hvert land. Når de anerkjente og de de facto myndighetene i en kvasistat i praksis er forskjellige, blir det veldig vanskelig for multilaterale institusjoner å operere der.

Et eksempel er den juridiske situasjonen i Gali. Gali ligger helt sør i Abkhasia mot den georgiske grensen. Området har historisk vært bebodd av georgiere, som nå har blitt jaget bort av de abkhasiske separatistene. Når sikkerhetssituasjonen tillater det, drar mange av disse fordrevne georgierne over grensen for å skjømte sine gamle hager og jordlapper. I perioder har noen av de fordrevne også forsøkt å flytte tilbake for godt, men det har vært stadige trefninger mellom georgiere og abkhasere i Gali, og noen av georgierne har blitt drevet på flukt flere ganger. Abkhaserne klager over georgisk geriljaaktivitet, mens georgierne klager over etnisk forfølgelse og økonomisk utbytting. Det er uklart om abkhaserne egentlig vil ha georgierne der eller ikke. På den ene siden er georgisk tilstedeværelse en trussel mot den abkhasiske kvasistatens de facto uavhengighet. På den andre siden kan abkhaserne få svært tiltrengte skatteinntekter fra georgiernes avlinger.

Multilaterale organisasjoner har presset på for at georgierne skal få lov å komme tilbake. Tilbakevending medfører imidlertid bl.a. et stort antall eiendomstvister, først og fremst mellom georgiere og abkhasere, men også internt mellom georgiere. Det store spørsmålet er hvilke lover som skal gjelde når disse tvistene skal løses. Georgierne regner Abkhasia og Gali som en del av Georgia og vil derfor at postsovjetisk georgisk lovgivning skal gjelde. Abkhaserne går selvfølgelig ikke med på dette siden det ville være det samme som å godta georgisk suverenitet i Gali.

Abkhasia har i liten grad utviklet egne lover og faller dermed tilbake på sovjetisk juss – også når det gjelder eiendomsrett i Gali. Sovjetisk lovverk kan virke som et relativt nøytralt kompromiss si-

den det er verken spesifikt georgisk eller abkhasisk, men en historisk arv alle postsovjetske grupper deler. Samtidig fungerer det ikke helt nøytralt. Ifølge det sovjetiske lovverket mistet den som var borte fra huset sitt i mer enn seks måneder retten til å bo der, og det passer selvfølgelig abkhaserne godt. Dermed kan ikke multilaterale organisasjoner som skal beskytte menneskerettighetene til de fordrevne georgierne, godta anvendelsen av sovjetisk rett uten videre heller. Resultatet er at en georgier som krysser Inguri-elven for å besøke sin gamle eiendom i Gali, går inn i et svart hull. Juridisk er Gali et svart hull både i det internasjonale statssystemet, i de multilaterale organisasjonenes verdensbilde, i den anerkjente staten Georgia og til og med i kvasistaten Abkhasia.

Humanitære og politiske operasjoner

FNs humanitære og utviklingsorganisasjoner, med delvis unntak av UNICEF, unngikk å gi bistand til Sør-Ossetia og Abkhasia gjennom store deler av 1990-tallet fordi man fryktet at det kunne oppfattes som støtte til utbrytterrepublikkene (Hansen 1998: 15, 61, 63). Da UNDP gikk inn i Sør-Ossetia i 1997, ble det lagt stor vekt på at bistanden ikke skulle legge grunnlaget for økt uavhengighet fra Georgia.

På den andre siden kan multilaterale bistandsboikotter av kvasistatene også oppfattes som en slags bekreftelse av separatistagendeaen. Moderstatene vil tross alt ofte ikke innrømme at minoritetene egentlig vil bryte ut, og hevder gjerne at det bare er en liten gruppe som har fått kontroll over situasjonen. Russiske myndigheter hevder for eksempel at det bare er islamistiske ekstremister og tsjetsjenske mafiosi som står bak den tsjetsjenske uavhengighetsbevegelsen. Georgiske myndigheter fremholder gjerne at abkhaserne «egentlig» er en type georgiere, og at de fleste abkhasere «egentlig» ikke ønsker å løsrive seg fra Georgia. Samtidig som man forsøker å tvinge befolkningen i kvasistaten i kne, blir det dermed viktig for myndighetene i moderstaten at det ikke ser ut som om de undertrykker den – det er jo tross alt dens egne borgere det er snakk om. Dette blir så brukt som argument for at multilaterale organisasjoner skal kunne gå inn med bistand, uten at det skal oppfattes som støtte til separatistsaken.

Multilateral bistand til befolkningen i kvasistatene er spesielt problematisk når den utføres av multilaterale organisasjoner som i hovedsak har et politisk mandat. For eksempel har UNOMIG engasjert seg i humanitær bistand i Abkhasia og OSSE har gjort det samme

i Sør-Ossetia og Tsjetsjenia (Hansen 1998: 78). I Abkhasia og Sør-Ossetia har dette først og fremst vært en konsekvens av at disse kvasistatene lenge ble unngått av bistandsorganisasjonene, samtidig som organisasjonene med politisk mandat gjennom sitt arbeid har sett store, udekkete humanitære behov. I Tsjetsjenia brukte OSSE humanitær bistand som en nødløsning for å beholde et fotfeste i republikken i en periode da russiske myndigheter forsøkte å hindre OSSEs innblanding i konfliktens politiske og militære sider. Selv om bistandsprosjektene i praksis har hatt lite omfang, har de blitt kritisert fra flere hold for å skape uklarhet rundt organisasjonenes rolle som nøytrale fredsmeglere.

Balansegangen mellom bistand som oppfattes som støtte til separatistsaken og bistand som oppfattes som en rent humanitær handling overfor borgerne til det landet man forsøker å holde sammen, er vanskelig nok i utgangspunktet. Den mislykkes fort når den forsøkes kombinert med de andre balansegangene som multilaterale organisasjoner med politiske mandater allerede strever med – spesielt den mellom moderstater og kvasistater.

Litteratur

- Hansen, Greg (1998) *Humanitarian Action in the Caucasus: A Guide for Practitioners*. Providence, RI: Thomas Watson Institute for International Studies.
- Lynch, Dov (2002) Separatist States and Post-Soviet Conflicts. *International Affairs* 78 (4): 831–48.
- MacFarlane, Neil (1999) *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Mukomel, Vladimir (1996) «Forced Migrants in the Commonwealth of Independent States» i Jeremy Azrael & Emil A. Payin (red.) *Cooperation and Conflict in the Former Soviet Union: Implications for Migration*. Santa Monica, CA: Rand.
- Simonsen, Sven Gunnar (red.) (1997) *Konflikter i OSSE-området*. Oslo: PRIO.

«De svagaste av de svaga» – Abchazien och Transnistrien som kvasistater

Andreas Johansson

doktorand i statsvetenskap,
Baltic and East European
Graduate School, Södertörns
högskola, Stockholm.

Johnny Rodin

doktorand i statsvetenskap,
Baltic and East European
Graduate School, Södertörns
högskola, Stockholm.

De femton nya stater som uppstod i och med Sovjetunionens sammanbrott kom snabbt att erkännas av det internationella samfundet. I flera av dessa stater fanns det dock grupper som befarade att den egna situationen skulle förvärras under de nya centralmakterna. Man stödde därför försöken att bevara det gamla unionsfördraget, eller något substitut som Oberoende staters samväldie (OSS), och motsatte sig de nya statsstrukturerna och institutionerna. Konsekvensen blev att många av Sovjetunionens arvtagarstater utvecklades till juridiskt starka och internationellt okränkbara stater, medan det i realiteten rörde sig om institutionellt svaga konstruktioner med låg legitimitet och effektivitet samt bristfällig kontroll över det egna territoriet. I Robert H. Jacksons (1990) mening är dessa «quasi-states» grundade efter juridisk måttstock snarare än empirisk.

De stater där inte bara statens legitima makt har utmanats, utan där separatistiska strävanden de facto också har lett till nya statsliknande «enheter», representerar det tydligaste och det mest långtgående tecknet på en «quasi-state». Trots att sådana nya «enheter» uppvisar tillräcklig styrka för att etablera sig inom ramen för en annan stat och upprätta många statsliknande attribut, lyckas de sällan åstadkomma suveränitet de jure, det vill säga ett internationellt erkännande. För att tala med Pål Kolstø (i detta nummer) och Scott Pegg (1998), de är kvasistater eller de facto-stater. De är «de svagaste 'staterna' av de svaga» med en ständig strävan att nå ett juridiskt erkännande och därmed få tillträde till de sammanhang som bara stater har. Dras resonemanget till sin spets så kan en kvasi-stat ses som en avknoppning av en «quasi-state».

I föreliggande artikel ämnar vi göra empiriska nedslag i de båda

kvasistaterna Abchazien och Transnistrien som bröt sig loss i början av 1990-talet. Abchazien är beläget i Georgiens nordvästra hörn vid Svarta havet, med en landyta ungefär lika stor som Själland eller Uppsala län och en befolkning på mindre än 200.000. Transnistrien ligger i de östra delarna av Moldavien på den östra sidan av floden Nistru. Regionen är något större än Gotland och nästan lika stor som Akershus fylke samt anges ha 660.000 invånare. Syftet är att ge en översikt över den politiska utvecklingen i Abchazien och Transnistrien och ställa den i relation till Pål Kolstø's inledande teoretiska ramverk. Analysen av de båda kvasistaterna har utförts utifrån samma frågor: Hur har de uppkommit och vilka faktorer bidrar till, respektive hotar deras vidare existens?

Abchazien – en nations födelse

Uppkomsten av den abchaziska konflikten och kvasistaten har till största delen sin grund i interna etnopolitiska motsättningar. Den starka georgiska nationalkänslan i kombination med att cirka 30 procent av Georgiens befolkning tillhörde någon av landets sjuttioal minoriteter utgjorde onekligen en god grogrund för interna politiska och etniska konflikter. Under Stalin hade det abchaziska folket utsatts för starkt förtryck i regi av Lavrentij Berija. Abchaziens autonoma status reducerades, georgier tvångsförflyttades till abchaziskt territorium och det abchaziska alfabetet samt skolorna georgifierades. Efter Stalins död, framför allt under Brezjnev, kompenserades abchazerna med nyöppnade skolor, TV-sändningar på abchaziska och överrepresentation i administrationen (Bremmer & Tarras 1993: 292, Potier 2001: 10).¹ Parallellt med denna utveckling kunde man i Georgien redan i slutet av sjuttioalet skönja en intensifierad vilja till självständighet i form av krav på större autonomi.

Den politiska liberaliseringssvågen som följde i perestrojkans kölvatten utlöste krafter som visade sig omöjliga att stoppa, i såväl Abchazien som Georgien. Georgiens kommunistparti förlorade snabbt i legitimitet och i ett försök att stärka sin position lanserade det i november 1988 ett program för att förstärka det georgiska språket genom språktest till högre utbildningar, fler nationella helger och en begränsning av invandringen. Vidare gjordes de lokala militära styrkorna rent georgiska och inflyttning av georgier till minoritetsområden förbereddes (Dawisha & Parrot 1997: 160). År 1989 försökte Abchazien åter stärka sin autonomi, sannolikt av rädsla för att bli

¹ Text var 67 procent av ministrarna i Abchazien år 1989 just abchazer.

uppslukade av det georgiska nations- och statsbyggnadsprojektet som gick i riktning mot en enhetsstat. Georgierna svarade med demonstrationer i huvudstaden Tbilisi den 9 april som brutalt slogs ned av sovjetiska trupper. I juli samma år drabbade abchaziska och georgiska folkmassor samman i Suchumi, Abchaziens huvudort, efter att utbildningsmöjligheterna inskränkts för abchazerna. Den 25 augusti 1990 förklarade sig Abchazien vara en separat sovjetrepublik.

När man i oktober 1990 höll det första flerpartivalet i den georgiska sovjetrepubliken avgick den georgiske nationalisten Zviad Gamsachurdias parti «Runda Bordet» med segern. Partiets politik syftade till snabb självständighet och en rent georgisk nationalstat (Schwartz & Panossian 1994: 130). När ett nytt unionsfördrag för Sovjetunionen diskuterades under våren och sommaren 1991 bojkottade därför Georgien och fem andra sovjetrepubliker² den påföljande folkomröstningen i frågan. Istället röstade landet för självständighet med en förkrossande majoritet och i april 1991 utropades ett fritt Georgien. I Abchazien röstade samtidigt 99 procent för ett nytt unionsfördrag, vilket måste tolkas som ett klart avståndstagande från georgisk självständighet.

I samband med inhemska stridigheter avsattes Gamsachurdia i en statskupp i januari 1992. Hans efterträdare, Eduard Sjevardnadze, lyckades inte fylla maktvakuumet. Detta utnyttjade den abchaziska ledningen genom att förklara Abchazien självständigt den 23 juli 1992. I samband med självständighetsförklaringen ansökte Abchazien också om anslutning till OSS, vilket Georgien tidigare vägrat gå med i. Denna abchaziska «provokation» och kidnappningen av en georgisk minister fick Sjevardnadze att i augusti sända trupper till Suchumi, som ockuperades. Inbördeskriget var nu ett faktum.

Som i så många andra inbördeskrig fick konflikten också en internationell dynamik som kan härledas till staterna i regionen samt andra internationella icke-statliga aktörers inverkan. När abchazerna i september inledde en lyckad motoffensiv genom vilken man kastade ut de georgiska styrkorna ur Abchazien, skedde det med hjälp av ett stort antal frivilliga från «De kaukasiska bergsfolkens konfederation», en transnationell militär organisation bestående av sexton minoritetsfolk. Bland annat deltog den tjetjenske krigsherren Sjamil Basajev, vilken faktiskt under en tid var abchazisk försvarsminister, liksom några hundra turkiska abchazer (Tsiklauri & Giorgobiani 2001: 161).³ Ryssland anklagades också för att bistå

2 De fem var Estland, Lettland, Litauen, Moldavien och Azerbajdzjan.

3 1877–78 deporterades abchazer till det ottomanska riket efter en landreform införd av den dåvarande tsaren.

Abchazien i konflikten som ett påtryckningsmedel för att förmå Georgien att gå med i OSS. Samtidigt gjorde Gamsachurdia ett försök att återta makten från den nu mycket pressade Sjevardnadze.

I denna svåra situation gav Georgien vika för de ryska kraven. Landet gick med i OSS och accepterade fyra ryska militärbaser på sitt territorium samt ryska fredstrupper i Abchazien under FN-flagg som en garant för den framförhandlade vapenvilan mellan Georgien och Abchazien från december 1993 (Rodin *et al.* 1997:13). Det abchaziska ledarskapet hade nu etablerat de facto suveränitet över sitt territorium, men utan juridiskt erkännande. Abchazien hade sålunda blivit en kvasistat.

