

— grænsekonflikter uden ende

jaume castan pinos

Efter murens fald var truslen om separatisme og territorial opløsning i Europa kun et alvorligt tema i stater med en kommunistisk fortid. Sovjetunionen, Tjekkoslaviet og Jugoslavien undergik alle omfattende territoriale forandringer. Vel har der i Vesteuropa navnlig i 1970'erne, 1980'erne og 1990'erne været væbnede grupper, der kæmpede for løsrivelse fra de stater, hvori de havde deres tilhørsforhold. Separatister i Nordirland, Baskerlandet og Korsika vandt betydelig opmærksomhed, men de truede aldrig de statslige grænsers status quo. I statens øjne repræsenterede grupperne en "acceptabel form for vold", hvis man skal bruge det udtryk, hvormed den daværende britiske udenrigsminister, Reginald Maudling, i 1971 karakteriserede IRA's væbnede konflikt. Den vold og aggression, der udgik fra grupper som IRA og ETA, var med andre ord en intern sikkerhedstrussel, men aldrig en trussel mod statens integritet som helhed.

I dag er separatisme blevet et problem i sig selv i Den Europæiske Union. I Europa, eller i det mindste i den del af Europa, som er med i Unionen, havde vi egentlig allerede overbevist os selv om, at territoriale konflikter var blevet overvundet igennem politisk og økonomisk integration inden for rammerne af en overnational organisation. Dette kapitel sætter spørgsmålstegn ved denne påstand ved at fokusere på forskellige eksempler, hvor territoriale stridigheder fortsat er relevante og endda er blevet stærkere. Stridighederne er opstået på et tidspunkt, hvor europæisk integration blev anskuet som en slags universalmiddel, der ville befri det gamle kontinent fra sine traditionelle territoriale konflikter.

Separatistiske krav er ikke de eneste territorialt relaterede problemer, der påvirker EU. Nationalstatslige stridigheder som uoverensstem-

melsen omkring Gibraltars suverænitet er heller ikke blevet udryddet af politisk integration. Gibraltar har været under britisk suverænitet siden 1713, men uenighed mellem Spanien og Storbritannien om øens territorialfarvande har gang på gang været årsag til uoverensstemmelser. Det har ført til konstante diplomatiske spændinger mellem Spanien og Storbritannien, hvor suverænitet udgør det centrale element. Spaniens krav på Gibraltar er blevet opretholdt uanset den europæiske integrationsproces og det militære samarbejde i NATO. Konflikten mellem Madrid og London er tendentielt eskaleret i de senere år, men med Brexit har den fået en helt ny dimension, og den kunne meget vel komme til at spille en stor rolle i forhandlingerne om en britisk aftale med Den Europæiske Union.

Den europæiske integrationsproces er i de seneste år kommet i vanskeligheder. Den voksende mistillid til det europæiske projekt og den udbredte påstand om, at den mistede suverænitet burde gives tilbage til nationalstaten, er udbredt. Den spillede en væsentlig rolle forud for den britiske beslutning om at forlade det europæiske samarbejde, men tilslutningen til politiske partier, der agiterer for mindre EU og mere nationalstat, er vokset i stort set alle europæiske lande, hvor der har været valg i de seneste få år. Nogle partier forlanger deres lands udtræden af EU, og flygtningekrisen gav dem en chance for at rette en skarp kritik af nationalstatens angiveligt manglende kontrol over egne grænser.

Trods europæiske føderalistes entusiasme for "at fjerne de skranke, der deler Europa", som det blev formuleret med Romtraktaten (1957), er dette mål langt fra nået. Som flere af bogens kapitler viser, deler utallige barrierer stadig Europa: sociale, økonomiske, symbolske, nationale, kulturelle, sproglige, identitetsmæssige. Måske er det egentlige problem den myte, at EU er en organisation, der med succes har formået at blive en postnational og ikke mindst postterritorial enhed. Den enhed har ifølge myten formået at bevæge sig hinsides territoriale konflikter gennem politisk og økonomisk integration. Grænserne mellem de europæiske lande, der igennem århundreder har været basis for så megen konflikt på kontinentet, er langsomt blevet åbnet, og som en direkte følge af dette er hovedårsagen til historiske konflikter blevet fjernet. Som dette kapitel vil vise, er myten netop en myte. Grænser eksisterer i bedste velgående, og stridigheder omkring dem og deres udformning forbliver og er utroligt udholdende til trods for – og måske også på grund af – årtiers europæisk integration.

Territorialitetens fortsatte betydning

Ikke kun i Europa, men også globalt har nationalstater i årevis forholdt sig til problemer omkring grænsedragning gennem en bestemt norm om territorial integritet. Normen er ofte årsag til uoverensstemmelser imellem stater, og dens eksistens har således ikke været i stand til fuld-

stændigt at eliminere overtrædelser af nationalstatens ret til territorial integritet. Ikke desto mindre har denne norm formået at skabe orden i forhold til noget, der er et yderst komplekst fænomen, nemlig den internationale magtbalance.

