

Rasmus Abildgaard Kristensen

Minoriteters krav om selvbestemmelse og det internationale samfund¹

Udgør princippet om national selvbestemmelse en trussel mod international orden? For at besvare dette spørgsmål må man se på sammenhængen mellem de internationale normer på dette felt og adfærden hos de grupper, der ønsker selvbestemmelse. Det belyses her gennem kosovoalbanernes adfærd under deres kamp for selvbestemmelse i 1990'erne. Kosovoalbanernes valg af strategi var netop betinget af deres syn på de internationale normer. De to strategier, der blev anvendt, havde samtidig vidt forskellige følger for den internationale orden. På den baggrund opstilles en teori om sammenhængen mellem karakteren af de internationale normer og adfærden hos grupper, der kræver selvbestemmelse. Teorien peger på, at national selvbestemmelse vil kunne forenes med hensynet til orden i det internationale samfund.

"The principle of self-determination is dangerous to peace and stability, bound to create trouble in many lands. The phrase is simply loaded with dynamite. It will raise hopes which can never be realized. It will, I fear, cost thousands of lives. What a calamity the phrase was ever uttered! What a misery it will cause!"
(Robert Lansing, chefrådgiver for præsident Wilson)

Minoritetsgruppers krav om national selvbestemmelse har været en stor udfordring for det internationale samfund i 1990'erne. Kravet har skabt adskillige konflikter mellem stater og minoritetsgrupper. Det har på ny sat fokus på spændingen mellem princippet om selvbestemmelse og principperne om statslig suverænitet og territorial integritet. Selvbestemmelse ses typisk som en trussel mod international orden. Alligevel har princippet opnået større legitimitet efter den kolde krig. Det rejser spørgsmålet, om en udstrækning af retten til selvbestemmelse kan forliges med hensynet til orden i det internationale samfund. På denne baggrund vil jeg nedenfor beskæftige mig med en afgørende, men underbelyst problemstilling:

Hvordan påvirker de internationale normer, især fortolkningen af retten til selvbestemmelse, adfærden hos grupper, der kræver national selvbestemmelse, og hvad indebærer denne sammenhæng for den internationale orden?

Det belyses gennem en analyse af kosovoalbanernes adfærd under deres kamp for selvbestemmelse mellem 1990 og 1999. Kosovo er en nøglecase af to grunde: Dels fordi konflikten begyndte og udspillede sig under de nye internationale normer, hvor princippet om selvbestemmelse har fået en højere grad af legitimitet. Den foregik tilmed inden for det europæiske område, hvor disse normer har udviklet sig mest. Dels fordi konflikten rejser nye problemer, som det internationale samfund må forholde sig til.

Rasmus Abildgaard Kristensen

Minoriteters krav om selvbestemmelse og det internationale samfund¹

Udgør princippet om national selvbestemmelse en trussel mod international orden? For at besvare dette spørgsmål må man se på sammenhængen mellem de internationale normer på dette felt og adfærden hos de grupper, der ønsker selvbestemmelse. Det belyses her gennem kosovoalbanernes adfærd under deres kamp for selvbestemmelse i 1990'erne. Kosovoalbanernes valg af strategi var netop betinget af deres syn på de internationale normer. De to strategier, der blev anvendt, havde samtidig vidt forskellige følger for den internationale orden. På den baggrund opstilles en teori om sammenhængen mellem karakteren af de internationale normer og adfærden hos grupper, der kræver selvbestemmelse. Teorien peger på, at national selvbestemmelse vil kunne forenes med hensynet til orden i det internationale samfund.

"The principle of self-determination is dangerous to peace and stability, bound to create trouble in many lands. The phrase is simply loaded with dynamite. It will raise hopes which can never be realized. It will, I fear, cost thousands of lives. What a calamity the phrase was ever uttered! What a misery it will cause!"
(Robert Lansing, chefrådgiver for præsident Wilson)

Minoritetsgruppers krav om national selvbestemmelse har været en stor udfordring for det internationale samfund i 1990'erne. Kravet har skabt adskillige konflikter mellem stater og minoritetsgrupper. Det har på ny sat fokus på spændingen mellem princippet om selvbestemmelse og principperne om statslig suverænitet og territorial integritet. Selvbestemmelse ses typisk som en trussel mod international orden. Alligevel har princippet opnået større legitimitet efter den kolde krig. Det rejser spørgsmålet, om en udstrækning af retten til selvbestemmelse kan forliges med hensynet til orden i det internationale samfund. På denne baggrund vil jeg nedenfor beskæftige mig med en afgørende, men underbelyst problemstilling:

Hvordan påvirker de internationale normer, især fortolkningen af retten til selvbestemmelse, adfærden hos grupper, der kræver national selvbestemmelse, og hvad indebærer denne sammenhæng for den internationale orden?

Det belyses gennem en analyse af kosovoalbanernes adfærd under deres kamp for selvbestemmelse mellem 1990 og 1999. Kosovo er en nøglecase af to grunde: Dels fordi konflikten begyndte og udspillede sig under de nye internationale normer, hvor princippet om selvbestemmelse har fået en højere grad af legitimitet. Den foregik tilmed inden for det europæiske område, hvor disse normer har udviklet sig mest. Dels fordi konflikten rejser nye problemer, som det internationale samfund må forholde sig til.

Analysens første del definerer princippet om selvbestemmelse og afklarer, hvilken legitimitet de forskellige dimensioner af princippet har haft efter den kolde krig. Endvidere præsenteres den teoretiske ramme i form af grotianismen, der rummer to fløje i debatten om selvbestemmelse og forholdet mellem orden og retfærdighed i det internationale samfund. Analysen ser nærmere på pluralismens holdepunkter for, at princippet om selvbestemmelse truer den internationale orden. Det leder mig frem til min påstand: det afgørende er den konkrete sammenhæng mellem de internationale normer og adfærden hos grupper, der søger selvbestemmelse.

Anden del undersøger, hvordan kosovoalbanerne har opfattet de nye internationale normer, og hvad det har betydet for deres valg af strategi i kampen for selvbestemmelse. Tredje del analyserer de ordensmæssige implikationer af kosovoalbanernes overvejelser og strategier. Endvidere opstilles en teori for sammenhængen mellem karakteren af de internationale normer og adfærden hos grupper, der kræver selvbestemmelse. Teorien anvendes til at diskutere, om retten til selvbestemmelse kan forenes med hensynet til orden i det internationale samfund.

Selvbestemmelse: Det internationale samfund mellem orden og retfærdighed

Princippet om selvbestemmelse defineres grundlæggende som "et folks ret til at bestemme sin egen fremtid" (Shehadi, 1993: 4). Hvad der skal forstås ved "folk" eller "bestemme sin egen fremtid" siger denne definition intet om. Den nærmere udlægning af princippet om selvbestemmelse er derfor bestemt af svaret på disse spørgsmål. Traditionelt sondres mellem to former for selvbestemmelse: *Demokratisk selvbestemmelse* definerer folket som den gruppe, der lever under det samme styre. Selvbestemmelse forstås som individers ret til at deltage i styringen af deres liv. Dette indebærer retten til en demokratisk styreform. *National selvbestemmelse* definerer folket som nationen. Selvbestemmelse forstås som nationens ret til at bevare sin kulturelle identitet og udtrykke identiteten i de politiske institutioner. Demokratisk selvbestemmelse hører således under individuelle rettigheder eller borgerrettigheder, hvortil også menneskerettighederne hører, mens national selvbestemmelse hører under kollektive rettigheder (Yael, 1991: 7 ff.; Buchanan, 1992: 348 f.). National selvbestemmelse kan realiseres på flere måder gående fra mindretalsbeskyttelse over autonomi og selvstyre til statslig selvstændighed. Det mest omdiskuterede spørgsmål er derfor, om en ret til national selvbestemmelse også er en ret til løsrivelse. Det skal bemærkes, at selvstændighed ikke behøver være ensbetydende med national selvbestemmelse, idet legitimiteten af den statslige suverænitet kan udspringe af et territorium i stedet for befolkningens etniske tilhørsforhold.