Varde stat

Den abchaziska kvasistaten kan tyckas stå på mycket osäker mark. Ändå har den nu bestått i snart tio år. En viktig förklaring till detta är att den abchaziska ledningen har lyckats skapa många mjuka och hårda statsattribut (Kolstø 2003) genom att befästa den abchaziska nationen med hänvisning till en lång statstradition, nya statssymboler och en rad politiska institutioner:

Our state is 1,200 years old. We have always had our own territory and our own border. Georgia's accusations that we are violating its territorial integrity are totally unfounded – we have never been a part of that country.⁴

Mannen bakom citatet är Abchaziens president, historikern Vladislav Ardzinba. Ardzinba är obestridd ledare sedan december 1990, då han valdes till ordförande i regionens högsta sovjet i dåtida Sovjetunionen. Hans position har sedan dess förstärkts åtskilligt, mycket tack vare segern i inbördeskriget mot den georgiska centralmakten 1992–94. Vid sidan av presidentämbetet finns en tydlig formell politisk struktur och statssymboler: Man har en egen konstitution, en regering, ett parlament, ett delvis pluralistiskt partisystem, en militärmakt och en flagga.⁵ Den abchaziska ledningen har emellertid

4 Citatet är ursprungligen från en intervju i den ryska dagstidningen *Nezavisimaja gazeta* som sedan översatts till engelska i *Current Digest of Post-Soviet Press* 45 (41): 30.

5 Flaggan pryds av en vit öppen hand, med sju vita stjärnor i en båge över, på röd bakgrund i en ruta i övre vänstra hörnet. Den vita handen är av gammal grekisk härkomst och stjärnorna representerar Abchaziens sju regioner. Resten av flaggan täcks av sju horisontella grön-vita ränder som symboliserar den fredliga samexistensen mellan kristendomen (vitt) och islam (grönt) i Abchazien.

mer eller mindre misslyckats med att säkerställa grundläggande samhällsfunktioner och sociala rättigheter, och den politiska och ekonomiska sfären lider av korruption och kriminella inslag. Dessutom har man haft svårt att fullt ut kontrollera det abchaziska territoriet (Lynch 2002: 836).

Vad gäller Ardzinbas ovannämnda argumentation för abchazisk statstradition, spårar dagens historiker staten tillbaka till 780-talet då den abchaziske härskaren Leon II befriade landet från Bysans, enade hela det nuvarande västra Georgien och grundade det abchaziska kungariket. På 900-talet blev det en del av feodalstaten Georgien, men bröt sig loss igen, bara för att hamna under ottomansk dominans under andra hälften av 1400-talet. Under vissa perioder var Abchazien också i union med georgiska kungar och prinsar. Denna omväxlande historia har lett till att abchazerna i dag är både kristna och muslimer. Religionen tycks därför inte ha någon fundamental betydelse för deras identitet (Aves 1997: 351).

På 1810-talet blev Abchazien ett protektorat under det ryska imperiet. Abchazien åtnjöt dock stor autonomi fram till 1864 då tsaren slutligen besegrade det militära motståndet från folken i Transkaukasien (Potier 2001: 8–9). Under det sovjetiska styret har Abchazien med undantag för stalintiden haft någon form av autonom status gentemot såväl den sovjetiska centralmakten som den georgiska. Historien har därför befast känslan hos den abchaziska ledningen av att vara en separat politisk enhet och ökat incitamenten för skapandet av en egen stat.

Också minnena från den lyckosamma frihetskampen mot Georgien används som legitimeringsgrund. Varför skulle man vara beredd att uppoffra den «frihet» som man åstadkommit genom «folkets blod»? Samtidigt har man inte nått ett slutgiltigt avgörande på konflikten. Inget fredsavtal är underskrivet, endast eldupphör råder. Frukten för ett nytt krig är ständigt närvarande och utgör troligen ett sammanbindande kitt för det abchaziska folket (Lynch 2002: 840). Denna fruktan kan i sin tur också utnyttjas av statsledningen genom att erbjuda beskydd mot ett hot man själv har varit delaktig i att skapa (Tilly 1985).

Den 26 november 1994 antogs en konstitution i vilken Abchazien förklarade sig som en oavhängig, suverän stat. Inget annat land har ännu erkänt regionen som en självständig stat. Regimen hävdar dock rätten till självbestämmande enligt FNs stadgar och menar att man uppfyller Montevideo-definitionen⁶ av en stat. Man har

6 1933 års konvention om staters rättigheter och skyldigheter från Montevideo

också sagt att ett erkännande är betydelselöst, eftersom Abchazien de facto är en stat (Lynch 2002: 835).

Konstitution etablerade en presidentstyrd republik med Ardzinba som Abchaziens förste, men då ännu inte folkvalde, president. Man installerade också ett parlament men detta hade betydligt mindre rättigheter än den gamla sovjeten. Liksom i så många andra stater på det postsovjetiska territoriet koncentrerades med andra ord makten till det exekutiva, det vill säga presidenten. Om det första fria presidentvalet 1999 ska ses som ett test på graden av demokrati, finns det anledning att betvivla landets demokratiprocess. Ingen av Ardzinbas motståndare tilläts delta. Skälen till detta anfördes genom olika juridiska och administrativa kullerbyttor. Genom att snabbt anta en lag om att presidenten måste vara av abchaziskt ursprung, behärska abchaziska och dessutom ha bott där i minst fem år förhindrade man effektivt kandidater från den moskvabaserade abchaziska eliten att delta i valet. Andra politikernas kandidaturer underkändes på grund av felaktig registrering. Ardzinba fick som ende kandidat 99 procent av rösterna. Samtidigt röstade 97,7 procent för fortsatt självständighet, vilket ytterligare stärkte hans position (*Current Digest of Post-Soviet Press* 51 (40): 18).

Presidentvalet var ett nederlag för oppositionen, men kanske också startskottet på ett mer organiserat politiskt motstånd genom rörelsen Aitaira (Renässans) ledd av Leonid Lakerbaia. Samtidigt bildades en regeringsvänlig organisation, Apsny (Republikanska Partiet), som blev Abchaziens tredje parti vid sidan av Kommunistpartiet och Abchaziens Folkparti. Inräknat den politiska organisationen Amtsakhara (Den eviga lågan) finns det därmed totalt fem partiliknande rörelser i Abchazien, men endast Abchaziens Folkparti och Aitaira är i klar opposition (Krylov 2002). Det finns alltså något som liknar ett flerpartisystem och det hölls sporadiska allmänna val; bland annat hölls ett lokalval i början av 2001. I november 2001 skulle parlamentsval ha hållits, men på grund av uppblående strider med georgisk-tjetjenska gerillaförband sköts de upp till mars 2002, då de hölls under tveksamma former. Den politiska situationen i Abchazien är således svårbedömd. Det enda man med säkerhet kan säga är att Abchazien är långt ifrån demokratiskt, men inte heller helt totalitärt.

slår fast att för att räknas som stat måste den ha (a) en permanent befolkning; (b) ett definierat territorium; (c) en regering; och (d) kapacitet att interagera med andra stater.

Hot mot Abchaziens vidare existens

Abchazien har även andra problem som kan hota dess vidare existens. Som ovan nämnts har den abchaziska ledningen inte lyckats skapa en fullgod infrastruktur. Sjukvård och social service tillhandahålls till största delen av internationella biståndsorganisationer. Den abchaziska regeringen tycks vidare ha svårt att vidmakthålla central auktoritet och territoriell kontroll. I samband med inbördeskriget delades Abchazien upp i en feodalliknande struktur där olika krigsherrar strider om inflytandet (*Current Digest of Post-Soviet Press* 49 (27): 17). Denna typ av maktfördelning hindrar givetvis en modern samhällsstruktur från att utvecklas.

Den demografiska situationen orsakar också problem för skapandet av Abchaziens institutioner. Myndigheterna verkar sträva efter ett etniskt homogent abchaziskt samhälle, trots att konstitutionen slår an en annan ton. Under loppet av knappt hundra år (slutet av 1800-talet till 1989) hade abchazerna utvecklats till en klar minoritet i sin titulärregion (17,8 procent av befolkningen eller knappt 100.000 år 1989). Det är föga förvånande att man uppfattade den abchaziska kulturen som hotad. Efter inbördeskriget reducerades regionens tidigare befolkning på 525.000 (1989) med knappt hälften på grund av de georgiska flyktingströmmarna ut ur landet. Detta torde innebära att abchazerna nu är, om inte i majoritet, så åtminstone den klart största etniska gruppen. Att återigen bli en minoritet är enligt regimen otänkbart (Gachechiladze 1998: 67), inte minst eftersom en georgisk majoritet skulle underminera den abchaziska ledningens väljarunderlag. En återinflyttning av de 200.000 flyktingarna är därför osannolik. Samtidigt är Georgien inte villig att permanent hysa flyktingarna eftersom det skulle tolkas som ett erkännande av den abchaziska staten.

Internationella aktörer har också haft betydelse för Abchaziens fortsatta existens. I synnerhet är de rysk-georgisk-abchaziska relationerna komplexa. Ryssland, den dominerande makten i området, avhöll sig inledningsvis från att effektivt utöva påtryckning på de abchaziska myndigheterna. Detta sporrade dem naturligtvis till fortsatt agerande. Ryska militärbaser längs den abchazisk-georgiska gränsen är en nagel i ögat för Tbilisi. Samtidigt upprättade Ryssland, efter georgiska påtryckningar, en handelsblockad mot Abchazien under flera år, men med ringa praktiska resultat (Krylov 2001: 172).

I och med Vladimir Putins makttillträde 1999–2000 reviderades den ryska politiken mot Abchazien något, från att vara passiv och försiktigt negativ, till något mer positiv. I september 1999 hävde Putin,

då premiärminister, handelsblockaden mot Abchazien och i november 2000 bjöds president Ardzinba till Moskva. Förhållandet mellan Ryssland och Georgien har å andra sidan successivt blivit betydligt kyligare, i synnerhet när det stod klart att tjetjenska gerillasoldater utnyttjade de östra delarna av Georgien som bas för räder in i Ryska Federationen. Ryssland och Georgien fortsätter dock att hålla bilaterala möten och det tycks ändå finnas respekt för varandras intressen.

Väst har under hela konflikten aldrig erkänt Abchazien utan stöder Georgiens territoriella integritet. Varken FN eller OSSE har setts som ett trovärdigt alternativ till de ryska fredsinsatserna och de spelar en relativt passiv roll. Internationella biståndsorgan spelar däremot en synnerligen viktig roll i Abchazien, då biståndet uppgår till en summa mångdubbelt större än landets budget. Den humanitära situationen i området har gjort flera organisationer djupt involverade. Sedan 1997 pumpar bara FNs utvecklingsprogram årligen in cirka 17 miljoner dollar. Till detta kommer biståndet från Rädda Barnen, EU, EBRD och andra organisationer (Lynch 2002: 847). USA har vidare givit pengar till integrering av de georgiska flyktingarna i deras tillflyktsorter. Samtidigt som man inte erkänner Abchazien, bidrar således Väst indirekt till dess existens.

Transnistrisk moldavisk republiken

Den moldaviska stat som 1991 sprang fram ur Sovjetunionens ruiner ansågs redan från början av många bedömare vara på väg att driva in i en union med Rumänien på grund av de starka etniska och kulturella banden mellan rumänerna och den moldaviska titularbefolkningen.⁷ Förväntningarna på en union var inte heller helt gripna ur luften. Förutom en kortare tid som oberoende furstendöme på 1300-talet hade Moldavien vid självständigheten ingen historisk politisk enhet att falla tillbaka på. I stället blev det den rumänska perioden under mellankrigstiden som lyftes fram; den historiska, kulturella och lingvistiska dikotomi som Sovjetunionen, och dessförinnan Ryssland, hade skapat skulle upphävas och de två rumänska nationerna förenas till en. Det var också dessa huvudkrav som den

7 När «moldav» i fortsättningen används i texten är det för att beteckna den etniska gruppen och alltså inte «moldav» i betydelsen av moldavisk medborgare. Det ligger också i linje med vad Elisabeth L'orange Fürst uppmärksammat: den etniska identiteten används i Moldavien som nationalitet, vilket är ett arv från sovjettidens uppdelning i en överordnad sovjetisk identitet och en underordnad nationell kopplad till etnicitet (Fürst 2002).

moldaviska Folkfronten drev hårdast. Hundratusentals människor samlades initialt till massdemonstrationer i huvudstaden Chisinau till stöd för Folkfrontens krav. När självständigheten väl uppnåtts kom emellertid andra, mer akuta, problem upp på agendan. Ekonomin slogs i spillror när det gamla systemet försvann och politisk samstämmighet om hur den nya staten och nationen skulle formas saknades.

Inflationen sköt i höjden och inkomsterna från den agrart dominerande produktionen sjönk alarmerande i takt med att lånen och reformkraven från internationella långgivare ökade. De sociala konsekvenserna blev förödande.⁸ Bristen på inhemska energikällor ledde till beroende av utländska leveranser, där rysk gas kommit att spela en avgörande roll – både som värmekälla och politiskt påtryckningsmedel. Paradoxalt nog hyllades Moldavien till att börja med av Världsbanken och IMF som ett föregångsland vad gällde att implementera marknadsreformer. De positiva resultaten uteblev dock. Medan landets ekonomi föll samman kom den proklamerade enhetsstaten att knaka i fogarna och uppvisa starka splittringar mellan motsatta intressen.

Folkfrontens strävanden att upplösa Moldavien för att ingå i ett Stor-Rumänien, i kombination med de förändrade ekonomiska och politiska förhållandena som Sovjetunionens fall fört med sig, resulterade i oro bland minoritetsgrupperna. Av Moldaviens 4,3 miljoner invånare utgörs ungefär två tredjedelar av rumänsktalande moldaver, följt av ukrainare och ryssar och därefter mindre grupper som gagauzer, bulgarer, judar, romer och rumäner.⁹

I huvudsak gällde den etniska mobiliseringen, om man nu skall tala om en sådan, två grupper: de kristna turkisktalande men i hög grad russifierade gagauzerna spridda i enklaver i Moldaviens södra delar, och den av ukrainare och ryssar bestående slaviska befolkningen. Trots att den slaviska minoriteten var utspridd över hela Moldavien, med koncentration till städerna och med ett större antal i den västliga delen av landet, fokuserades motreaktionerna till andra sidan av floden Nistru – Transnistrien (på ryska Transdnestr). I den tidiga officiella retoriken och i medias rapportering från 1990-

8 Som exempel kan anföras att 1999 levde 58,5 procent av befolkningen under fattigdomsgränsen, vid den tidpunkten beräknad till 120 moldaviska lei i månaden, vilket i dåtidens penningvärde skulle motsvara ungefär 72 svenska kronor (UN 2000).