Inden for den politiske videnskab findes der som konsekvens af den såkaldte globalisering en stærk tendens til at sætte spørgsmålstejn ved eller ligefrem at underkende betydningen af territoriet og dets afgrænsning. Globalisering er netop blevet defineret som mere åbenhed, mere mobilitet over grænser, *flow* og de-territorialisering. Globalisering – og europæisk integration – bliver desuden ofte anvendt i videnskaben som argument for, at det, der tidligere kunne kaldes stedernes rum, nu er blevet erstattet af strømmenes rum, altså en verden, hvor mennesker og ting ikke længere er knyttet til bestemte steder, men derimod er bevægelige. Ja, det bliver nærmest anskuet som en selvfølgelighed, at vi er mere mobile end nogensinde før.

Der er imidlertid al grund til at advare mod at undervurdere territoriets fortsatte betydning i det 21. århundrede (Kahler 2006, 1). I stedet for at modstille åbenhed og lukkede territoriale grænser er det interessante, hvordan den territoriale dimension interagerer med parallelle og nogle gange modsatrettede (ikke nødvendigvis modstridende) fænomener, såsom øget mobilitet. Mobilitet og åbenhed er nemlig ofte ledsaget af konsolidering og identitetskonstruktioner, der holder fast i begreber som suverænitet og territorialitet. Ronen Shamir (2005, 199) foreslår, at globalisering skaber sine egne principper for lukkethed. Der kan i den sammenhæng argumenteres for, at europæisk integration har defineret sine egne principper for territorialisering og har givet sig udslag i nye identitetsrelaterede tendenser i Europa.

Paradokset er med andre ord, at det, som inden for politisk teori betegnes de-territorialisering, ofte er efterfulgt af nye former for territorialisering – dvs. re-territorialisering som svar på de-territorialiseringen. Re-territorialisering kan forstås som lokale og nationale grænsers reetablering og konsolidering, en proces, som kan tage forskellige former. Den kan være fysisk, social, normativ, dialektisk, mental, osv. Den fremtrædende grænseforsker David Newman definerer re-territorialisering som "den proces, igennem hvilken territoriale magtkonfigurationer løbende er organiseret og reorganiseret" (Newman 2006, 88). Hans definition åbner for en forståelse af, at dette er en proces, der har været gennemgående for territorial magt, som Steen Bo Frandsen også viser i kapitel 1. Begrebet re-territorialisering skal derfor ikke betragtes som nyt, fordi "det løbende er sket, at nye stater opstår og andre forsvinder" (ibid.).

Euforien omkring territoriets endeligt og den grænseløse verden havde som nævnt i bogens introduktion vind i sejlene i Europa i 1990'erne, bl.a. som følge af Berlinmurens fald i 1989 og den europæiske integrationsproces' tilsyneladende gennemgribende succes. Tendensen var derfor at afvise grænser, som var de fuldstændigt irre-

levante for vores menneskelige praksis. Ideen om, at grænser er blevet mere flydende end tidligere, blev også toneangivende blandt mange akademikere (Giddens 1990; Castells 1997). Hovedtanken var, at staten gennemsyres og omgås af transterritoriale økonomiske og kulturelle processer, der får politiske og kulturelle grænser til at forsvinde. Efter denne opfattelse bliver nationalstater irrelevante, fordi deres borgere i højere grad opfatter sig selv som del af større fællesskaber.

Som modargument har mange påvist, at europæisk integration hverken har elimineret grænser eller bragt os hinsides territoriale konflikter. EU har måske nærmere reproduceret dem på et højere niveau. Ligesom nationalstaten har EU et center, en periferi – ergo et grænseland – samt juridiske rammer, der er omdebatterede. Hellere end at anskue samarbejdet som et eksempel på de-territorialisering og udelukkende bestående af dynamiske netværk, der skaber åbne og flydende grænser, kan samarbejdet ses som et eksempel på territorial institutionalisering (Eder 2006, 260). Van Houtum (2010, 962) ser denne institutionalisering som en 'grænsemaskine', der er optaget af at afgrænse, ordne og, vigtigst af alt, af at skabe de uønskede andre.

På et diskursivt plan lever begreber som stat, nation, uafhængighed og suverænitet i bedste velgående på det gamle kontinent. De træder igen i de seneste årtier stærkere i forgrunden, og den europæiske integrationsretorik bliver trængt i defensiven. Stadig flere europæere stemmer på populistiske partier, hvis budskaber og retorik i mellemtiden er blevet en del af en mainstream i europæisk politik. Globaliseringen og effekten af europæisk integration er ikke ensrettet eller uomgængelig. Processerne gør ikke verden flad, som Friedman (2005) forfægter, og som dette kapitel viser. Europa er ikke grænseløst og befriet fra territoriale konflikter. De er vedholdende, og det samme er de normer, som har til hensigt at regulere dem.