Princippet om selvbestemmelse har haft en omskiftelig tilværelse. Under den kolde krig var retten til selvbestemmelse helt underordnet hensynet til staternes rettigheder. Derfor nød hverken den nationale eller den demokratiske udmøntning af princippet egentlig legitimitet i det internationale samfund. Afkoloniseringen ændrede ikke på dette, idet løsrivelserne byggede på kolonimagternes grænser frem for på befolkningernes etniske tilhørsforhold. Efter den kolde krig be-

gyndte imidlertid en opblødning i det internationale samfunds restriktive syn på princippet om selvbestemmelse, fortrinsvis som et europæisk fænomen. Den folkeretlige kodificering fokuserer mere på de individuelle rettigheder (demokrati og menneskerettigheder) og mindre på de kollektive rettigheder (national selvbestemmelse), som i stedet er forsøgt indpasset under de individuelle rettigheder. Det formelle plan er imidlertid det sidste sted, hvor forandringer i de internationale normer giver sig udslag. Derfor er det nødvendigt at se på staternes praksis.

Jugoslaviens opløsning betød, at det internationale samfund gennem spørgsmålet om anerkendelse af efterfølgerstaterne blev tvunget til at afklare, hvem der havde ret til selvbestemmelse. Det var længe usikkert, om der eksisterede en ret til løsrivelse baseret på national selvbestemmelse, men det internationale samfund valgte at fastholde en territoriell definition på retten til selvbestemmelse, hvorfor staternes praksis ikke har åbnet for en yderligere legitimering af principets nationale dimension (Rady, 1996: 385 f.; Woodward, 1995: 202 ff.). I sin håndhævelse af de nye rettigheder har det internationale samfund formelt brudt med princippet om ikke-indblanding, men ikke med det mere fundamentale princip om ikke-intervention (Heraclides, 1993: 154). Efter den kolde krig har staterne dog udviklet en praksis for humanitær intervention, om end muligheden for indgreb er forbeholdt situationer med massive overgreb på menneskerettighederne (Knudsen, 1999). Alt i alt har princippet om selvbestemmelse opnået en mere legitim status efter den kolde krig, men mindre udpræget for den nationale end for den demokratiske dimension.

Grotianismen

Eftersom udgangspunktet for analysen er, at internationale normer betyder noget, vil grotianismen (efter Hugo Grotius, 1583-1645, folkerettens fader) og dens syn på international politik være velegnet som teoretisk ramme. Tilgangen er kendt for at rumme den såkaldte engelske skole. Grotianismen hævder, at der er visse samfundsmæssige træk ved det internationale system. Staterne har fælles interesser og værdier, som de er bevidste om, og de føler sig bundet af et fælles norm- og regelsæt, som tilgodeser disse interesser og værdier (Bull, 1977: 13). Den primære fælles interesse er at sikre et vist minimum af international orden og fredelig sameksistens mellem staterne. Den afgørende regel i det internationale samfund er derfor suverænitetsprincippet, herunder principperne om ikke-intervention og respekt for den territorielle integritet. Spørgsmålet om rækkevidden af de fælles interesser og værdier deler imidlertid grotianismen i to retninger, hvor *pluralismen* antager, at staterne kun kan enes om ovennævnte minimumsbetingelser for international orden, mens *solidarismen* antager, at staterne kan samarbejde om mere omfattende værdier. Pluralismen fokuserer således snævert på orden, mens solidarismen også fokuserer på retfærdighed. Solidarismens tankegang indebærer, at ikke kun stater, men også individer og visse grupper har rettigheder og pligter i det internationale samfund (Bull, 1966: 68). Samtidig bør det internationale samfund fremme og håndhæve disse rettigheder, selv om det undertiden indebærer en tilsidesættelse af suverænitetsprincippet. Pluralismen opfatter derimod orden og retfærdighed som modsætninger. Så længe staterne

ikke er enige i deres syn på retfærdighed, vil enhver anfægtelse af suverænitetetsprincippet true den nuværende konsensus om de fundamentale ordensbærende principper i det internationale samfund.

De fleste teoretikere antager, at retten til selvbestemmelse udspringer af naturretten, hvorfor princippet kan indplaceres i den brede kategori af fællesmenneskelige rettigheder, som indgår i solidarismens begreb om retfærdighed (Freeman, 1996: 749). Definitionen "et folks ret til at bestemme sin egen fremtid" antyder også, at selvbestemmelse er en rettighed, og at rettens subjekt er folket. Dermed bliver selvbestemmelse en del af diskussionen mellem pluralismen og solidarismen om orden og retfærdighed. Spørgsmålet er, om en udstrækning af retten til selvbestemmelse (som et udtryk for retfærdighed) er forenelig med hensynet til orden i det internationale samfund? Som udgangspunkt kan det fastslås, at retten til selvbestemmelse formelt set bryder med det ordensbærende suverænitetetsprincip. Omfanget af dette brud afhænger dog af, hvilke dimensioner af retten til selvbestemmelse som anerkendes. Demokratisk selvbestemmelse samt national selvbestemmelse i form af selvstyre eller mindretalsrettigheder er kun uforenelige med et princip om absolut statslig suverænitet, mens en ret til løsrivelse også vil true staternes territoriale integritet. Trods denne formelle konflikt med suverænitetetsprincippet, følger det ikke nødvendigvis, at retten til selvbestemmelse udgør en trussel mod international orden. Solidarismen opfatter det ikke som ordenstruende, at staternes suverænitet modificeres for at imødekomme krav om selvbestemmelse. Derfor finder jeg det nødvendigt at granske pluralismens argumenter for, at en udstrækning af retten til national selvbestemmelse undergraver international orden.

Selvbestemmelse som problem

Det kan diskuteres, om opfyldelse af krav om selvbestemmelse i sig selv vil have negative konsekvenser for den internationale orden. Faktisk kunne man omvendt forestille sig, at den internationale orden ville blive styrket, hvis staterne imødekom væsentlige krav om selvbestemmelse. Konfliktpotentialet ville mindskes, hvis spændingen mellem de berørte staters suverænitet og kravene om selvbestemmelse forsvandt. Pluralismen afviser dette og hævder, at en sådan politik ville give anarki. Hvis det internationale samfund accepterer løsrivelse, risikerer man endeløs fragmentation og udråbelse af en lang række små og svage stater. Selvstyre og minoritetsrettigheder kan også destabilisere svage stater, idet de herved mister den beskyttelse mod interne udfordringer, som ligger i princippet om absolut statslig suverænitet. En sådan generel svækkelse af staterne vil medføre ustabilitet og forøge risikoen for interstatslige konflikter (Freeman, 1996: 750; Moore, 1997: 907 ff.). Herved trues den internationale orden. Pluralismens tankegang præger FN's tidligere generalsekretær Boutros Boutros-Ghali:

"The new danger which will appear in the world in the next ten years is more fragmentation. Rather than 100 or 200 countries, you may have at the end of the century 400 countries, and we will not be able to achieve any kind of economic development, not to mention more disputes on boundaries" (citeret efter Shehadi, 1993: 9).

Jeg mener, at pluralismen overdriker ordensproblemet i at imødekomme krav om selvbestemmelse. For det første vil en styrket ret til selvbestemmelse næppe få det internationale samfund til at godtage ethvert krav om løsrivelse. En begrænset stigning i antallet af stater er næppe ordenstruende. For det andet er små stater ikke nødvendigvis mere ustabile end store. Hvis man fastholder det, er det svært at begrunde, hvorfor Estland må være en selvstændig stat, mens Kosovo ikke må, når førstnævntes befolkning er mindre end sidstnævntes (Moore, 1997: 909; Per Stig Møller, 1999). Heller ikke selvstyreordninger vil umiddelbart true den internationale orden.