9 Sedan 1989 har ingen ny folkräkning genomförts. Förmodligen är invånarantalet betydligt lägre än 4,3 miljoner beroende på utvandring, sjunkande nativitet och ökande mortalitet.

talet beskrevs konflikterna som etniska till sin karaktär. Detta tonades emellertid med tiden ner när det blev uppenbart att andra intressen kunde ligga bakom.

Enligt de analyser som gjorts baserades konflikterna på flera interagerande orsaker. Förklaringen till att gagauzerna har mobiliserats står att finna i relationerna mellan de etniska grupperna medan transnistrienfrågan har betecknats som politisk, bland annat av Europarådet (Munteanu 2002).¹⁰ Orsaksförklaringarna i det transnistriskta fallet har dock varit många, vilket antyder något av konfliktens komplexitet. Stuart Kaufman och Stephen Bowers (1998) har framhävt de etniska inslagen; Pål Kolstø (1998; 2000) och Claus Neukirch (2001) har uppmärksammat de direkta ekonomiska banden mellan industriministerierna i Moskva och de lokala fabriksdirektörerna samt den politiserade regionala identiteten och Charles King (2000: 187) har pekat på hur den gamla politiska eliten i Transnistrien försökte försvara sina positioner gentemot de nya bessarabiska politikerna som trädde fram i och med Sovjetunionens upplösning.

Hot om att proklamera självständighet hördes i både de gagauziska och transnistriskta områdena. Konflikten med Gagauzien kunde till stor del lösas genom att de gagauzisk-dominerade enklaverna 1994 gavs en långtgående autonomi inom ramen för Moldavien. Transnistrien bröt sig emellertid fullständigt ur republiken och deklarerade den 2 september 1990 de facto en parallell stat, eller kvasistat om man så vill, under namnet Transnistrisk moldavisk republik (TMR). Ett år senare, efter lokala strider mellan moldavisk polis och transnistrisk irreguljära trupper, utropade TMR sig självständigt. Om inte tidigare, så åtminstone nu skulle Moldavien med de kriterier Jackson (1990) ställer upp, kvalificera sig som en «quasi-state». Det mest grundläggande villkoret för en stat uppfyllades inte: kontrollen över det egna territoriet saknades. Senare i december samma år valdes Igor Smirnov till TMR:s första – och hittills enda – president. Huvudstaden förlades till Tiraspol.

Den moldaviska centralmakten i Chisinau åsåg inte utvecklingen stillatigande. Till skillnad från den gagauziska konflikten övergick den transnistriskta till öppet inbördeskrig. När Transnistrien genomförde en folkomröstning gällande självständighet 1991 möttes det av militärt motstånd från den moldaviska centralmaktens sida. Den ryska 14 armén, stationerad i Transnistrien, gick emellertid in och stödde separatisterna aktivt 1992 efter att omfattande strider

¹⁰ Se Johansson (2003) för en närmare diskussion om just hur konflikterna har definierats och distinktionen dem emellan.

utkämpats i och kring staden Bender. Syftet var att skydda det transnistriskas folket, som enligt 14 arméns befälhavare general Aleksander Lebed, drabbats av en systematisk moldavisk utrotningskampanj «på ett sätt som får SS (...) att se ut som amatörer» (förf. översättning) (King 2000: 194).¹¹

Den ryska inblandningen i transnistrienkonflikten har till dags dato varit avsevärd. Ryssland har inte erkänt TMR men den ryska politiken har ändå bidragit till det dödläge som råder. Visserligen har Ryssland deltagit i medlingsförsöken tillsammans med Ukraina och OSSE men det finns skäl att anta att andra hänsynstaganden än konfliktens lösning har föranlett att det ryska trycket mot regimen i Tiraspol har varit förhållandevis svagt. Enligt Dov Lynch (2000: 125) har Ryssland under 1990-talet agerat mer och mer medvetet strategiskt för att säkra sina intressen i det «nära utlandet», i vilket Moldavien ingår.

Upprepade ansträngningar att lösa konflikten har gjorts under åren. För närvarande försöker man finna en lösning på konflikten genom ett förslag på att ombilda Moldavien till en federation.¹² Förhandlingarna mellan Moldavien och TMR, med OSSE, Ryssland och Ukraina som medlare, påbörjades sommaren 2002 i Kiev. Det är dock fortfarande mycket oklart om det finns några utsikter till att det skulle kunna leda till ett framgångsrikt slut, detta fastän Moldaviens president Vladimir Voronin uttalat sig mycket positivt om den föreslagna federativa lösningen. TMR deltar än så länge i samtalen, men har redan protesterat över procedurfrågor och anser att en federation inte är tillfredsställande. I stället söks möjligheten till en konfederation, vilket Moldavien förmodligen aldrig kommer att gå med på. Inte heller medlargruppen har sett detta som en lösning.

Det bör dock noteras att tonen från den transnistriskas sidan har mildrats något under den senaste tiden. I februari 2003 uttryckte TMR:s utrikesministerium sin vilja att fortsätta förhandlingarna. Visserligen beskriver fortfarande TMR sig själv som den part som försöker driva förhandlingarna framåt medan Moldavien bromsar, men det skulle kunna tolkas som att en öppning är på väg (Ministry of Foreign Affairs of PMR 2003a).¹³

11 Anklagelser rörande moldavisk diskriminering av etniska minoriteter har undersökts av FN, ESK, OSSE och Europarådet utan att visa sig ha någon grund (Lynch 2000).

12 Se Coppieters & Emerson (2002) för en diskussion om innehållet i federaliseringsutkastet.

13 Ett annat tecken på ett närmande mellan Moldavien och TMR kan anas i den kommentar som Moldaviens president Voronin fällde i slutet av mars. I kom-

Historia och statsbyggande

Trots att den transnistriskiska republiken är mycket ung söker den, liksom så många andra nationalstatsprojekt, sitt ursprung långt tillbaka i historien. På den statliga transnistriskiska nyhetsbyrån Olvia-Press sin hemsida finns en kronologisk översikt över viktiga händelser i den transnistriskiska republikens historia, vilken inleds med orden:

From a deep antiquity (...) the left bank territory of Dniester never was not only part of Romania (behind exception 2,5 years of fascist occupation), but also did not enter into structure Moldavian principalities, which east limits were limited to the Dniester river (sic!) (*Olvia-Press* 2003).

Vad som verkar vara viktigast här är att distansera sig från både Rumänien och Moldavien. Transnistrien definieras med andra ord i negativa termer, där det orättfärdiga i att tvingas in under en annan stats gränser uppmärksammas. Därigenom legitimeras också separationen av den transnistriskiska regionen.

Historieskrivningen är i och för sig korrekt. Transnistrien var aldrig en del av Moldavien (King 2000: 179). Det var först 1924 som en moldavisk autonom sovjet socialistisk republik bröts ut ur Ukraina och upprättades vid Nistrus östra strand. Tanken från sovjetiskt håll var att påverka och långsiktigt inkorporera det tidigare ryskkontrollerade tsartida bessarabiska området på västra stranden som förlorats till Rumänien efter första världskriget. När Molotov-Ribbentroppakten slöts 1939 fick Sovjetunionen fria händer att driva igenom sin vilja vid sin sydvästgräns. Rumänien tvingades efter sovjetiska propåer avstå från Bessarabien, vilket i sin tur ledde till att den autonoma sovjetrepubliken från 1924 och den bessarabiska delen förenades till en sammanhållen moldavisk sovjetrepublik. Dessa gränser kom senare att fastställas, även om Moldavien under en kort period under andra världskriget införlivades i det expanderande Stor-Rumänien (den transnistriskiska regionen inkluderad).

När andra världskriget var över återställdes den förkrigstida ordningen och de rumänska banden kapades totalt för att omöjliggöra alla anspråk på återförening. En intensiv period av nations-, kultur- och språkbyggnad följde i den nya sovjetrepubliken Molda-

mentaren gjorde Voronin klart att den då stundande fotbollsmatchen mellan Moldavien och Nederländerna måste äga rum i Tiraspol, TMR:s huvudstad. Den nationella symboliken runt detta gick inte att ta miste på. Det moldaviska landslaget skulle spela i de moldaviska färgerna och hedra den moldaviska flaggan och nationalsången under en *hemmamatch* (*Moldova Azi* 4 mars 2003).

vien (King 1999). Genom att lyfta fram dialektala skillnader mellan rumänskan och (det blivande) moldaviska språket och påvisa förekomsten av slaviska lånord i moldaviskan samt genom att införa det kyrilliska alfabetet, skildes de båda språken åt. Grunden till en möjlig separat nationell identitet var lagd.

På grund av sina långa historiska band som en integrerad del av Sovjetunionen ansågs Transnistrien av Moskva vara mer lojalt och pålitligt än det övriga Moldavien. Mycket av den tunga industrin baserades därför där och många av de framstående ledarna i kommunistpartiet hämtades från den transnistrisk regionen. Inte heller var det en slump att sovjetiska 14 armén, som var tänkt att stöta ner söderut över Balkan i händelse av ett tredje världskrig, förlades dit. Vid Sovjetunionens sammanbrott fanns därför stora kvantiteter soldater och materiel kvar.

De båda moldaviska halvorna hade med andra ord olika bakgrunder och förutsättningar. Därför skilde de sig också i synen på vad det sovjetiska imperiets upphörande skulle komma att innebära för deras egen del. Medan området väst om Nistru såg med tillförsikt på möjligheterna att ingå i en union med Rumänien, var detta något som fruktades vid den östra stranden – både för vad det skulle komma att innebära i termer av att hastigt förvandlas från slavisk majoritetsgrupp till minoritet, men också om framtiden skulle formas utifrån en syn på Sovjetunionen som förtryckare eller befriare (Williams 1999: 73).

Det uttalade syftet med TMR var att upprätta ett mångetniskt alternativ till den, som det uppfattades, moldavisk/rumänska monokulturella nations- och statsbyggnad som höll på att växa fram, ivrigt propagerad av den moldaviska Folkfronten. I viss mån kan man säga att det projektet möttes av ett transnistriskt motsvarande, där i stället det mångetniska lyftes fram och upphöjdes till dogm. TMR var inte bara en stat för moldaver eller slaver, det skulle uttalat vara en stat för alla tre huvudgrupper: moldaver, ukrainare och ryssar. Åtminstone var det så motiveringen löd.

I den statliga propagandan utmålar sig TMR som ett offer för den aggressiva moldaviska viljan att skapa ett etniskt rent Moldavien, vilket i sin tur skulle förenas med Rumänien. Därigenom blir TMR den sanna arvtagaren till det mångkulturella Sovjetunionen, vars upplösning bedöms vara orätt. Detta märks inte minst genom statsemblemet där hammaren och skäran fortfarande finns kvar. Om dessa och övriga sovjettyngda symboler skulle avlägsnas skulle ett viktigt band till den historiska moldaviska sovjetrepubliken från 1924 brytas. För retoriken och den officiella historiesynen har de

här symbolerna stort värde. Symbolernas genomslag hos befolkningen är däremot svårare att fastställa.

Media i TMR står i regel nära regimen, vilket underlättar spridandet av regimen budskap och likaledes försvårar för oppositionellt material att nå ut. Redan 1995 konstaterade Dan Ionescu att pressfrihet inte stod att finna i Nistru-regionen och att medielagarna i TMR var mer restriktiva än sina sovjetiska föregångare (Ionescu 1995). Ett visst utrymme för kritik av regimen ges, men när detta sker besvaras det ofta med repressalier. Oliktänkande beskrivs i hårda ordalag, som exemplet nedan från den statliga nyhetsbyrån visar:

Let's take for example certain individuals who are hanging over near the newspaper «Glas Naroda». (...) They started forgetting their martyred compatriots, who had given their lives for their native land, they started badly orienting in space, became totally involved, where there was the left or the right bank, they do not know, where their capital is: in Tiraspol or in Kishinev. In short, all features of political degradation are evident (sic!) (Kochubey 2002).

Cirkulationen av media i Transnistrien försvåras dessutom av samhällets slutna natur, i kombination med de ekonomiskt svåra förhållandena vilka drabbar producent- såväl som konsumentled (Negru 1999). Detta är självklart något som försvårar spridningen av oppositionella budskap.

Ett annat viktigt sätt för regimen att sprida sin propaganda är genom undervisningen i de allmänna skolorna. Den historiesyn som förmedlas har som mål att främja lojaliteten till den transnistriskaste «staten» (King 2000: 206). Trakasserier har förekommit av moldaviska skolor i TMR, som har försökt bedriva undervisning med det latinska alfabetet. Detta kan tolkas som försök att kväsa tendenser till oliktankande – trots regimen allmänt uttalade intention att utgöra ett mångkulturellt och tolerant samhälle (*Moldova Azi* 2 mars 2003).

Nya helgdagar, ordnar och medaljer har uppstått för att på olika sätt hylla den unga republiken och dess invånare. TMR:s utrikesminister, Valerij Litskaj, har t.ex. dekorerats åtskilliga gånger. Han innehar Transnistriens högsta utmärkelse Republikorden, samt Transnistriskaste presidentens diplom, medaljen för oklanderlig tjänstgöring av tredje klass och medaljen «Transnistriskaste moldaviska republiken – 10 år» (Ministry of Foreign Affairs of PMR 2003b). Genom offentliggörandet av dessa utmärkelser förmedlas budskapet att det finns en transnistrisk identitet.

Om vi ser till de «hårdare» institutionerna, så finns en stående armé som anges uppgå till 5000 soldater. Den totala mobiliserade armén består av 25.000 man, vilket är något mindre än de moldaviska styrkorna, men den har förmodligen bättre utrustning. Precis som Pål Kolstø påpekar i sin artikel om kvasistater har det transnistrisk statsbyggandet nått långt. Alla institutioner för normalstaten finns på plats och inbegriper en konstitution, ett valt parlament och president (även om valen knappast kännetecknas av att vara fria och öppna), polis-, militär- och tullväsen, valda lokala befattningshavare och en egen valuta.¹⁴

Acceptansen bland de transnistrisk medborgarna verkar finnas, eller åtminstone ett minimum av godkännande av att strukturerna ser ut som de gör. Att institutionerna finns säger å andra sidan inget om deras styrka. Den demokratiska legitimiteten och representativiteten har allvarliga brister. Den nu sittande presidenten, Igor Smirnov, verkar sitta i orubbat bo val efter val. Sannolikheten, eller snarare möjligheten, att välja någon annan än honom, eller för den delen att välja ett politiskt parti som skulle vara positivt inställt till att för närvarande göra något så extremt som att uppgå i den moldaviska staten, måste ses som mycket liten. Illusionen av ett rättvist val kan dock för stunden möjligen vara tillräckligt för att tillgodose den politiska stabiliteten.