Territorial integritet

Territorial integritet har gennem de sidste årtier været et af grundprincipperne i de akademiske discipliner international jura og internationale relationer. Det skyldes, at princippet er en grundlæggende norm i det internationale politiske system. Som legitimation påpeger John A. Vasquez (1993, 151), at ordningen af territoriale stridsmål har været fundamental for opbygningen af nutidens verdensorden. Princippet blev både formelt og retsmæssigt konsolideret efter 1945, og FN-charterets artikel 2 understreger dets vigtighed:

Alle medlemmer skal i deres mellemfølelige forhold afholde sig fra trussel om magtanvendelse eller brug af magt; det være sig mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde, der er uforenelig med de Forenede Nationers formål. (FN CHARTER 1945, ART. 2(4))

Andre mellemstatslige organisationer, såsom NATO, Den Afrikanske Union, Den Arabiske Liga og Organisationen af Amerikanske Stater, henviser til princippet i deres grundlæggende traktater. OAS henviser alene til det i ikke mindre end fire forskellige artikler (1, 21, 28 og 29).

Mere interessant er det måske, at Den Europæiske Union tager denne norm meget seriøst, til trods for at samarbejdet ofte betegnes som postterritoriant og postnationalt. I Lissabontraktaten, der er grundlæggende for samarbejdet, er det stipuleret, at: "Den [Unionen] respekterer deres [staternes] centrale statslige funktioner, herunder sikring af statens territoriale integritet, opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed." (Den Europæiske Unions Tidende, 2007, Art. 3a(2)). Derfor bør vi stille nogle spørgsmål i forhold til territorial integritet. Hvorfor lægger stater og mellemstatslige organisationer så megen vægt på denne norm? Hvorfor er princippet blevet nærmest helligt i international politik? At territoriale stridsmål historisk har været nogle af de væsentligste årsager til krig og konflikter i verden, er måske den mest åbenlyse retfærdiggørelse. Rationalet er her, at hvis territoriale konflikter destabiliserer, så er det normens imperativ at regulere dette.

Territorial integritet producerer og styrker således orden i det internationale system. Dette kan betegnes som normens manifesterede funktion. Dykker vi en smule dybere ned i denne ide, ser vi, at territorial integritet ikke sigter mod at adskille, men derimod til international politisk orden, for "anerkendte og respekterede grænsedragninger er ikke noget, der adskiller befolkninger, men derimod det, som binder dem sammen." (Zacher 2001, 246)

Normen har også en latent funktion. Den er et redskab, som stater anvender til at opfylde en af de mest hellige nationale interesser; den garanterer, at deres territorium er uopløseligt. Normen beskytter statens grænsers ukrænkelighed under det, man kalder *uti possidetis* (Elden 2006, 12), et princip i international lov, der stipulerer, at et territorium skal forblive en del af den stat, der kontrollerer det, medmindre andet er fastsat. Normen er således til statens fordel, da den fastholder territorial *status quo*. Ifølge Allan Buchanan (2004, 340) etablerer princippet *uti possidetis*, at "grænser skal forblive intakte, medmindre der er fælles enighed om at ændre dem". Et af de mest fascinerende aspekter ved normen er, at den også bliver anvendt af grupper, der ønsker at løsrive sig fra en stat – i det mindste så længe de ikke selv udgør en stat. Så snart de bliver en selvstændig stat, er de som regel hurtige til at understrege normens ukrænkelighed.

Dermed ikke sagt, at normen om territorial integritet er fuldstændig ukontroversiel, uproblematisk, og at den aldrig bliver kritiseret. Socialkonstruktivister ville i den sammenhæng påpege, at grænser er arbitrære menneskelige forekomster, dvs. at de er produkter af historiske og nutidige magtforhold. Det giver derfor ikke megen mening at forholde sig til grænser, som var de sakrosankte.

Der findes stadig utallige statuer af marskal Tito, symbolet på jugoslavisk enhed, rundt om i det tidligere Jugoslavien. Monumentet, som er afbilledet her, hylder udover Tito selv også de antifascistiske helte, partisanerne. Det står i byen Pula. Foto: JøMa



Det er dog alligevel, hvad de fleste stater rent faktisk gør, når de (re)konstruerer deres historiske fortællinger. Territoriet bliver med andre ord omtalt som en ædel og hellig ejendom. Historien, historiske genstande og erindringssteder såsom religiøse bygninger, slotte eller kirkegårde bliver anvendt til retfærdiggørelse af territoriale krav. Eller de bliver til udviskede nuancer i landskabet, ja nogle gange bliver de helt konkret destrueret, som tilfældet var det under konflikten i Bosnien i 1990'erne.

Her skal man bide mærke i, at statsgrænser ofte ikke falder sammen med etniske grænser. Som O'Dowd udtrykker det: "Overensstemmelsen mellem stat og nation kendetegner måske mange nationalistes politiske ambition; måske repræsenterer den en 'idealtipe' af en 'nationstat', men den findes sjældent, om nogensinde, realiseret i praksis" (O'Dowd 2010, 1032). Det indebærer, at især stater, som er heterogene og har svage institutioner, er sårbare i forhold til løsrivelse og territorial disintegration.