Spørgsmålet er selvfølgelig, om en begrænset legitimering af retten til selvbestemmelse kan kontrolleres, eller det åbner en Pandoras æske af uendelige krav om selvbestemmelse. Årsagen til krav om selvbestemmelse skal imidlertid ofte findes i forhold inden for staterne: en stærk stat, der undertrykker, eller en svag stat, der har mistet kontrollen. Derfor vil restriktive internationale normer ikke afskrække grupper fra at kræve selvbestemmelse, og imødekommende normer alene ikke fremkalde sådanne krav. Det restriktive syn på retten til selvbestemmelse under den kolde krig forhindrede netop ikke fremsættelsen af en lang række krav om løsrivelse (Shehadi, 1993: 56; Heraclides, 1991: 20, 198). Det kan derfor konkluderes, at opfyldelsen af krav om selvbestemmelse næppe i sig selv udgør noget større ordensproblem.

Konflikter om selvbestemmelse

Et mere afgørende problem ligger i den måde, hvorpå selvbestemmelse opnås. Hvis den statslige suverænitet og territorielle integritet tilsidesættes til fordel for princippet om selvbestemmelse, bør det forløbe på en civiliseret måde i overensstemmelse med de almindelige normer for interstatslig adfærd. Ellers undergraves den internationale orden (Shehadi, 1993: 51; Hannum, 1998: 13 f.). Problemet opstår, hvis en stat modsætter sig en minoritetsgruppes krav om selvbestemmelse, idet forsøget på at realisere selvstyre eller løsrivelse så vil indebære en konflikt med staten. Problemet har to aspekter, der drøftes nedenfor: andre staters håndhævelse af retten til selvbestemmelse samt minoritetsgruppens egne handlinger.

Intervention

Andre staters håndhævelse af retten til selvbestemmelse gennem intervention udgør en potentiel trussel mod ordenselementet i det internationale samfund, da såvel den eksterne som den interne dimension af suveræniteten tilsidesættes. Ifølge den pluralistiske logik er problemet særlig stort, hvis staterne er uenige om, hvordan retten til selvbestemmelse skal udlægges og hvilke krav om selvbestemmelse det internationale samfund derfor skal håndhæve. Interventioner til fordel for selvbestemmelsesgrupper vil derfor blive set som vilkårlige, og det underminerer den skrøbelige enighed om de fundamentale ordensbærende principper i det internationale samfund. Pluralismen fremhæver endvidere risikoen for misbrug, idet det altid vil være et spørgsmål om fortolkning, hvornår retten til selvbestemmelse er nægtet, hvorfor staterne kan intervenere af nationalegoistiske

grunde under dække af at beskytte retten til selvbestemmelse (Knudsen, 1999). Argumenterne er særdeles relevante i en situation, hvor der ikke er generel tilslutning til princippet om selvbestemmelse. At håndhæve retten til selvbestemmelse gennem intervention vil derfor true den internationale orden. Imidlertid er der intet, som tyder på, at staterne vil legitimere en sådan praksis inden for en overskuelig fremtid, så i virkeligheden er det et mindre problem.

Gruppen, der kræver selvbestemmelse

Så vidt forholdet mellem staten og det internationale samfund og perspektiverne for den internationale orden, når selvbestemmelse realiseres gennem intervention. En nok så relevant aktør er den gruppe, der søger selvbestemmelse. Dens handlinger kan afgøre, om forsøget på at realisere sådanne krav bliver fredeligt, dvs. foreneligt med orden, eller præget af konflikt og vilkårlige interventioner, altså uforeneligt med orden. Den teoretiske debat om selvbestemmelse har desværre overset dette emne til fordel for håndhævelse gennem intervention. I det følgende vil jeg derfor undersøge, hvordan en udstrækning af retten til selvbestemmelse vil påvirke disse gruppers adfærd, samt hvilke følger denne sammenhæng vil have for den internationale orden.

De traditionelle teorier om etniske konflikter kan ikke anvendes her, fordi de ikke beskæftiger sig med de internationale normers betydning for parternes adfærd i konflikter om selvbestemmelse. Denne type teorier forklarer overvejende etnoterritoriale konflikter ud fra forholdet mellem staten og gruppen, der kræver selvbestemmelse (cf. Bollerup og Christensen, 1997). Dette var muligvis et realistisk udgangspunkt tidligere, hvor retten til selvbestemmelse ikke havde legitimitet, og det internationale niveau derfor var lukket. Men udviklingen på området peger mod en hypotese om, at de nye rettigheder vil få grupper, der kræver selvbestemmelse til at anlægge en mere international strategi.

Pluralismen har visse overvejelser om betydningen af internationale normer om selvbestemmelse. Den antager, at mindre restriktive normer vil anspore grupper, der søger selvbestemmelse til at radikaliseres såvel deres krav (i retning af løsrivelse) som deres metoder (i retning af vold). Ræsonnementet er, at en ret til selvbestemmelse vil give gruppen en følelse af international opbakning og øge dens selvbevidsthed (Gurr og Harff, 1994: 85; Heraclides, 1994: 285).² En styrket ret til selvbestemmelse vil herved skabe flere voldelige konflikter inden for staterne. De kan sprede sig over grænserne gennem guerillabevægelser eller flygtningestrømme og ende i interstatslige krige. Pluralismen advarer derfor mod at ændre den eksisterende restriktive orden, selv om denne ikke er gået fri for konflikter om selvbestemmelse (ordensproblemer) og lider af mangel på retfærdighed. Alternativet i form af ret til selvbestemmelse vil øge konfliktniveauet markant såvel inden for som mellem staterne og således undergrave den internationale orden.

Om denne tankegang holder må naturligvis afgøres empirisk, men allerede nu melder der sig problemer med denne opfattelse af, hvordan de internationale normer påvirker grupper, der ønsker selvbestemmelse. Meget tyder nemlig på, at netop de restriktive internationale normer under den kolde krig var en medvir-

kende årsag til, at sådanne bevægelser brugte vold og krævede løsrivelse. Selvstændighed var beviseligt det eneste, som kunne beskytte udsatte minoriteter, idet suverænitetsprincippet indebar, at staterne frit kunne undertrykke disse grupper. Samtidig var brugen af magt den eneste måde, hvorpå de kunne opnå selvbestemmelse. Dette enten ved at befri sig selv, og således skabe en faktisk løsrivelse, eller ved at presse staten til at give indrømmelser (Heraclides, 1991: 20, 198, 210; Shehadi, 1993: 28).

Det må konstateres, at der mangler en holdbar teoretisk forståelse af, hvordan internationale normer om selvbestemmelse påvirker de grupper, der kæmper for selvbestemmelse, samt hvilke implikationer denne sammenhæng har for den internationale orden. Problemstillingen har stor praktisk betydning, hvis pluralismen har ret i, at selv en beskedent udstrækning af retten til selvbestemmelse vil højne konfliktniveauet i det internationale samfund. Såvel hypotesen om, at øgede rettigheder vil få grupper, der ønsker selvbestemmelse, til at anlægge en international strategi, som den pluralistiske teori om selve sammenhængen mellem normer og adfærd undersøges i det følgende ud fra kosovoalbanernes strategier for at opnå selvbestemmelse.