Hot mot TMR:s vidare existens

Det stora problemet i TMR är i stället det ekonomiska läget, som måste betecknas som svårt, fastän de sovjetiska industrierna och Dubasaris vattenkraftverk fortfarande är i bruk. Under sovjettiden var den transnistrisk levnadsstandarden högre än sin bessarabiska motparts. Som ovan nämnts var det här som mycket av den tunga industrin förlades och trots att denna drabbades hårt av övergången från det gamla systemet till det nya, fortsatte produktionen. I synnerhet gäller detta stålverket i Rybnitsa som står för nära hälften av TMR:s statsbudget. Likaledes fortsatte den inte särskilt nogräknade vapenindustrin att producera och exportera till olika konfliktthärdar i världen (King 2000: 206), givetvis utan att lyda under de exporttullar som Moldavien i övrigt har att ta hänsyn till vid sin export. Ekonomin är dock i allmänhet mycket dålig¹⁵ och den

14 TMR-rubeln introducerades 1994.

15 Talande nog lyfte TMR:s president Smirnov nyligen fram just de stora svårigheterna «republiken» haft under det gångna året i nyårstalet 2002: «Of course, we have not managed to fulfill what we had planned, we still have to do much. It has

transnistriskas rubelns värde föll stadigt under stora delar av 1990-talet. Till viss del har detta kompensrats genom omfattande smuggling och genom vapenexport, vilket dock främst är kontraproduktivt för «republikens» rykte.

Vad gäller smuglingen, närmar vi oss ytterligare en dimension i den transnistriskas konfliktens problematik. Vinsterna av smuggling av olika varor är stora och intressena för att den skall fortgå finns både på den transnistriskas och den moldaviska sidan. Genom att status quo upprätthålls kan exempelvis stora mängder alkohol och cigaretter importeras till TMR och sedan forslas vidare till Moldavien utan att importskatt betalas (Carasciuc 1999). Det är således troligt, vilket Neukirch (2001) konstaterar, att möjligheterna att lösa den transnistriskas konflikten minskar ju fler som har intresse i och vinning av att antagonismen upprätthålls. Det i sin tur skulle kunna vara en orsak till att TMR fortsätter existera och, paradoxalt nog, möjligen också en källa till viss stabilitet för TMR – om än inte till legitimitet. Schismen mellan den moldaviska centralmakten och utbrytarregimen i Tiraspol verkar med andra ord innehålla alla sorters ingredienser där den etniska frågan långt ifrån behöver vara den mest drivande.

Sammanbrott, kvasi-, quasi- eller stat?

När Georgien och Moldavien efter självständigheten i flera avseenden utvecklades till quasi-states, öppnades «historiska fönster» mot självbestämmande för ländernas minoriteter. Båda länderna har under det senaste decenniet upplevt inbördeskrig, en förvrängd demokratisk utveckling med misslyckade reformprogram, korrup­tion och ekonomier i kris. De förmådde därför inte utgöra någon ekonomisk eller politisk magnet för minoriteterna i periferin. Eller som Paata Zakareishvili, en moderat georgisk politisk kommentator, uttryckte det: «What has Georgia done to make Georgia more attractive to Abkhazia? Georgia is hardly attractive to Georgians.»¹⁶ Moldavien är på samma sätt inte särskilt attraktivt för TMR. Ledarna i Abchazien och TMR såg följaktligen självständighet som ett möjligt och mer livskraftigt alternativ. Födda ur varsin quasi-state, såg därmed två kvasistater dagens ljus under 1990-talets första år.

Vad talar då för respektive emot Abchaziens och TMR:s fort-

been very hard to us but we managed to prove that even under extreme conditions the republic is viable and is able to provide sustainable development» (*Olvia-Press* 3 januari 2003).

¹⁶ Citerad i Lynch (2002: 844).

levnad? De kan tyckas överleva mot alla odds, men som vi sett ovan finns det både interna och externa skäl till att de fortfarande existerar. Abchazien och TMR har det gemensamt att de upprättat, om än i många fall bristfälliga, mjuka och hårda institutioner som en grund för nationen och staten. Varken Abchazien eller TMR kan emellertid räkna med att bli internationellt erkända inom överskådlig tid. Brotten mot de mänskliga rättigheterna är för många och viljan att demokratisera länderna är alltför liten. Utan en total politisk, och kanske också ekonomisk, helomvändning kommer knappast någon europeisk stat att erkänna dem.

Abchazien och TMR bekräftar följaktligen att porten till statsklubben i det samtida internationella systemet är mycket trång.¹⁷ Detta innebär också att det inte finns någon juridisk garanti för deras fortsatta existens. Båda aspirerande länder lider även av svår korruption och en plågad ekonomi, vilket i förlängningen skulle kunna leda till en folklig resning mot de separatistledare som fört dem till självständighet. Vad en sådan utveckling skulle innebära är närmast omöjligt att förutsäga. De aktörer som i dagsläget drar nytta av denna situation strävar dock efter att bevara status quo.

Externa aktörer, framför allt Ryssland, har också bidragit till att bevara dessa kvasistater. Ett minskat ryskt engagemang i termer av ett eventuellt tillbakadragande av fredstrupper kan i Abchazien riskera att föra landet till randen av ett nytt krig med Georgien. Även i Moldavien skulle ett sådant scenario kunna destabilisera situationen, men ett nytt inbördeskrig är dock osannolikt. Snarare skulle det kunna leda till att TMR utan ryskt stöd skulle tvingas till förhandlingsbordet.

Abchazien och TMR skiljer sig dock i fler avseenden. Möjligen kan Abchazien uppfattas som en politisk konstruktion med större livskraft tack vare sin långa statstradition. TMR saknar en stark sådan. Å andra sidan är den abchaziska konflikten i högre grad än den transnistriskiska av etnisk natur. Den etniska splittringen i kombination med problematiken kring de georgiska flyktingströmmarna från Abchazien till Georgien bidrar till att hålla konflikten mellan Georgien och Abchazien vid liv. TMR, vilken har färre problem av detta slag, skulle därför potentiellt kunna utvecklas «ostört» i en positiv riktning – alternativt så skulle det också kunna leda till att bilden av den moldaviska fienden förminskas. TMR verkar även

¹⁷ Man bör dock ha i åtanke att porten inte alltid är trång. De forna sovjetrepublikerna, i synnerhet de baltiska, blev relativt fort erkända, liksom flera av de jugoslaviska exrepublikerna.

ha bättre förutsättningar för en ekonomisk återhämtning, åtminstone på kort sikt, i kraft av sin mer industrialiserade ekonomi. Det agrara Abchazien tycks däremot inte själv vara i stånd till att tillgodose invånarnas sociala rättigheter, utan är beroende av internationella biståndsorgan. På lång sikt, om situationen normaliseras, kan dock Abchaziens turistnäring komma att spela en positiv roll för landets ekonomi.

Trots att det sålunda finns en mängd faktorer som potentiellt skulle kunna leda till Abchaziens och Transnistriens undergång, finns det för närvarande inget som talar för ett snart sammanbrott. Frågan är kanske snarare om det finns stabila kvasistater än om när de skall upphöra?

Litteratur

- Aves, Jonathan (1997) *Georgia, Eastern Europe and CIS*. European Publication Ltd.
- Bremmer, Ian & Ray Taras (1993) *Nation and Politics in the Soviet Successor States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carasciuc, Lilia (1999) *Fighting Corruption to Improve Governance: Case of Moldova*. Transparency International Working Papers (http://www.transparency.org/working_papers/carasciuc).
- Coppieters, Bruno & Michael Emerson (2002) *Conflict Resolution for Moldova and Transdnistria through Federalization?* CEPS Policy Brief nr. 22 (<http://www.ceps.be/Pubs/2002/No25Moldova-Transdnistria.pdf>).
- Dawisha, Karen & Bruce Parrot (1997) *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fürst, Elisabeth L'orange (2002) Det tvetydige Moldova. *Nordisk Østforum* 16 (2): 157–72.
- Gachechiladze, Revaz (1998) «Geographical Background to a Settlement of the Conflict in Abkhazia» i Bruno Coppieters, Ghia Nodia & Yuri Anchabadze (red.) *Georgians and Abkhazians – The Search for a Peace Settlement*. Köln: Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien.
- Ionescu, Dan (1995) Media in the «Dniester Moldovan Republic»: A Communist Era Memento. *Transition* 1 (19): 16–20.
- Jackson, Robert H. (1990) *Quasi-states: Sovereignty, International Relations, and the Third World*. Cambridge/ New York: Cambridge University Press.
- Johansson, Andreas (2003) *Whither Moldova? Conflicts and Dangers in the Post-Soviet Republics*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Kaufman, Stuart J. & Stephen R. Bowers (1998) Transnational Dimensions of the Transnistrian Conflict. *Nationalities Papers* 26 (1): 129–46.
- King, Charles (1999) The Ambivalence of Authenticity, or How the Moldovan Language Was Made. *Slavic Review* 58 (1): 117–42.
- King, Charles (2000) *The Moldovans: Romania, Russia, and the Politics of Culture*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Kochuley, V. (2002) Between Two Banks of the Dniester. *Olvia-Press* (<http://>

- www.olvia.idknet.com/news-15-08-1.htm).
- Kolstø, Pål (1998) The Transnistrian Republic: A Case of Politicized Regionalism. *Nationalities Papers* 26 (1): 104–27.
- Kolstø, Pål (2000) *Political Construction Sites. Nation-Building in Russia and the Post-Soviet States*. Boulder, CO: Westview Press.
- Krylov, Alexander (2001) Georgia and Abkhazia: Foreign Factor in the Conflict. *Central Asia and the Caucasus* 2 (4): 169–75.
- Krylov, Alexander (2002) The Special Features of Forming a Multiparty System in Abkhazia. *Central Asia and the Caucasus* 3 (2): 52–62.
- Lynch, Dov (2000) *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS. The Cases of Moldova, Georgia and Tajikistan*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Lynch, Dov (2002) Separatist states and post-Soviet conflicts. *International Affairs* 78 (4): 831–48.
- Ministry of Foreign Affairs of PMR (2003a) *Statement of President of the Transdnestrian Moldavian Republic I. Smirnov* (<http://www.mfa-pmr.idknet.com/news/index.php?lang=eng&options=0&id=0&next=1#78>).
- Ministry of Foreign Affairs of PMR (2003b) *Structure of the Ministry of Foreign Affairs* (<http://www.mfa-pmr.idknet.com/mfa/index.php?lang=eng&options=1&id=0&next=1#minister>).
- Munteanu, Igor (2002) «Social Multipolarity and Political Violence» i Pål Kolstø (red.) *National Integration and Violent Conflict in Post-Soviet Societies: The Cases of Estonia and Moldova*. Boulder, CO: Rowman & Littlefield.
- Negru, Nicolae (1999) Moldova. *Post-Soviet Media Law & Policy Newsletter* nr. 56 (<http://www.vii.org/monroe/issue56/moldova.htm>).
- Neukirch, Claus (2001) Transdnestria and Moldova: Cold Peace at the Dniestr. *Helsinki Monitor* 12 (2): 122–35.
- Olvia-Press (2003) *Formation of the Transdnestrian Moldavian Republic* (<http://www.olvia.idknet.com/formationen.htm>).
- Pegg, Scott (1998) *International Society and the de facto State*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Potier, Tom (2001) *Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia. A Legal Appraisal*. The Hague: Kluwer Law International.
- Rodin, Johnny, Martina R. Johannesson & Jakub Swiecicki (1997) *Regionala organisationer i fd Sovjetunionen, Central- och Östeuropa*. Organisationer i Fickformat. Stockholm: Utrikespolitiska Institutet.
- Schwartz, Donald & Razmik Panossian (1994) *The Politics of Nationbuilding in Post-Soviet Armenia, Azerbaijan and Georgia*. Toronto: University of Toronto Centre for Russian and European Studies.
- Tilly, Charles (1985) «War Making and State Making as Organized Crime» i Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (red.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsiklauri, Gigi & Tamara Giorgobiani (2001) Autonomies in Georgia: International Experience and Their Future. *Central Asia and the Caucasus* 2 (4): 160–64.
- UN (2000) *Common Country Assessment: Republic of Moldova* (http://www.un.md/key_pub_documents/pic/CCA_Moldova_2000.doc)
- Williams, Andrew (1999) Conflict Resolution after the Cold War: The Case of Moldova. *Review of International Studies* 25 (1): 71–86.

Nagorno-Karabach: kvasistat eller Armeniens maktcentrum?

Svante Cornell

fil.dr. i freds- och konflikt-

forskning, forsknings-

direktör för Programmet för

Sidenvägsstudier vid Institutio-

nen för östeuropastudier,

Uppsala universitet samt vice-

direktör för Central-Asia–

Caucasus Institute, School of

Advanced International

Studies, Johns Hopkins

University

Nagorno-Karabach var på flera sätt en föregångare bland kvasistater i Eurasien. Det var den första kvasistat som uppstod på forna Sovjetunionens territorium, och den har även militärt varit den mest framgångsrika, med de starkaste egna militära styrkorna av alla kvasistater. Den mycket nära kopplingen till Armenien skiljer Karabach från andra kvasistater i den bemärkelsen att man kan ifrågasätta huruvida det överhuvud taget rör sig om en kvasistat. Denna artikel kommer att söka belysa den icke erkända republiken Nagorno-Karabachs uppkomst, dess relationer till Armenien, dess inre politik och ekonomi, samt dess säkerhetspolitiska roll i södra Kaukasus.

Konfliktens uppkomst och förlopp

Konflikten över Nagorno-Karabach var den första etniska territoriella konflikt som uppkom under glasnost-eran.¹ Redan i slutet av 1987 återupptog armeniska krafter i den autonoma provinsen Nagorno-Karabach samt i republiken Armenien försöken att få den övervägande armeniska enklaven i grannrepubliken Azerbajdzjan överflyttad till den armeniska sovjetrepubliken.