1990'ernes Sovjet bliver ofte anvendt som et paradigmatiske eksempel på en svag statsdannelse, hvoraf der udsprang et væld af nye stater. Da Sovjetunionen kollapsede, blev femten nye republikker formet, hvis grænser nærmest alle var baseret på etniske delinger. Denne ufuldkommenhed er nærmest en ideopskrift på, hvordan potentielle konflikter kan opstå i fremtiden. I dag, to årtier efter Sovjetunionens fald, er der ud over konflikten i det østlige Ukraine, talrige andre territoriale konflikter i området. Nagorno-Karabakh, Sydossetien, Abkhasien og Transnistrien er bare nogle af eksemplerne, og de forbliver et resultat af ufuldkomne nye grænsedragninger inden for det tidligere sovjetiske territorium. I stedet for at løse territoriale stridigheder har dannelsen af nye republikker skabt grobund for endnu flere.

Jugoslavien er et andet eksempel. I ingen andre tilfælde er der blevet produceret så mange nye stater og grænser i så kort en periode på så relativt lille et territorium. Årsagerne til, at denne tidligere fleretniske stat i Sydøsteuropa kollapsede, er selvfølgelig mange og kræver et helt studium i sig selv. Men en af de mulige forklaringer på Jugoslavians opløsning er den føderale regerings manglende evne til at samle befolkningerne under en panjugoslavisk identitet, som kunne erstatte (allerede eksisterende) nationale identiteter. Den centralt dikterede ånd af 'broderskab og enhed', den socialistiske ideologi, den episke fortælling om partisanernes kampe og personlighedskulten om Tito, statens absolutte overhoved, blev anvendt "som en sublimeringsmekanisme til at undertrykke de 'nationale impulser' i de forskellige etniske grupper" (Castan Pinos og Andersen 2012, 95). Den senere historie har bevist, at strategien slog fejl eller i hvert fald ikke rodfastede sig i store dele af befolkningerne i området. Etniske identiteter kombineret med (gen)fundne religiøse følelser blandt de forskellige befolkningsgrupper, der udgjorde Jugoslavien, viste sig at være svære at udvande. I de tidlige 1990'ere udbrød blodige konflikter omkring løsrivelse fra

Jugoslavien, og konsekvensen blev dannelsen af en række nye selvstændige republikker.

Det seneste eksempel på løsrivelse eller forsøgt løsrivelse er Kosovo, som erklærede sig uafhængigt i februar 2008. Kosovo kan anskues som den måske sidste akt af den jugoslaviske tragedie. Da Kosovo erklærede sin uafhængighed i 2008, var Serbien præget af alle ovennævnte symptomer: svage institutioner og heterogenitet, særligt i sin (tidligere) albanskdominerede Kosovoprovins.

Kosovo som påskud for nye løsrivelser

Den 17. februar 2008 proklamerede Kosovos folkevalgte forsamling regionens uafhængighed fra Serbien. Det unilaterale skridt førte til en forespørgsel fra den serbiske regering til Den Internationale Domstol, der gav sit svar i form af en rådgivende erklæring den 17. juli 2010. Heri erkendte domstolen, at ingen international lov gav forskrifter om udstedelsen af en uafhængighedsdeklaration. Den måtte betragtes som en politisk handling (ICJ 2010, 27). Domstolen konkluderede yderligere, at deklarationens vedtagelse ikke overtrådte gældende regler i international ret (ICJ 2010, 53). Med denne erklæring synes domstolen at se "bort fra [...] international rets holdning, at den territoriale enhed af suveræne stater skal, uden undtagelse, respekteres" (Falk 2011, 58). Domstolen fulgte således ikke normen om territorial integritet, hvilket kun kunne læses som en åbning for tilsvarende krav i fremtiden.

Dette perspektiv, der måtte virke foruroligende for alle stater med potentielle problemer med løsrivelsesbevægelser, har været Serbiens trumfkort i dets forsøg på at få andre stater til at afholde sig fra at anerkende Kosovo. En måned efter uafhængighedserklæringen advarede den tidligere serbiske udenrigsminister Vuk Jeremić mod en anerkendelse, fordi det ville legitimere unilateral løsrivelse af provinser og andre ikke-statslige aktører i andre lande (2008). Sådanne ord måtte give genlyd i følsomme ører. Sagen ramte en fritliggende nerve, for grænseregionen Kosovo påberåbte sig princippet om selvbestemmelse, argumenterede med, at den var udsat for overgreb mod menneskerettighederne og i øvrigt faldt inden for kategorien af "ikke-ankendte enheder, der påberåber sig status af en stat" (Weller 2011, 129). Trekantskonstellationen forklarer, hvorfor Rumænien, Spanien, Cypren, Slovakiet og Grækenland ikke har anerkendt Kosovo. De fire første kæmper alle selv med krav om løsrivelse og autonomistatus inden for deres stater. Rumænien og Slovakiet har ungarske mindretal, Spanien kæmper med Baskerlandet og Catalonien, mens Cypren har problemer med den tyrkiske republik i Nordcypern – en sag, som Grækenland sympatiserer med.