Baggrunden for konflikten om selvbestemmelse

Kosovo havde status som autonom provins under den jugoslaviske forfatning. Det indebar, at Kosovo i realiteten havde de samme rettigheder som republikkerne, dvs. egen forfatning, eget parlament, plads i den føderale regering samt udstrakt administrativt selvstyre. Forholdet mellem Kosovos albanske majoritet og serberne var imidlertid spændt og blev yderligere forværret med valget af Slobodan Milošević til serbisk præsident. Hans magtpolitiske strategi spillede på forsvaret af serbiske interesser i Kosovo. Udviklingen kulminerede med, at det serbiske parlament fratog Kosovo sit selvstyre i 1989. Som reaktion trådte den kosovoalbanske regering tilbage og vedtog en resolution, hvori Kosovo blev udråbt som en selvstændig republik inden for Jugoslavien. Serbien påbegyndte herefter en voldsom "serbificering" af provinsen. Det administrative apparat blev overtaget af serberne, og albanerne blev nægtet adgang til uddannelsessystemet. Som modtræk begyndte kosovoalbanerne at skabe en undergrundsstat med egne institutioner under ledelse af den moderate politiker Ibrahim Rugova. Konflikten om selvbestemmelse udsprang således i modsætningen mellem stat og minoritet. I begyndelsen var det internationale niveau derimod uden betydning for kosovoalbanernes adfærd.

Kosovoalbanernes første strategi: Tilpasning

Efter Sloveniens og Kroatiens uafhængighedserklæringer i juni 1991 opgav det internationale samfund at holde sammen på Jugoslavien og nedsatte Badinterkomiteen til at skabe en ordnet ramme om løsrivelserne. Det fik Makedonien til at erklære sig uafhængig. Begivenhederne gav helt nye perspektiver for kosovoalbanerne. I september udråbte den afsatte regering Kosovo som en selvstændig stat, og dette blev efterfølgende bekræftet ved en hemmelig folkeafstemning i provinsen. Kosovoalbanerne så det internationale samfunds signaler over for Jugo-

slavien som en anerkendelse af retten til national selvbestemmelse. De vestlige lande var imidlertid stærkt uenige om udlægningen af retten til selvbestemmelse og dermed også Kosovos status. Provinsen fik derfor kun tilbudt autonomi på fredskonferencen i Haag. Kosovoalbanerne kunne dog hente opmuntring andetsteds. EF-parlamentet havde vedtaget en resolution, som fastslog, at "The constituent republics and *autonomous provinces* of Yugoslavia must have the right freely to determine their own future in a peaceful and democratic manner and on the basis of recognized international and internal borders" (citeret efter Woodward, 1995: 158. Min kursivering).

Resolutionen bestyrkede albanerne i den opfattelse, at retten til selvbestemmelse omfattede Kosovo. Det svarede i øvrigt til CSCE's (:OSCE) udtalelser på dette tidspunkt og retorikken i den internationale presse. I december udsendte EF-landene deres retningslinier for anerkendelse af "stater" fra det tidligere Jugoslavien. Udgangspunktet var ganske vist, at kun republikkerne ville blive anerkendt, men kosovoalbanerne indsendte alligevel en ansøgning. Kosovoalbarnes indtryk af international opbakning fik ny næring med den pludselige tyske og østrigske anerkendelse af Kroatien og Slovenien ligeledes i december 1991. Anerkendelsen blev nemlig begrundet med, at en nation havde ret til selvbestemmelse, hvis det var et folkeligt krav, der var bekræftet i en demokratisk afstemning (Woodward, 1995: 153, 178 ff.). Kosovos ansøgning blev ganske vist ignoreret, men det fik ikke albanerne til at opgive håbet. Eftersom EF-landenes anerkendelser var baseret på grænsernes ukrænkelighed defineret ved de føderale enheder og et demokratisk princip om selvbestemmelse gennem afstemning, var det vanskeligt at afvise kosovoalbanernes politiske krav. Kosovo havde jo haft næsten samme rettigheder som republikkerne i det gamle Jugoslavien. Albanerne udgjorde flertallet inden for provinsens klart definerede interne grænser. Endvidere var afskaffelsen af provinsens autonomi forfatningsstridig. Befolkningen var altså nægtet retten til demokratisk selvbestemmelse. Endelig havde der fundet en afstemning om uafhængighed sted. Da Kosovo således i teorien opfyldte EF's kriterier, håbede albanerne, at en anerkendelse bare ville være et spørgsmål om tid (International Crisis Group, 1998a: 22).

Kosovoalbanerne fortolkede de nye normer sådan, at de som gruppe havde en række rettigheder i det internationale samfund. Først og fremmest retten til national selvbestemmelse, men også retten til demokrati og menneskerettigheder. Samtidig herskede en tro på, at det internationale samfund ville håndhæve disse rettigheder enten ved at anerkende Kosovo eller ved at presse Serbien til at give politiske indrømmelser. Denne opfattelse skyldtes dels tiltroen til den proklamerede "nye verdensorden", dels de uklare vestlige signaler i forbindelse med Jugoslaviens opløsning.

Troen på egne rettigheder gjorde, at kosovoalbanerne fra årsskiftet 1991/1992 anlagde en international strategi, der skulle få omverdenen til at støtte Kosovos selvstændighed. Strategien indebar, at kosovoalbanerne forsøgte at tilpasse sig de kriterier for anerkendelse, som EF-landene havde opstillet. Det primære krav til de nye stater var en fredelig adfærd: "... have committed themselves in good faith to a peaceful process. The Community and its member states

will not recognize entities which are the result of aggression". Dernæst en demokratisk styreform, og endelig, at de ville respektere minoritets- og menneskerettigheder (Cassese, 1995: 267). For at leve op til det første krav var kosovoalbanernes politik fra starten baseret på ikke-vold. Rugova formulerede dette meget klart i interviews fra begyndelsen af 1990'erne: "We have learned that non-violence is the modern European preference". Og: "The aim is to gain independence through the support of the West by displaying moderation and patience, retaining high moral standards" (Thompson, 1992: 139; *WarReport*, 1996: 6). Kosovoalbanerne havde de fredelige revolutioner i Østeuropa som forbillede. Man ville udstille de serbiske overgreb på det albanske folk. Herved kunne verdensopinionen vindes og lægge pres på staterne for at støtte kosovoalbanernes sag. Et andet led i strategien var tilpasningen til kravet om demokrati gennem afholdelse af præsident- og parlamentsvalg ved en undergrundsafstemning i 1992. Her kunne man samtidig vise, at Kosovo var en sammenhængende og enig ministat. Valget blev vundet af Rugova og dennes parti, LDK. Som tegn på viljen til at respektere minoriteter var flere af parlamentets pladser reserveret til den serbiske minoritet i et omfang svarende til dens andel af provinsens befolkning (serberne boykottede dog). Det bemærkelsesværdige er, at de vestlige lande sendte valgobservatører trods manglende serbisk godkendelse. Det så kosovoalbanerne ikke overraskende som det internationale samfunds legitimering af valget og indirekte støtte til deres politiske program (International Crisis Group, 1998a: 11-12, 20-26; Vickers, 1998: 259 ff.).

Kosovoalbanerne anlagde således en linje, hvor adfærden blev tilpasset det internationale samfunds normer om ikke-vold og demokrati. Formålet var dels at opfylde EF-landenes specifikke anerkendelseskriterier, dels at få den goodwill, som var en forudsætning for international støtte til kravet om selvbestemmelse. Kosovoalbanerne søgte at fremstå som et folk, der modsat serberne respekterede internationale normer. Resultatet af strategien var, at nok var Kosovo præget af undertrykkelse, men uden de krigshandlinger, som på det tidspunkt hærgede Kroatien og Bosnien.