Konflikten över territoriet var i sig inte ny. Frågan om Nagorno-Karabachs tillhörighet var en tvistefråga vid den första territoriella uppdelningen av södra Kaukasus 1918. Efter bolsjevikrevolutionen 1917 och den kortlivade Transkaukasiska Federativa Republikens

¹ Detaljerade redovisningar av konflikten ges i Michael P. Croissant (1998), Thomas de Waal (2003) och Svante Cornell (2001: 61–141). Se även Cornell (2002).

kollaps i maj 1918 gjorde både den armeniska och den azerbajdzjanska demokratiska republiken anspråk på territoriet med stöd av en blandning av historiska, geografiska, ekonomiska och kulturella argument. Den turkiska militära interventionen i Kaukasus 1918 gjorde att Azerbajdzjan fick övertaget. Dock fastslog även det brittiska styret över Södra Kaukasus områdets tillhörighet till Azerbajdzjan. Den ekonomiska och geografiska närheten till Azerbajdzjan föll i detta fall avgörandet. Historikern Tadeusz Swietochowski (1995) summerar mycket riktigt konflikten om Nagorno-Karabach som en konflikt mellan geografi och ekonomi över demografi och etnicitet. Som Swietochowski skriver, erkände det brittiska beslutet «verkligheten vad gäller geografi, ekonomi och transporter, som alla länkade denna etniska enklav med Azerbajdzjan snarare än med Armenien på andra sidan bergen» (*ibid.*: 76).

Även efter Röda Arméns erövring av Södra Kaukasus 1920–21 var Nagorno-Karabach och Nachitjevan (en azerbajdzjansk exklav inklämd mellan Armenien och Iran med en 11 kilometer lång gräns till Turkiet) tvistefrågor. Trots att hela området inlemmades i Transkaukasiska Socialistiska Federativa Sovjetrepubliken och de tre republikerna inte blev fulla sovjetrepubliker förrän 1936, utkämpades en maktkamp 1923 i vilken de armeniska krafterna nästan lyckades få Karabach överflyttat till armenisk kontroll. I slutändan fastslog dock Stalin områdets tillhörighet till Azerbajdzjan.

Karabachfrågan kom sedan upp vid praktiskt taget alla tillfällen då repressionen i Sovjetunionen lättade, eller vid maktskiften då Armenien trodde sig kunna ändra ledningens syn. Vid Chrusjtjovs maktillträde, liksom vid Brezjnevs i mitten av 1960-talet ordnades upprop och demonstrationer, och krav på Karabachs transfer till Armenien togs upp på högsta nivå. I samtliga fall valde sovjetledningen att bibehålla status quo. Under 1970-talet och större delen av 1980-talet omöjliggjordes allt tal om frågan av den azerbajdzjanske ledaren Hejdar Alijevs uppseglade stjärna i sovjetisk politik. Alijev valdes in i politbyrån och blev en av Sovjetunionens mäktigaste män, med rollen som vice premiärminister. Detta ledde till att alla frågor som uppfattades motsatta till Azerbajdzjans intressen ofta hindrades från att komma upp på dagordningen – och då mer än något annat Karabachfrågan.

Michail Gorbatsjovs öppenhetspolitik gjorde dock att rädslan för repression minskade i Armenien och Nagorno-Karabach, och nationalistiska krafter som sökte förena Karabach med Armenien växte sig snabbt starka. Att Alijev och Gorbatsjov varit rivaler om posten som Sovjetunionens högste ledare gjorde inte heller saken bättre för

den azerbajdzjanska sidan. Alijevs fall från makten 1987 och utnämningen av armeniern Abel Aganbegjan till posten som Gorbatjovs ekonomiske rådgivare ledde också till ökat hopp bland armeniska krafter att Moskva till slut skulle kunna förmås tillmötesgå deras krav. Detta visade sig dock senare vara en felbedömning.

I Karabach skapades rörelsen Krunk, och i Armenien skapades en Karabach-kommitté, vilken snabbt växte till Armeniens viktigaste politiska kraft (Malkasian 1996). Redan i februari 1988 ägde stora demonstrationer rum i Stepanakert, Karabachs administrativa centrum, och i Jerevan i vilka Karabachs återförening med Armenien krävdes. Samtidigt hade sedan sensommaren 1987 azerier systematiskt tvingats lämna Armenien. Tusentals hade flytt till Sumgait, Bakus industriella förort, där oroligheter utbröt i och med att flyktingar från Armenien och kriminella grupper letade upp armenier i staden och tvingade dem att lämna sina hem. Enligt officiella siffror avled 26 personer i oroligheterna. Redan här hade trenden satts som skulle dominera flera års krigföring: etnisk rensning förekom på båda sidor, organiserat och systematiskt men mindre våldsamt på den armeniska sidan, medan anti-armeniska oroligheter i Azerbajdzjan utbröt på ett reaktivt, våldsamt, men mer spontant och kaotiskt vis. Trots att sovjetisk militär och polis fanns mindre än tre kilometer från oroligheternas centrum hade de order att inte internera, förrän våldet i princip hade självdött.

I juni 1988 röstade den lokala sovjeten (parlamentet) i Nagorno-Karabach för återförening med Armenien, varpå Azerbajdzjans samt centrala högsta sovjet i Moskva ogiltigförklarade beslutet. Armeniens högsta sovjet tog i två separata beslut, i 1988 och i tydligare form i december 1989, steget att förklara att Armenien och Nagorno-Karabach hade förenats. Under 1989–91 ökade gradvis gerillakrigföringen i och kring Karabach, med etnisk rensning i båda republikerna som följd. De två republikernas politik skilde sig markant: medan Jerevan inte lämnade något åt slumpen utan integrerade olika spontant formade paramilitära grupperingar till en nationell armé långt före Sovjetunionens kollaps, förlitade sig Baku på Moskvas stöd för det territoriella status quo.

En större sovjetisk-azerbajdzjansk operation under sommaren 1991 med syfte att avvärja armeniska grupper kring Karabach ledde enbart till en eskalation av våldet. I september 1991, omedelbart efter augustikuppen mot Gorbatjov, proklamerades den självständiga republiken Nagorno-Karabach i Stepanakert, och konflikten trappades upp till fullt krig. Sovjetunionens kollaps under hösten 1991 lämnade Azerbajdzjan dåligt förberedd i den eskalerande konflikten.

Att Baku kallade tillbaka alla azerbajdzjanier i sovjetisk militärtjänst hjälpte föga, och en armenisk offensiv med syfte att säkra kontrollen över Karabach iscensattes i februari 1992. En större massaker på azerier i byn Chodzjaly ledde snabbt till att alla azerier tvingades fly till östliga delar av Azerbajdzjan. Efter att ha etablerat kontroll över Karabach koncentrerade de armeniska styrkorna sig på att säkra Latjinkorridoren mellan Karabach och Armenien, en central livlina för Karabach. En azerbajdzjansk motoffensiv under sommaren och hösten stoppades under vintern, och armeniska styrkor gick in på azerbajdzjanskt territorium för att understödja Karabachs egna styrkor (Goltz 1993).

Under sommaren 1993 föll den azerbajdzjanska regeringen genom en militärkupp genomförd av ledaren för en av de autonoma styrkor som lett kampen mot Armenien vid fronten, Surat Husseinov. Husseinov hade i februari 1993 lämnat fronten med sina styrkor snart efter att Azerbajdzjan trotsat Moskva och vägrat gå med i Oberoende staters samvälde. Detta möjliggjorde för Armenien att ta kontroll över provinsen Kelbadzjar nordväst om Karabach. Husseinovs styrkor drog sig tillbaka till Gandzja, Azerbajdzjans andra största stad, där även en rysk division var förlagd. Utan att meddela den azerbajdzjanska regeringen drog sig sedan den ryska divisionen tillbaka, men överlämnade större delen av sina vapen till Husseinovs regeringsfientliga styrkor, vilka snart marscherade mot Baku.² Kuppen i Baku stals visserligen av Azerbajdzjans tidigare kommunistledare Hejdar Alijev. Den förlamade och demoraliserade emellertid hela den azerbajdzjanska militärmakten; armeniska styrkor kunde nu utan större motstånd erövra azerbajdzjanska områden söder om Nagorno-Karabach längs gränsen till Iran, genom vilket man drev ca. 750.000 personer, främst azerier men även kurder, på flykt.

I maj 1994 skrev de två länderna under en överenskommelse om eld upphör; denna är fortfarande i kraft, trots avsaknaden av fredsbevarande trupp längs frontlinjen. Dock har en lösning på konflikten genom förhandlingar inte kunnat uppnås. Sedan maj 1994 har därmed Nagorno-Karabach varit en kvasistat, utan internationellt erkännande, men de facto självständigt.

2 För detaljerad översikt av rysk inblandning i konflikten, se Cornell (2001: 353–59).

Karabach och Armenien

Som framgår ovan har Karabachs relationer med Armenien under kriget och därefter varit så nära att många bedömare, och då inte bara azerbajdzjanska, anser att det inte går att se Stepanakert som en självständig beslutsfattande enhet. Armenien, å andra sidan, anser att konflikten i första hand är en konflikt mellan Stepanakert och Baku, och att Jerevan endast politiskt och moraliskt stöder självständighetskampen som armenier i Karabach för. Detta argument är dock ihålligt, av flera skäl.

För det första är Armeniens direkta militära stöd för Karabachs separation från Azerbajdzjan väl befast. Armeniska frivilliga deltog på ett tidigt stadium i konflikten, och redan sommaren 1992 deltog hela enheter från den armeniska armén i strider. Vid Armeniens erövring av Latjinkorridoren 1992, av Kelbadzjar i februari – april 1993, och de sydliga azerbajdzjanska provinserna Zangilan, Qubatlı, Dzebrail och Fizuli hösten 1993 var den armeniska militära närvaron uppenbar (Goltz 1993, Croissant 1998, Cornell 2001).

För det andra har viktiga beslutsfattare i Karabach i ökande grad intagit viktiga poster i den armeniska regeringen, och sedan 1998 dominerar de armenisk politik. Karabachs försvarsminister Serzj Sarkissjan blev 1993 och återigen sedan 1999 försvarsminister i Armenien, och var mellan 1995 och 1999 säkerhetsminister. Än mer uppenbar blev kopplingen i och med att Robert Kotjarjan, en av ledarna för Krunk och då president i Nagorno-Karabach, utnämndes till Armeniens premiärminister i mars 1997. I samarbete med Serzj Sarkissjan och dåvarande försvarsminister Vazgen Sarkissjan (ledare för Jerkrapa-partiet eller Krigsveteranernas parti) ledde Kotjarjan en palatskupp som tvingade president Levon Ter-Petrosjan att avgå i februari 1998. Kuppen skedde som en följd av att Ter-Petrosjan accepterat en OSSE-sponsrad lösning på konflikten vilken skulle innebära en armenisk reträtt från ockuperade territorier i Azerbajdzjan innan Karabachs status fastställts. Kotjarjan valdes sedan till president. I och med det ännu ouppklarade mordet på Vazgen Sarkissjan i det armeniska parlamentet i oktober 1999 dominerar den armeniska staten av Karabach-armenier.

För det tredje har Armenien implicit erkänt sin roll i konflikten i och med att det har accepterat, dock något motvilligt, rollen som främsta förhandlingspartner. Likaså har det internationella samfundet definierat konflikten som en mellanstatlig konflikt mellan Armenien och Azerbajdzjan. Därtill är Armenien folkrättsligt fortfarande bundet vid ett beslut taget i det armeniska parlamentet i december 1989 att inkorporera Nagorno-Karabach i den armeniska sovjetrepubliken.

Beslutet återkallades aldrig vid Armeniens självständighet, därmed är även den självständiga staten Armenien bunden av det.

De nära kopplingarna mellan Stepanakert och Jerevan har kunnat användas i politiskt syfte för att minska Armeniens direkta synliga inblandning i konflikten. Existensen av en regering i Stepanakert betyder att Armenien tekniskt sett inte formellt har territoriella krav på Azerbajdzjan: man stöder Karabach-armeniernas krav på självständighet, vilket naturligtvis i sin tur möjliggör en förening med republiken Armenien. Detta har tveklöst varit till den armeniska sidans nytta i konflikten och dennas internationella aspekter.

Vad detta innebär för Karabachs ställning är en tvistefråga. Å ena sidan finns det tydliga indikationer på att Karabachs kopplingar till Jerevan är så starka att benämningen kvasistat kan ifrågasättas. Ironiskt nog är detta inte på grund av att Jerevan kontrollerar ledarskapet i Karabach som ett instrument i konflikten, utan snarare att Stepanakert har haft ett dominerande inflytande på armenisk politik som helhet. Kotjarjans maktillträde må ha betytt en institutionalisering av kopplingen mellan Stepanakert och Jerevan. Å andra sidan kvarstår faktum att en de facto självständig regering med kontroll över militära styrkor finns i Stepanakert. Därtill är kommunikationerna mellan de två armeniska huvudstäderna mycket knappa; endast en väg genom Latjinkorridoren länkar Jerevan till Stepanakert genom en åtta timmars bilresa. Administrativt, ekonomiskt och i viss mån politiskt och militärt är Karabach på många sätt en tydligt definierbar aktör. På så sätt kan Karabach kallas en kvasistat, med reservation för de mycket starka politiska kopplingarna till Jerevan.

Karabachs interna situation

Den ekonomiska situationen i Karabach kan karaktäriseras som en «jordbrukslig och industriell kollaps». Enligt Karabachs minister för ekonomi och återuppbyggnad fungerar 10 procent av «republikens» industriella potential. Ekonomisk aktivitet i området har återgått till småskaligt jordbruk vilket håller befolkningen mättad men fattig. Statsmaskineriet, armén och transportnätet underhålls dels från Armenien, som betalar 75 procent av Karabachs årliga budget, dels genom bistånd från den armeniska diasporan i USA, Ryssland och Frankrike, antingen direkt till Karabach eller indirekt genom Armenien. Vägen genom Latjinkorridoren till Armenien finansierades t.ex. genom en insamling av miljontals dollar från armenier i främst Kalifornien. Det förekommer en viss inofficiell handel med Iran, och

iranskskyltade lastbilar kan ofta skönjas i Karabach. Dock är arbetslösheten i området stor, till och med större än i angränsande Armenien och Azerbajdzjan, vilka även de lidit av stark ekonomisk nedgång sedan 1991 (Lynch 2003).³

Politiskt sett gör Nagorno-Karabach anspråk på att vara en självständig och demokratisk stat. Val till parlament och president hålls med jämna mellanrum. Då dessa hålls av icke erkända regeringar är inte heller valen erkända av världssamfundet, och inga officiella observatörer bevakar valen. Valtillfällena leder dessutom ofta till en ökad retorik från Azerbajdzjans sida, eftersom Baku ser valen i Nagorno-Karabach som illegitima och som ett försök att legitimera områdets självständighet. I praktiken är dock Karabach präglad av viss politisk instabilitet. Dess försvarsminister Samvel Babajan anklagades 2000 för ett mordförsök på presidenten Arkadij Gukasjan. Babajan var känd som den mäktigaste mannen i området och kontrollerade förutom militära styrkor även stora ekonomiska intressen; han sågs som en maktfaktor även i Armenien. Babajan avlägsnades dock från sin post och fängslades senare.