Den amerikanske regering forudså tidligt risikoen for en uønsket politisk præcedens og fastholder derfor, at domstolens holdning i Kosovosagen skal betragtes som "et særligt tilfælde, som ikke kan dan-

ne præcedens i andre situationer" (U.S. Department of State 2008). Det har dog ikke afskrækket subnationale enheder, som netop ikke har skjult deres entusiasme, hvad angår domstolens holdning i Kosovosagen. Således læste den nu afdøde præsident for den selvproklamerede republik Abkhasien, Sergei Bagapsh, Den Internationale Domstols erklæring som en bekræftelse på Abkhasiens og Sydossetiens ret til uafhængighed. Han mente sågar, at de fra et historisk og juridisk synspunkt havde meget større ret til uafhængighed end Kosovo (BBC 2010). Den russiske præsident, Vladimir Putin, henviste i en tale i Du-maen i marts 2014 også til domstolen og nævnte Kosovo ved navn ikke mindre end fem gange (Putin 2014). Intentionen var ikke at retfærdiggøre annekteringen af Krim, men derimod at påpege vestlige selvmodsigelser, hvad angår modsætningen mellem territorial integritet og retten til selvbestemmelse.

Dønningerne fra Kosovoeksemplet er også nået til EU, hvilket beviser eksistensen af separatistiske tendenser. I september 2012 sendte de to proseparatistiske catalanske parlamentsmedlemmer, Ramon Tremosa og Raul Romeva, et skriftligt spørgsmål til Den Europæiske Kommission. De anvendte netop også Den Internationale Domstols holdning i Kosovosagen og kædede dens konklusion sammen med deres løsrivelsesmål:

Cataloniens politiske situation taget i betragtning er det snart muligt at kalde til folkeafstemning om løsrivelse [...]. Den Internationale Domstols holdning til Kosovos unilaterale deklARATION fastslår, at det demokratiske princip står over territorial integritet og derfor over statslig lovgivning. Derfor er det Kommissionens holdning, at der skal defineres en demokratisk og transparent vej til en mulig catalansk uafhængighedsproces. (EUROPEAN PARLIAMENT 2012)

Separatisme i og uden for Europa

At definere separatisme er en udfordrende, men nødvendig opgave, fordi en sådan definition vil kunne udskille de relevante komponenter, der ligger til grund for dette fænomen. Som en begyndelse kan vi definere separatisme som eksistensen af en gruppe (eller flere grupper) i en stat, der har til formål at etablere en ny uafhængig politisk autoritet i en del af denne stats territorium. Etableringen af en sådan ny enhed vil automatisk føre til, at den pågældende stats grænser skal revurderes.

Generelt står centralregeringer uforstående over for løsrivelseskrav, hvilket kan føre til unilaterale reaktioner som eksempelvis Kosovos uafhængighedserklæring. I særlige tilfælde kan stater også acceptere retten til løsrivelse af et territorium, fx når dette er forfatningsmæssigt nedfældet. De seneste eksempler herpå er Skotland, som afholdt en folkeafstemning om løsrivelse fra Storbritannien den 18. september

2014, hvor hovedparten af skotterne stemte imod løsrivelse, Quebec, som gennemførte to folkeafstemninger om løsrivelse fra Canada i 1980 og 1995 uden succes, og en række tidligere Sovjetrepublikker såsom de baltiske stater, Hviderusland og Ukraine samt Montenegro, som løsriv sig fra Serbien i 2006 på forfatningsmæssigt grundlag.

Tager man den ovenfor nævnte definition i betragtning, kan separatisme potentielt komme på tale i de fleste stater. Der er imidlertid visse faktorer, der kan fremme eller modsat modvirke opkomsten af separatisme. Måske er det væsentligste grundlag for separatisme eksistensen af kulturelle, etniske og religiøse forskelle i forhold til en central magt. Sådanne forskelle fører ikke nødvendigvis til løsrivelseskrav, men de udgør en mulig forudsætning for dem. I den forbindelse kan politiske og kulturelle problemer bidrage til at radikaliserer regionalistiske eller kulturelle bevægelser. En vedvarende økonomisk krise kan også være med til at konsolidere anti-centralistiske bevægelser i en stat, og de kan radikaliserer regionalistiske bevægelser, der kan lede til opløsning af staten (som tilfældet var det i Jugoslavien). Denne opløsning kan ske utroligt hurtigt, som det tjekkoslovakiske eksempel viste. I juni 1990 var der kun 5% tjekker og 8% slovakker, som var for uafhængighed, to år senere, i oktober 1992, var 56% tjekker i Bøhmen og 43% i Mæhren for en deling af landet, og 37% slovakker bakkede op omkring den beslutning (Taras og Ganguly 2008, 166).