Overgangen til en ny strategi

Det internationale samfund var i begyndelsen af 1990'erne optaget af kosovoalbanernes politiske rettigheder. Selv om kun få støttede fuld selvstændighed, krævede de fleste regeringer, at Kosovos selvstyre blev genoprettet. Men interessen for at gennemtvinge disse rettigheder var aftagende. Dels frygtede man, at yderligere indblanding kunne få krigen i Bosnien til at sprede sig til Kosovo og derfra videre til Makedonien, hvorved hele regionen ville destabiliseres. Dels betød den relativt fredelige situation i Kosovo grundet den albanske ikke-volds strategi, at en løsning af problemerne ikke var så påtrængende (Vickers, 1998: 285, 316). Endelig havde en ny international konsensus om en mere minimalistisk udlægning af princippet om selvbestemmelse afløst den uklare politik over for Jugoslaviens opløsning. Konflikten i Kosovo blev nu overvejende set som et spørgsmål om individuelle rettigheder (demokrati og menneskerettigheder), hvori mod parterne selv så den i lys af kollektive rettigheder (nationale og territoriale

rettigheder). Vestens strategi var at satse på en demokratisering af Serbien, så problemerne i Kosovo kunne løse sig selv.

Denne ændring i det internationale samfunds politik over for Kosovoalbanerne gik efterhånden op for dem. Den kosovoalbanske ledelse havde løbende forsøgt at få tilsagn om international støtte. Rugova gennemførte således en række møder i årene 1992-1994 med vestlige toppolitikere. De nøjedes imidlertid med at bifalde den fredelige strategi og love, at albanerne ikke var glemt. Kosovoalbanerne blev kun inviteret med som observatører ved fredskonferencen for Balkan i London 1992, hvad de var utilfredse med (Vickers, 1998: 265-266, 282). Men de uklare signaler fortsatte stadig og holdt liv i albanernes tro på omverdenens vilje til at håndhæve deres rettigheder. USA var optaget af menneskerettighederne og nægtede at anerkende rest-Jugoslavien og ophæve sanktionerne, før forholdene i Kosovo var forbedret. Det opfattede albanerne fejlagtigt som amerikansk støtte til deres politiske krav (International Crisis Group, 1998b: 45).

Dayton-konferencen i november 1995 blev den begivenhed, som fundamentalt ændrede billedet. Kosovoalbanerne blev ikke indbudt, fordi den amerikanske strategi for Bosnien var at lade Milošević lægge pres på de bosniske serbere. Ingen ønskede derfor at provokere Milošević ved at inddrage spørgsmålet om Kosovo i forhandlingerne. Det skabte voldsom skuffelse blandt kosovoalbanerne, som så Dayton-aftalen som dobbeltmoralisk. De bosniske serbere blev belønnet med en legitim substanslig konstruktion, selv om den var skabt med magt. Republika Srpska fik lov til at knytte bånd til selve Serbien, hvorved de bosniske serbere opnåede noget, der lignede en selvstændig stat. Kosovoalbanernes tro på det internationale samfunds velvilje over for dem blev yderligere undergravet med EU-landenes anerkendelse af rest-Jugoslavien i april 1996. Visse sanktioner blev ophævet, og rest-Jugoslavien fik status som begunstiget handelspartner for 1997. Det sanktionsvåben, som hidtil havde været det eneste middel til at gennemtvinge respekten for de nye rettigheder, begyndte at smuldre (European Action Council, 1997: 5-6; *WarReport*, 1998: 7; Vickers, 1998: 285-294). Kosovoalbanerne indså, at såvel omfanget af deres rettigheder som det internationale samfunds vilje til at håndhæve dem var langt mindre end først antaget.

Denne erkendelse betød, at kosovoalbanerne måtte genoverveje deres strategi. Rugova, hvis politik havde været baseret på Vestens støtte, kom under stigende pres. Eksempelvis slog den fremtrædende politiker Adem Demaçi til lyd for en mere dynamisk strategi, hvor det internationale samfunds opmærksomhed skulle vækkes gennem demonstrationer (Vickers, 1998: 290). Andre dele af det kosovoalbanske samfund søgte at uddrage læren af Dayton. Den første konklusion var, at det internationale samfund ikke ville ændre politik, så længe der var fred i Kosovo. Vold derimod vakte opsigt. Den anden lære, man drog, var, at etniske stater kunne opnå legitimitet, selv om de var skabt med magt, hvis de blot var udtryk for en fuldbyrdet kendsgerning. Krig blev set som en forudsætning for at vække omverdenen til kravet om national selvbestemmelse (*WarReport*, 1996: 1-3).

De kosovoalbanske politikere undlod at foreslå eller støtte en sådan voldelig strategi. Men i foråret 1996 blev deres moderate linje udfordret, idet en undergrunds-

bevægelse ved navn Kosovos Befrielseshær (UCK) indledte attentater mod serbiske politifolk i provinsen. Antallet af voldelige aktioner steg i løbet af 1997. Denne udvikling skyldtes, at det internationale samfunds afvisning af kosovoalbanernes politiske krav var blevet mere eksplicit, mens den serbiske undertrykkelse fortsatte. Den kosovoalbanske befolkning havde tabt tilliden til Rugova, hvis politik ikke skabte resultater. Rugova fastholdt sin tilpasningsstrategi og aflyste på international anmodning valgene i Kosovo i maj 1997. Dette skridt vakte vrede blandt kosovoalbanerne og marginaliserede Rugova. Den frustrerede befolkning begyndte i stedet at bakke op om UCK (International Crisis Group, 1998b: 24, 45; European Action Council, 1997: 5; Vickers, 1998: 294, 297). Volden eskalerede i begyndelsen af 1998, hvor serberne tilsyneladende forsøgte at udslutte UCK gennem en hurtig militær kampagne mod dens tilholdssteder. På dette tidspunkt fremsatte UCK officielle udtalelser, som viste, at deres strategi var at provokere serberne til at begå omfattende overgreb for derigennem at vinde det internationale samfunds sympati (*WarReport*, 1998: 10; International Crisis Group, 1998a: 4).

I overgangsfasen fulgte kosovoalbanerne således to parallelle strategier. Rugova fortsatte sin fredelige strategi baseret på en tilpasning til internationale normer og krav, mens UCK søgte at tiltrække sig international opmærksomhed gennem voldelige provokationer rettet mod serberne. Den sidstnævnte strategi blev med tiden dominerende, mens Rugova blev kørt ud på et sidespor.

Kosovoalbanernes anden strategi: Humanitær intervention

Det internationale samfunds interesse for konflikten i Kosovo steg i takt med volden. Således erklærede EU-landene i foråret 1998, at selv om de ikke ønskede at internationalisere konflikten, var det allerede sket som følge af volden. Kosovo var ikke længere et internt serbisk anliggende. USA havde siden starten af 1990'erne løbende advaret serberne mod vold og etniske udrensninger i Kosovo. I marts måtte den specielle udsending Robert Gelbard gentage den advarsel, som George Bush gav Milošević i 1992. Udenrigsminister Madeleine Albright fulgte det op med udtalelsen: "We are not going to stand by and watch the Serbian authorities do in Kosovo what they can no longer get away with doing in Bosnia" samt "The one thing that Milošević truly understands is decisive and firm action on the part of the international community". Viceudenrigsminister Strobe Talbot tilføjede: "Belgrade will bear the full responsibility for bringing the viability of their own state into jeopardy" (International Crisis Group, 1998b: 41-44). Vesten sendte her et klart signal om, at man ikke ville acceptere systematiske og massive krænkelse af menneskerettighederne i Kosovo.

Det springende punkt var, hvor langt denne forpligtelse rakte. De amerikanske udtalelser var nærmest trusler, der antydede, at man om nødvendigt ville håndhæve rettighederne med magt. Det ville svare til den generelle udvikling i det internationale samfunds normer, hvor meget grove krænkelse af menneskerettighederne kunne legitimere en humanitær intervention. Andre interventioner og den vestlige opinions pres havde skabt en humanitær prestige, som gjorde det vanskeligt ikke at gribe ind i lignende situationer (Knudsen, 1999: 297). Derfor var det internationale samfund forsigtig med at betegne de serbiske overgreb som

etnisk udrensning, da det ville forpligte til mere resolut indgriben, måske intervention (International Crisis Group, 1998b: 8). Kosovoalbanerne havde bemærket sig, hvordan det internationale samfunds signaler ændrede sig, efterhånden som volden tog til. De kunne konstatere, at Vesten intet havde gjort for at få serberne til at respektere deres politiske rettigheder i form af demokratisk eller national selvbestemmelse (herunder minoritetsrettigheder). Først når der forelå overgreb, der nærmede sig folkemord, var Vesten villig til at håndhæve rettigheder.