På ett samhälleligt plan är Nagorno-Karabach fortfarande i praktiken ett område i krigstillstånd. Krigsmaktens storlek på ca. 15.000 man står inte i proportion till befolkningen, vilken torde ligga kring 100.000–120.000 människor idag. Från en ursprunglig befolkning på 150.000 armenier har en betydande del migrerat till Ryssland eller väst, på samma sätt som närmare hälften av republiken Armeniens befolkning lämnat landet på grund av den ekonomiska kollapsen. Praktiskt taget alla unga män i Karabach tjänstgör i de militära styrkorna, och befolkningen som helhet är starkt beväpnad.

Transnationell brottslighet

Okontrollerade territoriers roll i transnationell brottslighet är väl kända. T ex spelar Transnistrien-området en central roll i människosmuggling från Ukraina och Ryssland till Västeuropa, och dess ledande skikt är starkt kriminaliserade (Lynch 2003). Sydossetiens främsta ekonomiska inkomster kommer från smugglingen av konsumtionsvaror och bensin från Ryssland till Georgien; och Abchazien är ett centrum för narkotikasmuggling till Västeuropa. Vad gäller Nagorno-Karabach har misstankar riktats mot områdets inblandning i olika typer av transnationell brottslighet. Faktum är att de

3 Världsbanken meddelar att Armeniens BNP fallit från 3,1 miljarder USD år 1991 till 1,6 år 1997 (World Bank Group 2003).

ockuperade territorierna runt Nagorno-Karabach är bland de mest otillgängliga områdena i Eurasien. Som nämnts ovan kan armenier och utlänningar utan problem besöka själva republiken Nagorno-Karabach, medan alla utomstående hålls utestängda från de ockuperade territorierna. Agdamområdet öster om Karabach besöktes först av en OSSE-delegation i april 2001 (Glasnost Foundation 2001). Områdena söder om Nagorno-Karabach längs den iranska gränsen har om möjligt varit än mer svåråtkomliga. Azerbajdzjanska källor har under senare år anklagat myndigheterna i Karabach för att upplåta delar av de ockuperade territorierna för narkotikasmuggling, smuggling av radiologiska komponenter av ryskt ursprung för vidare transport till Iran, samt för illegal dumpning av kärnavfall.⁴ USA:s State Department har även uttryckt oro över kopplingar mellan dessa ockuperade områden och narkotikasmuggling.

I maj 2002 lade Azerbajdzjans delegation till Europarådets parlamentariska församling fram en motion undertecknad av över 70 parlamentariker från olika länder inklusive Sverige, vilken riktar detaljerade anklagelser om dumpning av kärnavfall i ockuperade territorier, särskilt provinsen Dzjebrail, med iransk inblandning (Council of Europe 2002). Enligt rapporten skall 80.000 hektar mark ha kontaminerats av strålning. Även anklagelser om narkotikasmuggling, särskilt med en bas i provinsen Zangilan, har uppkommit, och stöds av information från rättsfall med narkotikaanknytning i Iran.⁵

Dessa uppgifter är svåra att kontrollera då området förblir utanför internationella organisationers jurisdiktion, och kan mycket väl vara byggda på otillförlitlig information eller överdrivna. Att organiserad brottslighet är väl förankrad i kaukasiska stater är dock välbekant, och dessa nätverks intressen i okontrollerade territorier är även de uppenbara. Att sådan verksamhet pågår i Nagorno-Karabach är därför högst sannolikt; Stepanakert-regeringens fortsatta politik att kontrollera ockuperade områden och att hålla dem utanför internationell uppsikt bidrar inte heller till att dämpa anklagelser och spekulationer. Till och med armeniska media har ställt frågan varför Stepanakert inte besvarar Bakus anklagelser (*Iravnuk* 12 mars 2002).

4 Se t ex *Zerkalo* 20 juli 2002, *Yeni Musavat* 13 maj 2003 och Media-Press News Agency, 4 mars 2003.

5 Information främst på azerbajdzjanska internetsidor, t.ex. <http://www.alexsrv7.com/~karabakh/>

Konfliktens lösningsmöjligheter

En lösning på konflikten om Nagorno-Karabach har sökts sedan vapenstillståndet 1994. De flesta lösningsförslag som diskuterats kan delas in i två huvudkategorier: lösningar som söker skapa ett federalt eller konfederalt förhållande mellan Azerbajdzjan och Nagorno-Karabach, samt lösningar som går ut på ett utbyte av territorier där Nagorno-Karabach övergår till Armenien medan Azerbajdzjan får en territoriell länk till sin exklav Nachitjevan och Turkiet.

År 1997 lanserade OSSE:s Minsk-grupp ett förslag om en stegvis lösning av konflikten, med armeniskt trupptillbakadragande innan en politisk lösning på frågan om Nagorno-Karabachs status skulle nås. Detta accepterades av Azerbajdzjan och även av Armeniens president Levon Ter-Petrossjan, med motiveringen att Armeniens inhemska situation höll på att försämrans och att landet var tvunget att kompromissa för att säkra sin framtid.⁶ Som nämnts ovan framkallade detta en kupp år 1998 i vilken Ter-Petrossjan blev avsatt och som gjorde det möjligt för Karabach-klanen, som den ofta kallas i Armenien, att gradvis ta kontrollen över armenisk politik. År 1998 föreslogs sedan en lösningsmodell vari Azerbajdzjan och Nagorno-Karabach bildar en så kallad «gemensam stat», en ospecificerad konfederativ modell, vars tanke var att ge Karabach de facto självständighet medan Azerbajdzjans territoriella integritet inte rubbas. Azerbajdzjan vägrade att acceptera denna modell, då den skulle skapa två likställda maktcentra i landet och därmed, enligt Baku, göra det möjligt för Nagorno-Karabach att lämna konstruktionen vid givet tillfälle. Andra frågor var framtiden för Nagorno-Karabachs militära styrkor, vars avväpning Azerbajdzjan krävde.

År 1999 tog direkta överläggningar mellan presidenterna Kottjarjan och Alijev över efter OSSE:s misslyckade medling. En hemlig lösningsmodell hösten 1999 skulle ha låtit Armenien annektera Nagorno-Karabach och Latjinkorridoren, medan Azerbajdzjan i gengäld skulle erhålla Megridistriktet i Armenien. Detta distrikt länkar idag Armenien till Iran men enligt denna lösning skulle det länka Azerbajdzjan till Nachitjevan och Turkiet.⁷ Hejdar Alijev accepterade uppenbarligen denna lösning, vilket ledde till att hans tre närmaste medarbetare i utrikesfrågor avgick: utrikesminister Tofiq Zulfugarov, och de två presidentrådgivarna Eldar Namazov och Vafa Guluzade. Trots detta bakslag var Alijev besluten att driva igenom

6 Se Croissant (1998), Cornell (2001) eller de Waal (2003) för vidare diskussion.

7 Samtal med tjänstemän vid utrikesministerier samt presidentadministrationer i Baku, Jerevan och Tbilisi.

lösningen. Också Armeniens premiärminister Vazgen Sarkissjan skall enligt uppgift ha accepterat denna lösning, vilken förhandlades fram med amerikansk hjälp, medan osäkerhet råder om president Kotjarjans ställningstagande.

Enligt uppgifter från båda länderna skulle ett principiellt och preliminärt avtal skrivas under vid OSSE-toppmötet i Istanbul i november 1999. På eftermiddagen den 27 oktober 1999, två veckor innan det planerade toppmötet, eskorterade den armeniske premiärministern Sarkissjan USA:s vice utrikesminister Strobe Talbott till flygplatsen i Jerevan. Därefter återvände han till parlamentet och talade till de församlade parlamentarikerna, när fem beväpnade män med automatvapen stormade in i parlamentet och sköt ihjäl Sarkissjan framför rullande TV-kameror, liksom parlamentstalmannen Karen Demirtjjan och fem andra höga dignitärer. Inget avtal skrevs under i Istanbul, och en lösning baserad på en växling av territorier har inte diskuterats på hög nivå sedan dess.

Våren 2001 gjorde den nyutnämnda Bush-administrationen i USA ett försök att lösa konflikten. Parterna bjöds in till semesterorten Key West i Florida, där intensiva förhandlingar skedde under starkt amerikanskt tryck och större ekonomiska löften om återuppbyggnad gavs. En upprepning av Dayton-avtalet var uppenbarligen planerad. Man lyckades få de två presidenterna att komma överens om en «roadmap» för en lösning, men efter parternas hemkomst till sina respektive huvudstäder kunde inte denna roadmap följas. Särskilt Azerbajdzjans president Alijev såg ett större motstånd mot de okända kompromisser han gjort under förhandlingarna och tvingades backa. Slutligen gjordes ett bilateralt försök till en början på en lösning hösten 2002. Vid ett möte i Sadarak på Nachitjevs gräns till Armenien erbjöd Alijev Kotjarjan ett återupptagande av ekonomiska förbindelser och ett slut på Azerbajdzjans och Turkiets ekonomiska embargo mot Armenien förutsatt att Armenien drog sig tillbaka från de fyra provinserna Zangilan, Qubatli, Dzebrail och Fizuli söder om Karabach och längs den iranska gränsen. President Kotjarjan vägrade utan omsvep att diskutera denna möjlighet.

I skrivande stund är en lösning på konflikten om Nagorno-Karabach inte realistisk på kort sikt. Tvärtom är tendenserna i mitten av 2003 mot en ökad frustration, särskilt i Azerbajdzjan, med förhandlingar som inte har lett till en lösning. I Baku anses inte Kotjarjan vilja få en lösning på konflikten, och allt starkare krafter förordar nu en militär lösning på konflikten. Azerbajdzjans kapacitet att lyckas återerövra Karabach är tveksam i nuläget; dock talar demografiska, ekonomiska och världspolitiska faktorer för en yt-

terligare försvagning av Armenien och en starkare azerbajdzjansk position. Efter 11 september tog Azerbajdzjan mycket tidigt, redan under samma dag, tydligt ställning och erbjöd USA all hjälp det skulle kunna behöva. Armenien däremot väntade på den ryska reaktionen och erbjöd senare sitt stöd, men inte på samma nivå som Azerbajdzjan eller Georgien. I och med detta försämrades Armeniens relationer till USA, särskilt efter att armeniska företag befunnits samarbeta med Iran i kärnkraftsfrågor och Armenien sattes upp på svarta listan av den amerikanska regeringen. Ställningstagandena till kriget i Irak kan sägas ha utgjort en fortsättning på denna trend: Armenien gick som Ryssland emot kriget, medan Azerbajdzjan och Georgien stödde det öppet.

Slutsats

Republiken Nagorno-Karabach är ett allt mer isolerat och befäst fort i Södra Kaukasus, vars framtid kommer att vara central för regionens utveckling. Konflikten över Karabach är den enda i Eurasien förutom Kashmirkonflikten i vilken två självständiga stater är de primära parterna. Både de två länderna och det internationella samfundet har visat sig oförmögna att lösa konflikten. På längre sikt leder detta till en ökad risk för en förnyad väpnad konflikt i södra Kaukasus. I takt med att president Alijevs hälsa försämras ökar sannolikheten för ett stundande maktskifte i Azerbajdzjan. Oavsett om hans son Ilham, någon annan person inom det nuvarande styrande skiktet eller en av oppositionsledarna kommer till makten, kommer Azerbajdzjans nästa ledare att ha en försvagad position jämfört med den karismatiske och auktoritära Hejdar Alijev. Nästa ledare måste också visa sig förmögen att hantera en flyktingbefolkning på över 700.000 människor och en allt mer frustrerad folkopinion. Risker är därför uppenbar att en eskalation av konflikten antingen tvingas på en ledare, eller används av en svag ledare för att konsolidera sin makt.

Under tiden drabbas Armenien starkt av oviljan, främst bland de armenier från Nagorno-Karabach som styr landet, att lösa konflikten genom en kompromisslösning. Armenien har förlorat närmare hälften av sin befolkning: 1989 hade Armenien 3,4 miljoner invånare. 2001 uppskattade UNDP landets permanenta befolkning till 1,8 miljoner. Armenien är också allt mer isolerat internationellt. Det står i hög grad utanför de regionala transport- och utvecklingsprojekt som centreras kring Georgien och Azerbajdzjan; politiskt sett är det i ökande grad beroende av Ryssland och Iran, i takt med att dess

relationer till USA försämrats.

Konflikten om Nagorno-Karabach har i över tio år varit det främsta skälet till att Södra Kaukasus är övervägande fattigt, dominerat av auktoritära styrelseskick, med långsam demokratisk utveckling och betydande korruption. I än högre grad är det den centrala skälet till områdets politiska osäkerhet. Tyvärr finns mycket litet som tyder på att denna osäkerhet kommer att förbättras på kort sikt.

Litteratur

- Council of Europe (2002) *Nuclear technologies and nuclear waste in the occupied territories of the Republic of Azerbaijan* (<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http%3A%2F%2Fassembly.coe.int%2Fdocuments%2Fworkingdocs%2Fdoc02%2Fedoc9444.htm>).
- Cornell, Svante (2001) *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*. Richmond: Curzon Press.
- Cornell, Svante (2002) *Autonomy and Conflict: Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Croissant, Michael P. (1998) *The Armenian-Azerbaijani Conflict: Causes and Implications*. New York: Praeger.
- Glasnost Foundation (2001) *OSCE monitors visit Agdam* (http://www.glasnostonline.org/news_en/2001/april/23/08.html).
- Goltz, Thomas (1993) The Hidden Russian Hand. *Foreign Policy* (92): 92–116.
- Lynch, Dov (2003) *End States in Post-Soviet Conflicts*. Washington D.C.: U.S. Institute of Peace [kommande].
- Malkasian, Mark (1996) «*Gha-ra-bagh!*»: *The Emergence of the National Democratic Movement in Armenia*. Detroit: Wayne State University Press.
- Swietochowski, Tadeusz (1995) *Russia and Azerbaijan: A Borderland in Transition*. New York: Columbia University Press.
- Waal, Thomas de (2003) *Black Garden: Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*. New York: New York University Press.
- World Bank Group (2003) *Armenia Data Profile* (<http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?SelectedCountry=ARM&CCODE=ARM&CNAME=Armenia&PTYPE=CP>).