Økonomisk ustabilitet kan ledsages af politisk uro, igennem hvilken den centrale regering mister sin legitimitet. Dette er et centralt element, der letter konsolideringen af løsrivelseskrav og kan bruges som argument i anti-centralistiske diskurser. Selvfølgelig er løsrivelseskravenes succes også afhængige af befolkningens opbakning, hvilket gør det nødvendigt at organisere og skabe opbakning til kravene. Separatistiske grupper skal med andre ord appellere til befolkningen ved at instrumentalisere folks utilfredshed med den centrale regering.

Endelig er der to eksterne faktorer, som spiller en rolle for løsrivelsesprocessens succes. Den større, regionale kontekst har stor betydning, fordi den kan være basis for synergi og skabe en slags dominoeffekt, hvilket illustreres af adskillige tilfælde i europæisk historie. De spanske koloniers uafhængighed i Latinamerika i det tidlige 19. århundrede, afkoloniseringen af Asien og Afrika efter Anden Verdenskrig samt Jugoslavien og Sovjetunionen i nyere tid. Når ånden er ude af flasken så at sige, bliver udsigterne til at opnå uafhængighed mere lyse.

Det andet eksterne grundlag for løsrivelse handler om andre territorialmagters støtte til bestemte løsrivelsesprocesser. Dette er ikke noget nyt, men som sådan sædvanligt, og der er talrige historiske og nutidige eksempler på støtte fra fremmede magter. Fx spillede USA en aktiv rolle bag Cubas og Puerto Ricos uafhængighed fra Spanien i 1898, og forskellige europæiske magter støttede op omkring Grækenlands uafhængighed fra Det Osmanniske Rige i 1820'erne. I en mere nutidig



Demonstration for uafhængighed i Barcelona den 11. september 2015, den catalanske nationaldag. Siden 2012 har ifølge politiets anslag omkring en million catalanere hvert år demonstreret for uafhængighed på nationaldagen. © Catalan National Assembly

kontekst kan man nævne den algeriske opbakning til Den Sahrawiske Arabiske Demokratiske Republik (Vestsahara) uafhængighed, Armeniens politiske og militære støtte til den selvudnævnte republik Nagorno-Karabakh, som siden 1994 har været de facto delt fra Aserbajdsjan, NATOs støtte til Kosovos uafhængighed i 2008 og Ruslands støtte til delingen og den deraf følgende annektering af halvøen Krim.

Det er værd at kigge lidt nærmere på det sidste eksempel i lyset af hidtidige forklaringer. Den vestlige presse har været hurtig til at udnævne Vladimir Putin som hovedårsagen til, at Krim løsrev sig fra Ukraine. At Rusland har spillet en rolle i udviklingen, er selvfølgelig ubestrideligt, men det skal ikke få os til at se bort fra, at Krim var karakteriseret af mange af de kriterier, der er væsentlige for, at separatisme opstår. Hverken Rusland eller Putin er ansvarlige for dem. Fx taler størstedelen af befolkningen på Krim et andet sprog (russisk) end statens flertal (ukrainsk). Det meste af befolkningen deler national identitet med Rusland. Ukraine har også gennemgået en lang økonomisk krise og måske endnu vigtigere: en institutionel og politisk krise, hvor en folkevalgt præsident (støttet i overvældende grad på Krim) blev afsat som følge af en voldelig folkelig protest, som fra halvøens befolkningsperspektiv blev anskuet som særdeles antirusisk.

Andre faktorer spillede også ind. Det ukrainske parlament traf fx en beslutning om at afskaffe loven "Om statens sprogpolitik", som stiplede, at de forskellige regioner kunne bruge andre officielle sprog end ukrainsk. Dette ville indebære, at russisk ikke længere kunne fungere som officielt sprog på Krim. Derudover havde nogle af grupperne (Svoboda, Right Sector, osv.), der var involveret i protesterne i Kiev, som førte til præsidentens afsættelse, en nationalistisk karakter. Dette gav ekstra pondus bag separatismen, som voksede på Krim. Ligesom USA havde gjort det med Kosovo, drog Rusland her fordel af den allerede udviklede løsrivelsestrang på Krim.

Etniske forskelle og partikulære gruppers krav kan derfor ikke overses. De har en forbløffende evne til at destabilisere en stat og i ekstreme tilfælde til at kompromittere territorial integritet. Raymond Taras og Rajat Ganguly (2008, 34) har pointeret, at den senere tids fokus på integration af stater og processer, såsom funktionalisme, føderalisme og transnationalisme, har fået os til at se bort fra, at stater kan opløses indefra igennem etniske konflikter. Som fænomen er separatisme meget tæt forbundet med etniske forskelle. Sådanne forskelle kan anses for at være noget positivt, og de kan værdsættes i statslig sammenhæng. Men de kan så sandelig også opfattes med mistro og optræde som en potentiel kilde til uroligheder, forræderi og separatisme.