Kosovoalbanernes voldelige strategi begyndte i ren og skær frustration med det formål at tiltrække sig det internationale samfunds opmærksomhed. Vesten havde imidlertid med sine udtalelser antydnet, at fortsatte overgreb kunne udløse en intervention. Denne mulighed syntes at rykke nærmere i takt med, at kampene tog til i sommeren 1998. NATO demonstrerede sin handlekraft ved at afholde militære øvelser i Albanien (International Crisis Group, 1998b: 6). På den baggrund begyndte kosovoalbanerne at spille direkte på muligheden for en vestlig humanitær intervention. Nu søgte man at provokere de serbiske styrker til at slå voldsomt til mod ikke bare UCK, men også den kosovoalbanske civilbefolkning. Dette kombineret med serbernes militære overlegenhed gjorde det nemt for kosovoalbanerne at fremstå som de primære ofre.

Udviklingen kulminerede i slutningen af september, hvor NATO udsendte et ultimatum til Milošević om at stoppe volden i Kosovo eller blive udsat for luftangreb. Det førte til en aftale mellem Serbien og Vesten, som indebar en våbenhvile, delvis serbisk tilbagetrækning og udstationering af OSCE-observatører i Kosovo. Aftalen led dog under ikke at omfatte UCK og anviste ingen politisk løsning. Disse mangler suppleret med Vestens fortsatte trusler mod serberne ansporede UCK til at fortsætte kampen (*International Herald Tribune*, 15.-18.10.1998). Omkring årsskiftet måtte OSCE-observatørerne konstatere, at våbenhvilen var ved at bryde sammen. (*International Herald Tribune*, 28.12.1998). UCK var her ansvarlig for en mængde voldelige aktioner og gidseltagninger, men det havde samtidig ført til endnu mere brutale serbiske gengældelsesaktioner. UCK forsøgte tydeligvis at fremkalde så omfattende overgreb, at Vesten måtte gribe ind, hvis det nye internationale syn på rettigheder skulle virke troværdigt ("La dynamite serbe et les allumettes albanaises", *Le Soir*, 11.01.1999). Følgelig advarede OSCE's formand UCK mod nye provokationer.

Kort efter indtraf en afgørende begivenhed. En angivelig serbisk massakre på en gruppe civile fra landsbyen Račak blev afsløret. Det udløste et ramaskrig i den vestlige opinion (*International Herald Tribune*, 25.01.1999). Det fik Vesten til at gennemtvinge en fredskonference i Rambouillet fra starten af februar. Den vestlige taktik var, at kosovoalbanerne først skulle presses til at underskrive en politisk rammeaftale om selvstyre overvåget af en NATO-ledet fredsstyrke, hvorefter man så kunne lægge maksimalt pres på serberne. Men den kosovoalbanske delegation viste sig overraskende uforsonlig og krævede en folkeafstemning om Kosovos status efter udløbet af den treårige aftaleperiode. Det lykkedes først efter voldsomt amerikansk pres at få kosovoalbanerne til at bløde op på dette krav og acceptere det vestlige forslag. Kosovoalbanerne havde dog stadig opnået en fordelagtig aftale, hvilket en UCK-kommandant udtrykte på

følgende måde: "You don't have to be smart to see that autonomy now is a fair deal. If we make our own institutions, our own government, and our own social structure, we will bring a final decision on independence with or without a document" (International Crisis Group, 1999: 11). Vesten genoptog forhandlingerne med Serbien, som dog afviste ethvert forsøg på kompromis, hvorfor NATO måtte indlede sin luftkrig fra slutningen af marts. Efterfølgende er Kosovo blevet et FN-protectorat og er således tættere end nogensinde på egentlig selvstændighed.

Den anden kosovoalbanske strategi indebar et misbrug af de nye internationale normer. Hensigten var at provokere de serbiske styrker til at begå så omfattende overgreb mod civile, at det internationale samfund enten måtte presse Serbien til at indgå en acceptabel politisk aftale eller gennemføre en egentlig "humanitær" intervention.

Internationale strategier

Kosovoalbanernes krav om selvbestemmelse opstod ikke som en konsekvens af de internationale normer. Derimod var normerne bestemmende for selve konflikten forløb, idet de udgjorde grundlaget for de to strategier, som kosovoalbanerne anvendte i forsøget på at opnå selvbestemmelse. I artiklens første del fremsatte jeg min hypotese om, at grupper, der kræver selvbestemmelse vil anlægge en mere international strategi, hvis princippet om selvbestemmelse og andre solidaristiske rettigheder får større legitimitet i det internationale samfund. Den empiriske analyse støtter denne hypotese. Kosovokonflikten kan således ikke forklares med de teorier, som udelukkende søger en konflikts dynamik i forholdet mellem staten og gruppen, der kræver selvbestemmelse. Bjørn Møller har derfor ikke ret, når han skriver, at "hele Kosovo-konflikten udviklede sig faktisk i fuld overensstemmelse med, hvad man i øvrigt ved om etniske konflikter" (Møller, 1999). Nationalisme hos både serbere og albanere kombineret med serbisk undertrykkelse kan ganske vist forklare, hvorfor konflikten udviklede sig i en voldelig retning. Men det interessante er ikke, at det kom til vold, men at det skete *så sent*. Gængse teorier kan kun vanskeligt forklare, hvorfor kosovoalbanerne så længe fulgte en fredelig strategi for pludselig at ændre den. De traditionelle teorier må snarere betragtes som bagvedliggende forudsætninger. Kosovo-konfliktens dynamik var bestemt af forholdet mellem kosovoalbanerne og det internationale samfund.

Strategiernes betydning for den internationale orden

Selv om begge de kosovoalbanske strategier var baseret på de nye internationale normer, havde de vidt forskellige implikationer for den internationale orden. Den første strategi bestod i tilpasning til internationale normer og krav. Man forventede, at det internationale samfund på denne måde kunne bringes til at gennemtvinge kosovoalbanernes ret til selvbestemmelse. Den vigtigste konsekvens af denne strategi var, at normen om ikke at bruge vold blev respekteret. Ved at kosovoalbanerne således kæmpede for selvbestemmelse uden at bryde med de almindelige normer for interstatslig adfærd, udfordrede de ikke den internationale orden.

Den anden strategi manipulerede med det internationale samfunds normer. Man søgte at fremkalde så grove menneskerettighedskrænkelser, at det ville udløse en humanitær intervention. Denne strategi udfordrede den internationale orden på to måder. For det første som følge af selve konfliktfaktoren. Som tidligere påpeget udgør interne konflikter en trussel mod international fred og sikkerhed, idet der er en risiko for, at de spredes over grænserne og ender i regulære interstatslige konflikter. Måske er dette ikke en umiddelbar trussel mod verdensordenen. Men hvis konflikter om selvbestemmelse virker så destabiliserende, at de nedbryder respekten for suverænitetsprincippet, vil den internationale orden blive undergravet. I Kosovo frygtede flere kommentatorer, at konflikten alene som følge af flygtningestrømmene kunne blive spredt til nabolandene. For det andet som følge af den humanitære intervention. Det sidste rummer både en ordensproblematik og en misbrugsproblematik.