Är kvasistaterna här för att stanna?

Kerstin Nyström
universitetsadjunkt,
Institutionen för
östeuropastudier,
Uppsala universitet

Ett flertal nya statsbildningar har uppstått efter 1989 i samband med upplösningen av Sovjetunionen och Jugoslavien. En del av dem har anpassat sig efter kriterierna för en «europaisk» stat och söker nu medlemskap i EU. Andra har utvecklats till diktaturer eller auktoritära system. En del statsbildningar uppstod genom att bryta sig ur större stater och förklara sig självständiga. Deras självständighet har inte erkänts internationellt, och de kan därför betecknas som kvasistater. En del statsbildningar är internationellt erkända som stater, men fungerar dåligt och kan eventuellt karaktäriseras som *quasi-states* (begreppen kvasistat och *quasi-state* behandlas i Pål Kolstø's artikel i detta tidskriftsnummer).

Kommunismens sammanbrott har medfört att det känns allt angelägnare att problematisera vårt förhållande till statsbegreppet. Avkolonialiseringen gav på sin tid upphov till en rad *quasi-states* i Afrika; genom att ge u-hjälp till dem försökte det internationella samfundet skapa förutsättningar för att staterna i sinom tid skulle utvecklas till «riktiga» fungerande stater. Detta har inte lyckats. Också i många av de postkommunistiska staterna har internationella statliga och icke-statliga organisationer försökt initiera en demokratisk utveckling som på sikt skulle kunna resultera i «riktiga» fungerande stater. Detta har ännu inte lyckats.

Efter tio år av postkommunistisk utveckling finns kvasistaterna kvar. De är livskraftiga trots att de varken har lyckats bli erkända stater eller har skapat sådana institutioner som vi förknippar med «normala» fungerande stater. Fenomenet är kanske permanent? Bör vi kanske fundera över vad som kännetecknar kvasistaten som internationell aktör?

Kvasistaten kan inte nå ett internationellt erkännande på grund av att detta skulle skapa problem i de internationella relationerna. Förhållandena mellan redan etablerade stater som är relaterade till kvasistaterna skulle rubbas vid ett erkännande. Eurasiens kvasistater är beroende av bl.a. Rysslands förhållande till dem som politiska enheter (jfr Svante Cornells och Andreas Johansson & Johnny Rodins artiklar). Bosnien och Hercegovina, som kan sägas bestå av tre potentiella kvasistater, och kvasistaten Kosovo är beroende av bl.a. det internationella samfundets agerande (jfr Johan Larssons och Lene Mosegaards artiklar). Multilaterala institutioner medlar i många av de konflikter som kvasistaterna är involverade i – hittills utan framgång (jfr Indra Nobl Øverlands artikel). Men en kvasistat bör ju kunna konsolidera sig som de facto stat även om den inte uppnår internationellt erkännande. Så har emellertid inte skett, varken i Eurasien eller i Sydösteuropa. Eller har det det?

Idealtypen av en stat och de intressen som en stat postuleras ha i kraft av att vara stat präglade länge de modeller som användes i studiet av internationella relationer och säkerhetspolitik. Insikten om att verkligheten är mer komplicerad än modellerna har så småningom inverkat också på modellbyggena, men fortfarande finns idealtypen av vad en stat är som en underliggande referenspunkt i diskussionerna om det internationella systemet och dess problem. Det är detta som begreppen «kvasistat», «*quasi-state*» och «*failed state*» påminner oss om.

Det som är iögonfallande vad gäller kvasistater och svaga stater i Eurasien och i Sydösteuropa är att statsledningarna sällan söker bygga upp infrastrukturen i staten. Det finns åtminstone två tänkbara möjliga skäl till detta. För det första: i och med att den internationella situationen inte är stabil kan resursstarka aktörer tänkas vara mer benägna att satsa på omedelbar utdelning av investerade resurser än att mödosamt bygga upp en infrastruktur som inte ger utdelning förrän tidigast om en generation. För det andra: det är väl känt att den förhärskande ekonomiska grundvalen för många stater och statsbildningar i Eurasien och i Sydösteuropa är illegal ekonomisk verksamhet – organiserad brottslighet. Sådan verksamhet gynnas av en svag statsstruktur och därmed finns ekonomiska intressen i att inte utveckla och konsolidera varken kvasistater eller *quasi-states*. En fri press, effektiv lagstiftning och okorrumpad polismakt är inte något som en illegal ekonomisk verksamhet vill befrämja.

Under de tio år som gått sedan upplösningen av Sovjetunionen och Jugoslavien har situationen i viss mån stabiliserats i Eurasien

och i Sydösteuropa. Inga konflikter har lösts men regelrätta krigshandlingar hålls på låg nivå. De postkommunistiska kvasistaterna har befast sin ställning. Båda områdena domineras av fattigdom och brist på investeringar. Samhällsfunktioner sköts på många håll av det internationella samfundet genom statliga och icke-statliga organisationer. Tecknen på samhällssolidaritet i form av skattefinansierade projekt är få. Den verksamhet som skulle kunna generera ett skatteunderlag är illegal och därmed är det inte sannolikt att en inhemsk strävan att bygga upp ett skattebaserat välfärdssystem kommer till stånd inom en nära framtid.

I stället fungerar informella sociala säkerhetssystem som kanaliseras genom familje- och vänskapsband. Sådana system fungerar bra oberoende av om de opererar inom ramen för en stat eller ej. Men investeringar i avancerad sjukvård, socialförsäkringar, högre utbildning eller satsningar på en utbyggnad av infrastrukturen (väg- nät, el- och vattenförsörjning) kräver en mer organiserad ekonomi för att komma till stånd. Finns det då inte några rörelser i områdena som syftar till att införa demokrati, rättsstat och fria massmedia? Varför satsar inte politiska ledningar i både kvasistater och *quasi-states* på att införa reformer i denna riktning och förmå sina befolkningar att sluta upp bakom dem?

Svaret är inte att befolkningarna måste uppleva ett behov av demokrati innan de satsar på att införa ett demokratiskt politiskt system. Många befolkningar – både i kvasistater och *quasi-states* – skulle välkomna ett demokratiskt system, om man får tro intervjuer och skildringar av människors villkor i dessa stater. Angrepp och mord på journalister och enskilda modiga politiker förekommer i Ryssland såväl som i Eurasien och i Sydösteuropa – ett indicium på att engagemanget för en demokratisk utveckling finns främst inom resurssvaga kategorier i samhället.

Svaret ligger i att *inflytelsrika grupper* i dessa statsbildningar måste uppleva att de skulle ha nytta av ett demokratiskt system eller av en stark stat över huvud taget. Och de måste uppleva det så starkt att de är beredda att kämpa för att uppnå åtminstone en rättsstat. De måste finna medel att bekämpa de grupper i (kvasi)staten som motsätter sig detta – grupper som vanligtvis är kopplade till den nuvarande makten och som således har starka skäl att förhindra en förändring av det politiska systemet och av situationen i sin helhet.

Som nämnts ovan är det förhärskande inhemska ekonomiska systemet illegalt – smuggling, drog- och människohandel och illegal handel med åtråvärda varor, t.ex. vapen. Den organiserade brottsligheten har *vested interests* i det nuvarande systemet och finan-

sierar bl.a. de politiskt ansvarigas verksamhet. Politikerna måste därför i första hand tillgodose de ekonomiska aktörernas önskemål och först i andra hand söka göra något för sina väljare. Med andra ord: ekonomisk och politisk verksamhet är intimt förknippade och en omfattande korruption kännetecknar såväl kvasistater som *quasi-states*.

En annan del av ekonomin i såväl kvasistater som *quasi-states* utgörs av internationella statliga och icke-statliga organisationers bistånd till uppbyggandet av skolor, sjukhus och sociala inrättningar. Dessa gruppers verksamhet är för sin egen överlevnads skull inte beroende av att ett demokratiskt system inrättas i staten i fråga eller att starka statliga institutioner införs. De är inte en del av det samhälle de verkar i; i bästa fall stödjer de grupper som utgör vitala delar av samhället i fråga.

Kärnfrågan är därför: finns det förutsättningar för att inhemska resursstarka grupper bildas i en kvasistat/*quasi-state* som verkar för att förbättra villkoren för gemene man? Välutbildade ungdomar emigrerar om de har möjlighet i stället för att stanna och försöka bygga upp landet – där försvinner en viktig resurs. Vad värre är: korruptionen hotar att förstöra existerande stater i området, som ännu inte är *quasi-states*, där statsledningarna ännu har kontroll över sin befolkning och sitt territorium och försöker skapa «riktiga stater» med fungerande samhällsinstitutioner.

Termerna «svag stat», «*failed state*», «*quasi-state*» och «kvasistat» indikerar stadier i en process. Utgångspunkten är vår uppfattning om en stat som en väl fungerande politisk enhet där ledningen har kontroll över befolkning, territorium och militära resurser och där den politiska ledningen och den ekonomiska eliten är överens om att satsa på de statliga institutionerna som effektiva instrument för att tillgodose befolkningens behov av social och ekonomisk säkerhet, sjukvård och ett visst välstånd. Och där den politiska ledningen satsar på samhälleligt finansierad utbildning av befolkningen så att dessa funktioner kan skötas. Processen kan gå åt olika håll: konsolidering av statens makt och successiv uppbyggnad av infrastrukturen eller erodering av hittillsvarande statssystem till ett tillstånd där befolkningens trygghet tillgodoses genom kontakter baserade på familje- och vänskapsband och på möjligheter att utbyta åtråvärda varor och tjänster.

I generella termer ser prognosen för Eurasien och Sydösteuropa dystert ut: ingen ekonomisk utveckling är i sikte. Det betyder att ingen samhällsklass kan tänkas uppstå som söker skapa förändrade villkor för befolkningen. Utan inhemsk dynamik tycks kvasista-

ter och *quasi-states* tendera att bli permanenta fenomen för över-skådlig framtid. Kvasistaternas ledningar söker visa att de har reell makt över sina territorier och befolkningar medan ledningarna i *quasi-states* försöker hålla skenet uppe och argumentera för att de är de rättmätiga representanterna för den stat som kanske finns mer till namnet än som fungerande aktör. Allt under det att strukturerna och samhällsklasserna är konstanta.

Är prognosen lika dystert om vi ser till olika empiriska fall? Vi behöver större empirisk kunskap om de komplexa relationer som finns mellan befolkningarna i dessa stater och om möjligheterna till politisk utveckling. Vi behöver kunskap om grupperna med resurser – de som har politiskt ledande positioner och de ekonomiska intressena som stöttar dem. En viktig dimension är också vilken roll det internationella samfundet respektive mäktiga grannstater spelar och kan spela för dynamiken i utvecklingen av de här staterna. Föreliggande nummer av *Nordisk Østforum* har försökt fylla några av dessa behov.

Velkommen til Internett

Folkerett på nett

Jakub M. Godzimirski
Internettmedarbeider

I den siste tiden har spørsmålet om tolkning og anvendelse av folkeretten igjen blitt aktualisert i forbindelse med den amerikanske invasjonen av Irak. Også mye av debatten rundt temaet for dette nummeret av *Nordisk Østforum* – såkalte kvasistater – har dreid seg om innviklede folkerettslige spørsmål. Den NATO-ledede intervensjonen i Kosovo i 1999 er et godt eksempel på hvor vanskelig det er å tolke og anvende folkeretten i et internasjonalt miljø med sprikende statlige interesser. For å gi våre lesere en bedre forståelse av forskjellige aspekter ved utviklingen og tolkingen av det gjeldende folkerettslige rammeverket har vi denne gang bestemt oss for å gi en kort innføring i folkerettslige ressurser på Internett.

Presentasjonen vil først og fremst fokusere på den tradisjonelt forståtte folkeretten, definert som rettsregler som er bindende i forholdet mellom stater, eventuelt andre internasjonale rettssubjekter. Det betyr at vi ikke skal se på internasjonal privatrett, selv om det i praksis er en del overlapping mellom de to. Innføringen er delt i fire de-

ler. I første del vil vi presentere ressurser som gir en generell innføring i folkerettslige spørsmål. Andre del inneholder en oversikt over de viktigste internasjonale institusjoner og organisasjoner hvis arbeid har direkte betydning for utformingen og tolkingen av folkerettslige spørsmål. Tredje del gir en kort presentasjon av internasjonale jussfaglige organisasjoner som arbeider med lignende problemstillinger, og i siste del lister vi opp de viktigste folkerettslige tidsskriftene på nettet.

Folkeretten – en kort innføring

Et av de beste stedene en nordisk internettbruker kan begynne for å skaffe seg en oversikt over folkerettslige spørsmål, er serveren til det juridiske fakultets bibliotek i Bergen, opprettet og administrert av Halvor Kongshavn. Websider under den felles tittelen *Nettkilder i folkeretten* gir en god og oversiktlig innføring i den folkerettslige problematikken. Som Kongshavn selv skriver, gir denne siden «en systematisk introduksjon med pekere

til kilder i folkeretten; traktatsamlinger etter emne, domstoler og andre internasjonale konfliktløsningsorganer, avgjørelser, organisasjoner og historisk materiale».

Etter å ha gitt en kort innføring i folkerettslig teori, presenterer Kongshavn en oversikt over folkerettens kilder, en oversikt over mellomstatlige organisasjoner med lenker til deres hjemmesider og deres viktigste dokumenter og en oversikt over historiske kilder som har bidratt til utformingen av dagens folkerettslige teori og praksis. Kongshavns innføring i folkeretten finnes på adressen

<http://www.ub.uib.no/fag/rettsvit/folkkilder.htm>

I tillegg til innføringen i folkerettslige spørsmål har Kongshavn også laget en samling av lenker til folkerettslige dokumenter. Denne interessante samlingen er tilgjengelig på

<http://www.ub.uib.no/fag/rettsvit/folktekster.htm>

En annen omfattende samling av lenker, Legal Research on International Law Issues Using the Internet, er laget av Foreign and International Law Librarian and Lecturer in Law ved University of Chicago Law School. Samlingen er tilgjengelig på adressen

<http://www.lib.uchicago.edu/~llou/forintl.htm>

Også to adresser som dekker temaet folkerett og nasjonal lovgivning i tilknytning til det ambisiøse WWW Virtual Library-prosjektet må nevnes. For det første finner man ressurser viet

folkerett (og enkeltnasjoners lovgivning) på Virtual Law Library (opprettet og vedlikeholdt av University of Indiana). For å finne ressurser som dekker folkerettslige spørsmål går man inn på adressen under, velger *Foreign and International Law* og deretter *Browse by topical listings*.