Den Europæiske Union har forsøgt at skabe en fortælling om Europa baseret på begreberne 'enhed' og 'mangfoldighed', hvilket i 2000 mandede ud i, at unionen tog sig mottoet 'enhed i mangfoldighed'. Mottoet er blevet udfordret på en række fronter i den senere tid. Frem for at være homogene er mange af Europas stater præget af etnisk

diversitet. Dette leder selvfølgelig ikke direkte til separatisme og staters opløsning, men det forbliver en faktor. At man i både Catalonien og Skotland de seneste år har bevæget sig fra regionalisme til klare separatistiske målsætninger (Keating 2013; Pérez og Sanjaume 2013), vækker uden tvivl – eller burde vække – bekymring blandt nationale og overnationale europæiske ledere.

Separatisme er således blevet et problem inden for EU. Til trods for den kendsgerning, at 55% af skotterne stemte imod secession ved folkeafstemningen om uafhængighed i 2014, tjener Skotland som en nyttig illustration af denne trend. I Catalonien er situationen betydelig mere dramatisk. Mens den skotske folkeafstemning kom i stand efter overenskomst mellem den skotske og den britiske regering, var den folkeafstemning, der fandt sted den 1. oktober 2017 i Catalonien, alene organiseret af den catalanske regering. Den blev derfor betragtet som illegal af den spanske regering. På dagen for folkeafstemningen eskalerede konflikten som følge af centralmagts klodsede og forgæves forsøg på at hindre afstemningen med magt. Folkeafstemningen og den symbolske uafhængighedserklæring 27. oktober førte til centralmagts beslutning om at suspendere Cataloniens autonomi. Flere regeringsmedlemmer og fremtrædende personligheder blev fængslet, mens andre, herunder også den catalanske leder Carles Puigdemont, gik i eksil. Den spanske regerings forsøg på at gøre en politisk konflikt til en juridisk har ikke bidraget til en løsning. Udviklingen minder en del om, hvad den amerikanske jurist Charles Dunlap har defineret som lawfare – brugen (eller misbrugen) af juridiske midler som et våben til at opnå politiske eller militære mål (Dunlap 2010, 146).

Overordnet betragtet har fire årtier med europæisk integration i Storbritannien (1973-2014) og tre årtier i Spanien (1986-2017) ikke mindsket indre territoriale konflikter, nærmere tværtimod. Pointen må være, at europæisk integration ikke fører til en nedbrydning af suverænitetskonflikter. Begge fænomener – secession og integration – forekommer at være fuldkommen kompatible (Castan Pinos 2018, 250).

Andre territorier i Vesteuropa vil måske følge det skotske eller catalanske eksempel. Regionen Veneto i Italien, Flandern i Belgien og Baskerlandet i Spanien er de mest nærliggende muligheder. Af disse scenarier udspringer en række vigtige spørgsmål, som EU's politikere må stille sig selv. Hvad gør EU, hvis et tilstrækkeligt flertal af en befolkning i en region er villigt til (på fredelig vis) at løsrive sig fra en medlemsstat? Hvordan vil EU forholde sig til intern udvidelse (hvis løsrivelsen er sket med statens samtykke)? Ironien er, at mange EU-stater har været med til at tænde ild til denne potentielle separatistiske brand igennem deres aktive støtte til Kosovos løsrivelse fra Serbien. Som Borgen (2010, 1010) gør klart, er det tydeligt, at både Kosovos uafhængighedserklæring og Den Internationale Domstols rådgivende holdning til den repræsenterer meget afgørende begivenheder for grupper i Europa, der har løsrivelse som mål. Selv om Kosovo ikke kan

bruges som præcedens i juridisk forstand, kan eksemplet så sandelig tjene som politisk inspiration.

Magtens ubønhørlighed

At krav på løsrivelse på ny har vundet indflydelse i Europa, fører os således både til en lærestreg og et paradoks. Vi kan lære, at territoriale konflikter ikke forsvinder, integration til trods. Paradokset er, at overnational integration kan anskues som en af årsagerne til separatisme. Grænser, identitet og deres politiske potentiale kan ikke afvises. Det er væsentligt at anerkende, at grænser er en nøgelfaktor for politiske eliter, fordi de sørger for sikkerhed – forestillet, symbolsk eller reel – narrativ loyalitet blandt befolkninger, og de udgør en magtfuld identitetsmærke. Territorium og de konflikter, der uvægerligt udspringer af det, forbliver et vægtigt element til trods for europæisk integration og globalisering.

Separatisme kan altså ikke negligeres, da den forbliver en vigtig del af international politik. Den er underlagt magt og mere specifikt magtrelationer. Når magtrelationer forandrer sig, forandrer landkortene sig også. Derfor er og bliver magt og ikke moralske argumenter den mest effektive måde at opretholde en stats territoriale integritet på. Dette blev fastslået allerede i det antikke Athen i Thukydids Melierdialog, hvor han forklarer, hvorfor Athen ikke invaderer andre magtfulde bystater: "Hvis nogen opretholder deres uafhængighed, er det, fordi de er stærke, og hvis vi ikke overfalder dem, er det, fordi vi er bange" (Thucydides 2008, 568). En af de lektioner, vi kan tage med os fra eksemplet Kosovos løsrivelse fra Serbien, men også Ruslands annektering af Krim er, at en norm, såsom territorial integritet, er underlagt geopolitiske interesser, dvs. den er del af en større magtbalance mellem stater. Derfor bliver sådanne principper fra tid til anden overtruffet af magtens ubønhørlige logik.