En humanitær intervention er udtryk for en tvangsmæssig tilsidesættelse af en given stats suverænitet med henblik på at forhindre grove krænkelser af menneskerettighederne. Hvis staterne ikke er enige om, hvornår det er tilladt at intervenere, kan en sådan indgriben true den internationale orden. Ordensproblemet bliver dermed til et spørgsmål om graden af tilslutning til solidarismens retfærdighedsoptik på rettigheder i det internationale samfund. Dog har staterne udviklet et praktisk kompromis vedrørende humanitære interventioner, så den internationale orden ikke behøver at blive undergravet, selv om ikke alle kan tilslutte sig solidarismen. Således har det hidtil været en forudsætning, at humanitære interventioner blev godkendt af FN's Sikkerhedsråd, før de blev iværksat. Herigennem blev det sikret, at en tilsidesættelse af det ordensbærende suverænitetsprincip kun ville ske, hvis det internationale samfunds vigtigste medlemmer, dvs. stormagterne, havde givet grønt lys. På denne måde udgjorde humanitære interventioner ikke nogen afgørende trussel mod den internationale orden. NATO brød imidlertid denne praksis, idet luftkrigen i Kosovo ikke var autoriseret af FN's Sikkerhedsråd. NATOs optræden kan risikere at bane vejen for en underminering af suverænitetsprincippet, da andre stater kan intervenere under påberåbelse af deres opfattelse af menneskerettighederne. Dog mener nogle forfattere, at ordensproblemet ved interventioner uden mandat fra FN er overvurderet (Knudsen, 1999: 390).

Så er der misbrugsproblematikken. Traditionelt samler kritikerne sig om staternes mulighed for at bruge normen om humanitær intervention til at varetage nationalegoistiske interesser, såkaldt *push*-misbrug, der dog næppe kan påvises i NATOs indgriben i Kosovo. Derimod har kritikerne fokuseret mindre på muligheden af, at en humanitær intervention kan være et politisk redskab for selve den befolkningsgruppe, som interventionen har til formål at beskytte. En udsat gruppe kan forsøge at spille på muligheden for en humanitær intervention, hvis en sådan kan give gruppen politiske fordele, såkaldt *pull*-misbrug. Kosovoalbarnes anden strategi med at fremprovokere grove overgreb for at udløse en intervention er et eksempel på denne type misbrug. Selv om NATO kun greb ind af humanitære årsager, fik interventionen alligevel de politiske konsekvenser som kosovoalbarnerne ønskede. Deres krav om selvbestemmelse blev i realiteten opfyldt. Realit-

seres krav om selvbestemmelse gennem misbrug af normen om humanitær intervention undergraves den internationale orden.

Normen om humanitær intervention er formentlig sårbar over for pull-misbrug, da det internationale samfund vanskeligt kan se bort fra ekstreme krænkelse af menneskerettighederne, også selv om dele af den udsatte gruppe selv har fremkaldt disse overgreb. Endvidere demonstrerede kosovoalbanerne, at det ikke er svært at skabe et billede af sig selv som ofre, hvis den undertrykkende statsmagt opviser en massiv overlegenhed på det militære område. Endelig kan det i konflikter om selvbestemmelse være vanskeligt at undgå, at en humanitær intervention får politiske konsekvenser. Den truede befolkningsgruppe må nødvendigvis beskyttes gennem en form for autonomi, hvilket så kan blive springbræt for en senere løsrivelse. Kosovoalbanerne forstod denne sammenhæng at domme efter UCK-kommandantens ovenfor citerede udtalelse. Forløbet i Kosovo kan medføre, at andre minoriteter vil forsøge at fremprovokere lignende humanitære interventioner. NATOs manglende kollektive autorisation forøger rækkevidden af dette misbrugsproblem. I fremtiden vil en moderstat have nemmere ved at legitimere en intervention til fordel for en "strandet" minoritet i en nabo-stat.

I og med, at kosovoalbanernes anden strategi indebærer en klar trussel mod international orden, giver den næring til pluralismens frygt for selv en mindre legitimering af de solidaristiske rettigheder. Imidlertid truede kosovoalbanernes første strategi ikke den internationale orden. Eftersom begge forløb kan finde sted på baggrund af de nye internationale normer, er det afgørende at finde selve årsagen til kosovoalbanernes ændring af strategi.

Årsagen til skiftet i strategi

Kosovoalbanernes forhold til det internationale samfund kan opsummeres på følgende måde: Så længe kosovoalbanerne oplevede at have rettigheder (til en eller anden form for national selvbestemmelse) og forventede, at de ville blive efterlevet, var de også villige til at forpligte sig på andre normer i det internationale samfund (såsom normen om at anvende fredelige midler). Men i det øjeblik kosovoalbanerne opfattede, at omfanget af rettighederne var begrænset med hensyn til såvel indhold som vilje til imødekommelse, følte de sig ikke længere forpligtet over for det internationale samfunds normer. Derfor skete skiftet til en voldelig strategi for at udnytte normen om humanitær intervention.

Det tyder på, at man ikke kan forvente, at selvbestemmelsesgrupper vil respektere de internationale normer, hvis ikke de får rettigheder til gengæld. Særlig urealistisk bliver det, hvis en minoritet samtidig er udsat for massiv statslig undertrykkelse. Omvendt tyder forløbet i Kosovo på, at hvis selvbestemmelsesgrupper får effektive rettigheder, kan de forpligtes over for det internationale samfund. Pluralismens udlægning af sammenhængen mellem internationale normer og adfærden hos grupper, der søger selvbestemmelse, kan altså ikke bekræftes. Det var ikke international støtte, men manglen herpå, som radikaliserede kosovoalbanernes krav og metoder. Meget taler for, at kosovoalbanerne i begyndelsen af 1990'erne ville have accepteret et udvidet selvstyre, og at de selv

ved midten af årtiet ville have været tilfredse med, at Kosovo fik status som en tredje republik (European Action Council, 1997: 9; Vickers, 1998: 295). Den serbiske undertrykkelse kombineret med manglen på international støtte betød imidlertid, at kosovoalbanerne kom til at betragte selvstændighed som den eneste garanti imod forfølgelse.

Perspektiver

Skal princippet om selvbestemmelse have større legitimitet i det internationale samfund, må det sikres, at noget lignende kosovoalbanernes første strategi bliver essensen i forskellige minoriteters bestræbelser på at opnå selvbestemmelse. Årsagen til kosovoalbanernes ændring af strategi peger på, at denne udvikling kan sikres ved at betone sammenhængen mellem rettigheder og pligter i det internationale samfund. Det betyder, at minoritetsgrupper må gives mere effektive rettigheder end hidtil. I den forbindelse må det internationale samfund anerkende den nationale dimension af princippet om selvbestemmelse. Det behøver hverken indebære en ret til løsrivelse eller et mere interventionistisk regime for håndhævelse. En fastholdelse af det nuværende mere begrænsede rettighedsniveau vil derimod være en problematisk mellemposition. Rettighederne er ikke tilstrækkelige til, at minoritetsgrupper kan forpligtes, men desværre tilstrækkelige til at ordenstruende misbrug kan finde sted.

Dernæst må der laves en mere direkte kobling mellem rettigheder og pligter. Det internationale samfund bør kun støtte et krav om selvbestemmelse, hvis den pågældende minoritet respekterer de internationale normer. Tilsvarende bør en stat kunne miste sine rettigheder (respekten for sin suverænitet og territorielle integritet), hvis den ikke overholder sine pligter over for minoriteter. Vestens fejltagelse i Kosovo var netop, at man ikke mere konsekvent anvendte forholdet mellem rettigheder og pligter som et konfliktløsende middel. Så længe kosovoalbanerne opførte sig fredeligt på trods af den serbiske undertrykkelse, burde man mere helhjertet have støttet deres krav om national selvbestemmelse (eksempelvis ved at stå fast på genindførelsen af selvstyre). Men nu, efter kosovoalbanernes misbrug af de internationale normer, er accept af selvstændighed næppe det rette signal at sende til dem.