<http://www.law.indiana.edu/v-lib/index.html>

Også WWW Virtual Library International Affairs Resources inneholder et underkapittel viet *International and National Law*. Disse ressursene finner man på adressen

<http://www.etoan.edu/vl/intllaw.html>

ASIL, The American Society of International Law og deres Guide to Electronic Resources for International Law er å finne på adressen

<http://www.asil.org/RESOURCE/Home.htm>

Mange andre ressurser (også franskspråklige – og fransk er fortsatt viktig i disse miljøene) finner man på RIDI, Réseau Internet Pour Le Droit International, på adressen

<http://www.ridi.org/>

En annen fransk portal med lignende informasjon er Répertoire PSI – Paix et Sécurité Internationales, hvor man finner en oversikt over 800 nettstedet med mange lenker til informasjon om folkerettslige spørsmål. Adressen er

www.toile.org/psi

Internasjonale institusjoner og folkeretten

FN har en rekke nettsteder med oversikt over folkerettslige spørsmål:

Folkeretten og internasjonal lov:
<http://www.un.org/law/>

International Law Commission:
<http://www.un.org/law/ilc/index.htm>

FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR):
http://www.unhchr.ch/hchr_un.htm

og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR):
<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/txis/vtx/home>

Internasjonale domstoler

Det har i tiden etter 2. verdenskrig vokst frem flere viktige internasjonale domstoler. Noen av de viktigste er:

Den mellomfolkelige domstolen (også kjent som Den internasjonale domstolen) (ICJ) med sete i Den Haag. Dette er FNs hoveddomstol, og nettstedet har adressen
<http://www.icj-cij.org/>

Den internasjonale straffedomstolen (ICC) er lokalisert i Roma og finnes på
<http://www.un.org/law/icc/index.html>

Det internasjonale krigstribunalet for det tidligere Jugoslavia (ICTY) har adressen
<http://www.un.org/icty/index.html>

og EF-domstolen finnes på
<http://europa.eu.int/cj/index.htm>

Folkeretten – internasjonale jussfaglige organisasjoner

Ved siden av de ovennevnte institusjonene, som er ansvarlige for utformingen og implementeringen av folkeretten, er et annet viktig forum for diskusjon av folkerettens innhold og tolkning internasjonale og nasjonale jussfaglige organisasjoner. Den viktigste av disse er utvilsomt International Law Association. Informasjon om denne organisasjonens virksomhet finner man på adressen
<http://www.ila-hq.org/>

Noen andre adresser det er verdt å merke seg er International Law association – American Branch:
<http://www.ila.ambranch.org/>

American Society of International Law:
<http://www.asil.org/>

La Société française pour le droit international
<http://www.sfdi.org/>

og Deutsche Vereinigung für Internationales Recht:
<http://www.dvir.de/>

Tidsskrifter med fokus på folkerett

Til slutt bringer vi en kort oversikt over noen jussrelaterte internasjonale tidsskrifter:

New York University Journal of International Law and Politics:
<http://www.nyu.edu/pubs/jilp/>

Stanford Journal of International Law, et av de viktigste forum for debatt rundt folkerettslige spørsmål i USA:
<http://sjil.stanford.edu/>

Across Borders International Law Journal:
<http://law.gonzaga.edu/borders/borders.html>

American Journal of International Law:
<http://www.asil.org/Abtajo.htm>

European Journal of International Law:
<http://www.ejil.org/index.html>

Actualité et Droit International – Revue d'analyse juridique de l'actualité internationale:
www.ridi.org/adi

og East European Constitutional Review:
<http://www.law.nyu.edu/eecr/>

Kvasistater og kvasigrenser

Til slutt kort om selve hovedproblemet ved deling av stater og etablering av nye politiske enheter: spørsmålet om territoriell integritet. Et av de beste stedene for å skaffe seg oversikt over aktuelle og potensielle grense- og territoriale konflikter er The International Boundaries Research Unit (IBRU) ved University of Durham. Siden enheten ble etablert i 1989, har den blitt et av de viktigste forsknings-sentra innenfor denne problematikken. Mer informasjon både om IBRU og dens arbeid finner vi på adressen
<http://www-ibru.dur.ac.uk/index.html>

For å gi en bedre forståelse av hvordan en konflikt kan bli folkerettslig tolket/fortolket, kan vi se nærmere på situasjonen rundt Kosovo-krigen. *Jurist* er en jussportal opprettet ved University of Pittsburgh School of Law. Nettstedet har mange lenker til juridisk informasjon og man finner den på denne adressen
<http://jurist.law.pitt.edu/>

På *Jurists* server finner vi også mye informasjon om bl.a. juridiske diskusjoner rundt krigen i Kosovo. Denne informasjonen gir et nyttig innblikk i hvordan man kan anvende og tolke loven på ulike måter i en situasjon hvor andre virkemidler har slått feil og man må ty til bruk av militær makt. Informasjon om juridiske og andre aspekter ved Kosovo-krigen finner man på
<http://jurist.law.pitt.edu/kosovo.htm>

Nye bøger i Norden

DANMARK:

Andersen, Uffe

Bulgarien: Mere end et strejf af Orienten. 17 samtaler fra Balkanlandet

København: Information 2002
208 s. ISBN 8775140675

Bachtin, Michail

Ordet i romanen

Oversat af Nina Møller Andersen
og Alex Fryszmann
København: Gyldendal 2003
336 s. ISBN 8700751081

Davidson, Leif

Dostojevskijs sidste rejse. En personlig beretning om et lands forvandling

København: Bogklubben 2003
305 s. ISBN 8760417048

*Eriksen, Jens-Martin & Frederik
Stjernfelt*

Hadets anatomi: Rejser i Bosnien og Serbien

København: Lindhardt og Ringhof
2002
332 s. ISBN 8759520256

Haxthausen, Tørk

Hos de røde – om at filme sovjetmennesker

Århus: Klim 2002
279 s. ISBN 8779551432

*Madsen, Finn & Jens-Peter Fage
Madsen*

Rusland og Østeuropa i det 21. århundrede

Søllested: Lee 2002
84 s. ISBN 8789149416

Oreskov, Claus (red.)

Tundraens og tajaens folk

København: Infonor 2002
125 s. ISBN 8798891901

Rasmussen, Karl E.

Russiske og andre fortællinger

Vordingborg: Attika 2002
168 s. ISBN 8775283611

FINLAND:

Averin, Andrey & Grigory Dudarev

Busy lines, hectic program- ming. A competitive analysis of the Northwest Russian ICT cluster

ETLA/ Elinkeinoelämän
tutkimuslaitos, sarja B, No. 199
Helsinki: ETLA 2003
161 s. ISBN 9516283810

*Boltramovich, Sergey, Grigory
Dudarev & Vladimir Gorelov*

The melting iron curtain. A competitive analysis of the Northwest Russian metal cluster

ETLA/ Elinkeinoelämän

tutkimuslaitos, sarja B, No. 198
Helsinki: ETLA 2003
140 s. ISBN 9516283837

Filippov, Pavel, Grigory Dudarev & Alexey Osipov

Energy: raw materials, production, technology. A competitive analysis of the Northwest Russian energy cluster

ETLA/ Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, sarja B, No. 197
Helsinki: ETLA 2003
210 s. ISBN 9516283829

Järvinen, Erno, Ritva Toivonen & Paavo Kaimre

The information and training needs of private forest owners in Estonia

Helsinki: Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos 2003
65 s. ISBN 9525299635

Koivisto, Mauno

Den ryska idén: min syn på Rysslands historia

Översättning: Håkan Forsgård
Helsingfors: Tammi 2002
254 s. ISBN 9513126358

Könönen, Maija

«Four ways of writing the city»: St. Petersburg–Leningrad as a metaphor in the poetry of Joseph Brodsky

Slavica Helsingiensia No. 23
Helsinki: University of Helsinki 2003
340 s. ISBN 9521009772

Nissinen, Marja

The Baltics as a business location for information technology and electronics industries

Espoo: VTT 2002
234 s. ISBN 9513860930

Palosuo, Hannele

Health and well-being in Moscow and Helsinki

National Research and Development Centre for Welfare and Health, Research Report No. 129

Helsinki: Stakes 2003
372 s. ISBN 9513313719

Ruutsoo, Rein

Civil society and nation building in Estonia and the Baltic states: Impact of traditions on mobilization and transition 1986–2000

Acta Universitatis Lapponiensis
Rovaniemi: Lapin yliopisto 2002
434 s. ISBN 9516348467

Ten Years of Cultural Cooperation under the Northern Lights. The Third Conference of the Ministers of Culture in the Barents Euro-Arctic Region 9–10 September 2002, Oulu, Finland

Publications of the Ministry of Education No. 3/2003
Helsinki: Ministry of Education 2003
69 s. ISBN 9524429657

NORGE:*Amadou, Christine (red.)***Østkirken: skrifter fra bysantinsk og ortodoks kristendom**Oslo: De norske bokklubbene
2002

325 s. ISBN 8252541186

*Bourmistrov, Anatoli & Frode**Mellemvik (red.)***Norwegian-Russian cooperation in business education and research: experiences and challenges**

HBO-report No. 11/2002

Bodø: Høgskolen i Bodø 2002

213 s. ISBN 8273143775

*Brofoss, Knut & Julia Ferkis (red.)***Alcohol Policy – Epidemiology – Primary Health Care**Oslo/Moskva: Norwegian Institute for Alcohol and Drug Research, University of Oslo/ Centre for Medical Studies, Moscow 2002
161 s. ISBN 8271712446**Budapest**Oversatt av Stein Gabrielsen
Gyldendals reiseguiden
Oslo: Gyldendal Fakta 2003
264 s. ISBN 8205308004*Kutsar, Dagmar & Avo Trumm***Provision of social assistance: The case of the two municipalities of Estonia**

Fafo-papir 2003:1

Oslo: Fafo 2003

56 s. ISSN 08045135

*Kvarme, Ingjerd***Bak russiske fengselsmurer: fortellinger om identitet, forandring og frihet**Bergen: Fagbokforlaget 2003
224 s. ISBN 8276748538*Lund, May B.***Rosa L**

Oslo: Cappelen 2002

207 s. ISBN 8202221269

*Oldberg, Ingmar***Uneasy neighbours: Russia and the Baltic States in the context of NATO and EU enlargements**Trondheim studies on East European Cultures and Societies
No. 12Trondheim: Programme on East European Cultures and Societies
2002. 50 s.*Seierstad, Åsne***Med ryggen mot verden: portretter fra Serbia**Ny, utvidet utgave. Fotografier:
Gorana Matic
Oslo: Cappelen 2003
257s. ISBN 8202225302*Tyldum, Guri, Larissa Riabova & Vigdis Nygård***Trying to be strong – A study of the impact of economy and culture on lifestyle choices and use of health care institutions in the Murmansk region of Russia**

Fafo-report No. 407

Oslo: Fafo 2003

72 s. ISBN 8274223967

Valenta, Marko & Berit Berg

Tilbakevending? Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger

Trondheim: SINTEF teknologi-
ledelse 2003

113 s. ISBN 8214030013

Wilhelmsen, Julie

Norms: The forgotten factor in Russian-Western rapprochement – a case study of freedom of the press under Putin

FFI-rapport 2003/00457

Kjeller: FFI 2003

49 s. ISBN 8246406884

SVERIGE:

Berger, Henrik

Förändringens tid: KS 05 i Kosovo november 2001 – juni 2002

Södertälje: Swedint – Försvarsmaktens centrum för internationell verksamhet 2002

262 s.

Bos, Peter L. J.

Crisis management in a crowded humanitarian space: the politics of hosting refugee influxes

Stockholm: The Swedish National Defence College 2003

291 s. ISBN 918968320-X

Danjoux, Olivier

L'etat, c'est pas moi: reframing citizenship(s) in the Baltic republics

Lund: Statsvetenskapliga

institutionen, Lunds universitet
2002

361 s. ISBN 9188306615

Huitfeldt, Henrik

Labour market behaviour in a transition economy: the Czech experience

Uppsala: Department of Economics, Uppsala universitet
2003

110 s. ISBN 9187268779

Kadhammar, Peter

De sammansvurna

Rimbo: Fischer 2002

215 s. ISBN 9170549761

Keinänen, Marja-Liisa

Creating bodies: childbirth practices in pre-modern Karelia

Stockholm: Stockholms universitet
2003

321 s. ISBN 9172656239

Lachowski, Zdzislaw

The adapted CFE Treaty and the admission of the Baltic states to NATO

Solna: SIPRI 2002

52 s.

Loftsson, Elfar & Yonhyok Choe (red.)

Political representation and participation in transitional democracies: Estonia, Latvia and Lithuania

Södertörn academic studies
Huddinge: Södertörns högskola
2003

181 s. ISBN 9189315146

Rockberger, Nicolaus

Ungerns säkerhetspolitiska roll

Stockholm: Institutionen för
säkerhet och strategi,
Försvarshögskolan 2002
56 s. ISBN 9189683269

Schlecht, Neil

**Polen: med fakta om Warszawa,
Kraków, Gdansk, Torun, Poznan,
Zakopane och mycket mer!**

Översättning: Bo Rydén
Stockholm: Wahlström &
Widstrand 2002
192 s. ISBN 9146183795

Sobis, Iwona

**Employment service in transi-
tion: Adaptation of a socialist
employment agency to a market
economy. A case study of Lodz,
Poland 1989–1998**

Göteborg studies in sociology No. 11
Göteborg: Department of
Sociology, Göteborg University
2002
232 s. ISBN 9197410675

Forord

Kvasistater i internasjonal politikk

Pål Kolstø

**Statsprosjektet som sikkerhetspolitikk
– den vestbalkanske utmaningen**

Johan Larsson

**Kosovo: Fra undertrykt provins til
internasjonalt protektorat**

Lene Mosegaard

Kvasistater i Eurasien

Svante Cornell

Multilaterale institusjoner og kvasistater

Indra Øverland

**«De svagaste av de svaga» – Abchazien og
Transnistrien som kvasistater**

Andreas Johansson og Johnny Rodin

**Nagorno-Karabach: kvasistat eller
Armeniens maktcentrum?**

Svante Cornell

Är kvasistaterna här för att stanna?

Kerstin Nyström

Velkommen til Internett

Bokomtaler

Nye bøker i Norden

ISSN 0801-7220



9 770801 722005