- BBC. July 22 (2010) 'Reaction in quotes: UN legal ruling on Kosovo' <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10733837> (sidst besøgt 28.05.2018).
- Borgen, C.J. (2010) 'From Kosovo to Catalonia: Separatism and Integration in Europe', *Goettingen Journal of International Law* 2(3): 997-1033.
- Buchanan, A. (2004) *Justice, Legitimacy, and Self-Determination*. New York: Oxford University Press.
- Castan Pinos, J. og Jačetić Andersen, D. (2012) 'Challenging the post-Yugoslavian borders: The enclaves of Sastavci and Dubrovnik'. I J. Janczak og P. Osiewicz (red.) *European Enclaves in the Process of De-bordering and Re-bordering*. Berlin: Logos Verlag Berlin.
- Castan Pinos, J. (2018). 'Conflicts over Sovereignty in Europe in the so-called Post-Sovereignty Era'. I B. Wassenberg (red.), *Castle-talks on Cross-Border Cooperation. Fear of Integration? The Pertinence of the Border*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 239-252.
- Castells, M. (1997) *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen II: El Poder de la Identidad*. Madrid: Alianza Editorial S. A.
- Den Europæiske Unions Tidende (2007). 'Lissabontraktaten' <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN> (sidst besøgt 28.05.2018).
- Dunlap, C. (2008) 'Lawfare today: Perspective', *Yale Journal of International Affairs* 3(1): 146-154.
- Eder, K. (2006) 'Europe's borders: The narrative construction of the boundaries of Europe', *European Journal of Social Theory* 9(2): 255-271.
- Elden, S. (2006) 'Contingent Sovereignty, Territorial Integrity and the Sanctity of Borders', *SAIS Review* 26(1): 11-24.
- European Parliament. September 21 (2012) 'Parliamentary Questions' <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2012-008324+0+DOC+XML+VO//EN> (sidst besøgt 28.05.2018).
- Falk, R. (2011) 'The Kosovo Advisory Opinion: Conflict Resolution and Precedent', *The American Journal of International Law* 105: 50-60.
- FN Charter (1945) 'Charter of the United Nations', <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf> (sidst besøgt 28.05.2018).
- Friedman, T. (2005) *The world is flat: A brief history of the globalized world in the 21st century*. London: Penguin Books.
- Giddens, A. (1990) *The consequences of modernity*. Cambridge: Blackwell. International Court of Justice (2010) *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion*.
- Jeremić V. (2008) 'United Nations Security Council Statement', <http://embassyofserbiadeli.net.in/StatementMSP.htm> (sidst besøgt 06.06.2018).
- Kahler, M. (2006) 'Territoriality and conflict in an era of globalization'. I M. Kahler og B.F. Walter (red.) *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keating, M. (2013) 'Nationalism, unionism and secession in Scotland'. I J.P. Cabestan og A. Pavković (red.) *Secessionism and Separatism in Europe and Asia: To Have a State of One's Own*. Oxon: Routledge.
- Newman, D. (2006) 'The resilience of territorial conflict in an era of globalization'. I M. Kahler og B.F. Walter (red.) *Territoriality and conflict in an era of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Dowd L. (2010) 'From a 'borderless world' to a 'world of borders': 'Bringing history back in'', *Environment and Planning D: Society and Space* 28(6): 1031-1050.
- Pérez, L. og Sanjaume, M. (2013) 'Legalizing Secession: The Catalan Case', *Journal of conflictology* 4(2): 3-12.
- Putin, V. (2014) 'Address by President of the Russian Federation' <http://eng.kremlin.ru/news/6889> (sidst besøgt 25.05.2018).
- Shamir, R. (2005) 'Without borders? Notes on globalization as a mobility regime', *Sociological Theory* 23(2): 197-217.
- Taras, R.C. og Ganguly, R. (2008) *Understanding ethnic conflict*. London: Longman.
- Thucydides (2008) *The History of the Peloponnesian War*. Auckland: The Floating Press.
- U.S. Department of State (2008) 'The case for Kosovo' <https://2001-2009.state.gov/p/eur/ci/kv/c24701.htm> (sidst besøgt 06.06.2018).
- Van Houtum, H. (2010) 'Human blacklisting: The global apartheid of the EU's external border regime', *Environment and Planning D: Society and Space* 28: 957-976.
- Vasquez, J.A. (1993) *The War Puzzle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weller, M. (2011) 'Modesty Can Be a Virtue: Judicial Economy in the ICJ Kosovo Opinion?', *Leiden Journal of International Law* 24(1): 127-147.
- Zacher, M.W. (2001) 'The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force', *International Organization* 55(2): 215-250.