Overordnet kan man konkludere, at pluralismen ikke har ret i, at det er umuligt at lade minoriteter figurere som enheder med tilknyttede rettigheder i et ordnet internationalt samfund. Det afgørende er, at rettighederne kombineres med pligter. På denne måde kan der skabes en fornuftig balance mellem staternes suverænitet og princippet om selvbestemmelse og mere generelt mellem orden og retfærdighed i det internationale samfund. Tilfældet Kosovo rejser nye problemer vedrørende orden i forbindelse med konflikter om selvbestemmelse. Det var derfor ikke uden grund, at en østrigsk diplomat konstaterede: "There is an enormous reluctance for Western and European countries to allow Kosovo to become any kind of precedent" (*Christian Science Monitor*, 14.06.1999). Heldigvis rummer denne konflikt også perspektiver for en løsning af problemerne med princippet om selvbestemmelse. Det altafgørende er, at det internationale samfund drager den rigtige lære.

Noter

1. Stor tak til Tonny Brems Knudsen og Mette Skak for nyttige kommentarer til tidligere udkast af denne artikel.
2. De nævnte forfattere læses ind i den pluralistiske tradition.

Litteratur

- Bollerup, Søren Rinder og Christian Dons Christensen (1997). *Nationalism in Eastern Europe. Causes and Consequences of the National Revivals and Conflicts in Late Twentieth-Century Eastern Europe*, London: MacMillan.
- Buchanan, Allen (1992). "Self-Determination and the Right to Secede", *Journal of International Affairs*, Vol. 45, No. 2, pp. 347-366.
- Bull, Hedley (1966). "The Grotian conception of International Society" in Herbert Butterfield og Martin Wight (eds.), *Diplomatic Investigations*, London: Allen & Unwin.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society*, London: MacMillan.
- Cassese, Antonio (1995). *Self-Determination of Peoples*, Cambridge: Cambridge University Press.
- European Action Council for Peace in the Balkans (1997). "Kosovo: From Crisis to a Permanent Solution", *Report*, 1.11.
- Freeman, Michael (1996). "Democracy and Dynamite: the Peoples' Right to Self-determination", *Political Studies*, XLIV, pp. 746-761.
- Gurr, Ted Robert og Barbara Harff (1994). *Ethnic Conflict in World Politics*, Boulder: Westview Press.
- Hannum, Hurst (1998). "The Specter of Secession", *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2, pp. 13-19.
- Heraclides, Alexis (1991). *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, London: Frank Cass.
- Heraclides, Alexis (1993). *Security and Co-Operation in Europe: The Human Dimension, 1972-1992*, London: Frank Cass.
- Heraclides, Alexis (1994). "Secessionist Conflagration. What Is to Be Done", *International Security*, Vol. 25, No. 3, pp. 283-293.
- International Crisis Group (1998a). "Kosovo's Long Hot Summer: Briefing on Military, Humanitarian and Political Developments in Kosovo", *ICG Report*, 2.9.
- International Crisis Group (1998b). "Kosovo Spring Report", *ICG Report*, 20.3.
- International Crisis Group (1999). "Unifying the Kosovar Factions", *ICG Report*, 12.3.
- Knudsen, Tonny Brems (1999). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary Manifestations of an Explosive Doctrine*. Ph.D. Dissertation, June 1999, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Moore, Margaret (1997). "On National Self-determination", *Political Studies*, XLV, pp. 900-913.
- Møller, Bjørn (1999). "Konfliktens og krigens logik", *Berlingske Tidende*, 17.8.
- Møller, Per Stig (1999). "Over grænsen", *Weekendavisen*, 29.4-6.5.
- Rady, Martyn (1996). "Self-determination and the dissolution of Yugoslavia", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 19, No. 2, pp. 379-389.
- Shehadi, Kamal (1993). "Ethnic Self-determination and the Break-up of States", *Adelphi Paper*, No. 283, London: IISS.
- Thompson, Mark (1992). *A Paper House - The Ending of Yugoslavia*, London: Hutchinson Radius.
- Vickers, Miranda (1998). *Between Serb and Albanian - A History of Kosovo*, London: Hurst.

Noter

1. Stor tak til Tonny Brems Knudsen og Mette Skak for nyttige kommentarer til tidligere udkast af denne artikel.
2. De nævnte forfattere læses ind i den pluralistiske tradition.

Litteratur

- Bollerup, Søren Rinder og Christian Dons Christensen (1997). *Nationalism in Eastern Europe. Causes and Consequences of the National Revivals and Conflicts in Late Twentieth-Century Eastern Europe*, London: MacMillan.
- Buchanan, Allen (1992). "Self-Determination and the Right to Secede". *Journal of International Affairs*, Vol. 45, No. 2, pp. 347-366.
- Bull, Hedley (1966). "The Grotian conception of International Society" in Herbert Butterfield og Martin Wight (eds.), *Diplomatic Investigations*, London: Allen & Unwin.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society*, London: MacMillan.
- Cassese, Antonio (1995). *Self-Determination of Peoples*, Cambridge: Cambridge University Press.
- European Action Council for Peace in the Balkans (1997). "Kosovo: From Crisis to a Permanent Solution", *Report*, 1.11.
- Freeman, Michael (1996). "Democracy and Dynamite: the Peoples' Right to Self-determination", *Political Studies*, XLIV, pp. 746-761.
- Gurr, Ted Robert og Barbara Harff (1994). *Ethnic Conflict in World Politics*, Boulder: Westview Press.
- Hannum, Hurst (1998). "The Specter of Secession", *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2, pp. 13-19.
- Heraclides, Alexis (1991). *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, London: Frank Cass.
- Heraclides, Alexis (1993). *Security and Co-Operation in Europe: The Human Dimension, 1972-1992*, London: Frank Cass.
- Heraclides, Alexis (1994). "Secessionist Conflagration. What Is to Be Done", *International Security*, Vol. 25, No. 3, pp. 283-293.
- International Crisis Group (1998a). "Kosovo's Long Hot Summer: Briefing on Military, Humanitarian and Political Developments in Kosovo", *ICG Report*, 2.9.
- International Crisis Group (1998b). "Kosovo Spring Report", *ICG Report*, 20.3.
- International Crisis Group (1999). "Unifying the Kosovar Factions", *ICG Report*, 12.3.
- Knudsen, Tonny Brems (1999). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary Manifestations of an Explosive Doctrine*. Ph.D. Dissertation, June 1999, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Moore, Margaret (1997). "On National Self-determination", *Political Studies*, XLV, pp. 900-913.
- Møller, Bjørn (1999). "Konfliktens og krigens logik", *Berlingske Tidende*, 17.8.
- Møller, Per Stig (1999). "Over grænsen", *Weekendavisen*, 29.4-6.5.
- Rady, Martyn (1996). "Self-determination and the dissolution of Yugoslavia", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 19, No. 2, pp. 379-389.
- Shehadi, Kamal (1993). "Ethnic Self-determination and the Break-up of States", *Adelphi Paper*, No. 283, London: IISS.
- Thompson, Mark (1992). *A Paper House - The Ending of Yugoslavia*, London: Hutchinson Radius.
- Vickers, Miranda (1998). *Between Serb and Albanian - A History of Kosovo*, London: Hurst.

- WarReport* (1996). "The Albanian National Question - The Post-Dayton Pay-off". May.
- WarReport* (1998). "Kosovo Albanians - Closing the Ranks". May.
- Woodward, Susan L. (1995). *Balkan Tragedy*. Washington: Brookings Institute.
- Yael, Tamir (1991). "The Right to National Self-Determination", *Social Research*, Vol. 58, No. 3, pp. 565-591.