



Konflikt, legitim makt og politisk inklusjon i Ukraina

Hvis konflikten i Donbas sprer seg til andre regioner i Ukraina, vil dette ha konsekvenser både for den politiske utviklingen i Ukraina og for sikkerhetssituasjonen i Europa som helhet. I denne analysen har vi sett på faktorer som kan styrke myndighetene i Kievs stilling i de østlige provinsene, og prosesser som kan føre til økt polarisering og destabilisering. Med dette som utgangspunkt diskuterer vi mulighetene for en spredning av konflikten ut over de områdene som er berørt i dag.

Vi argumenterer for at polariseringen vi ser i Ukraina ikke først og fremst er uttrykk for politiske uenigheter mellom ulike befolkningsgrupper eller regioner i Ukraina. En tilnærming til EU, bekjempelse av korrupsjon og beskyttelse av Ukrainas territoriale integritet er tiltak kun marginale deler av befolkningen motsetter seg. Imidlertid finnes det en rekke strukturelle og institusjonelle faktorer som virker sammen og fører til usikkerhet og polarisering. En anti-russisk nasjonsbyggingsprosess, polarisert og til dels misledende mediedekning og lav tillit til samfunnsinstitusjoner er blant de viktigste faktorene som bidrar til denne polariseringen. Om disse trendene ikke snus, kan de på sikt øke sannsynligheten for en spredning av konflikten til andre deler av øst-Ukraina.

Her diskuterer vi først faktorer som trekker Ukraina i retning av kompromiss og samling, deretter ser vi på polariserende faktorer, før vi avslutningsvis kommer med anbefalinger for norsk Ukraina-politikk.

Analysen bygger på rundt 50 intervjuer gjennomført i Ukraina i oktober 2014 med representanter for politiske og økonomiske eliter i tillegg til arbeidere, studenter, pensjonister, arbeidsledige og journalister. I tillegg til intervjuene gjennomførte vi en screening av 4 ulike mediekilder i forkant av parlamentsvalget i Ukraina.

Geografisk avgrensning

Ukraina: Kiev, Kharkiv og Odessa.

Ukrainas politiske konsensus

I våre intervjuer i Kiev, Kharkiv og Odessa fant vi ikke at opinionen er delt i klare, enhetlige grupper med pro-vestlige versus pro-russiske/anti-vestlige holdninger. Tvert imot var opinionen relativt forent på følgende, viktige punkter:

EU-integrasjon vil være bra for Ukraina

Alle våre informanter mente at en form for EU-integrasjon vil være bra for Ukraina, både for å bekjempe korrupsjon og for å sikre økonomisk utvikling. Det var imidlertid uenighet om hvor sterk EU-integrasjonen burde være (fullt medlemskap eller et løsere partnerskap), og hvorvidt EU vil være villig til å ta inn Ukraina som medlem. De som definerer seg som pro-russiske opplever et EU-medlemskap som langt mindre sannsynlig enn de som definerer seg som vestlig-vendte. Men selv blant de som sterkt ønsker et EU-medlemskap, er det mange som mener at dette er lite realistisk. I diskusjoner om NATO-medlemskap finner vi tilsvarende holdninger. Svært mange mener at et NATO-medlemskap hadde vært det beste for Ukraina, da de ikke kan stå imot Russland alene. Men

mange ser på et slikt medlemskap som lite realistisk, og flere mener at å jobbe for NATO-medlemskap i seg selv vil kunne provosere Russland. De tviler på at NATO vil være villig til å garantere for Ukrainas sikkerhet på sikt, og anser det som farlig å provosere Russland. Dette synet finnes i størst grad blant de som ser seg selv som pro-russiske, men også blant deler av befolkningen som er sterkt kritisk til Russland og deres innblanding i konflikten i Ukraina.

Korrupsjon er Ukrainas hovedutfordring

Demonstrasjonene på Maidan ble av mange opplevd som en mobilisering mot en korrupt politisk ledelse. Kravet fra Maidan-bevegelsen om korrupsjonsbekjempelse var noe alle våre informanter støttet, selv de som i utgangspunktet var skeptiske til demonstrasjonene. Den omfattende korrupsjonen som vanlige ukrainere lever med til daglig omtales svært kritisk av alle, og det er et stort ønske om reformer. Det er imidlertid betydelig skepsis til hvorvidt de nye myndighetene er i stand og villige til å gjøre nødvendige grep for å få bukt med korrupsjonen.

Ikke ønske om økt militær inngripen fra Russland

Ingen av våre informanter ønsket at konflikten i Donbas skulle spre seg, eller uttalte noen form for støtte for militante separatistbevegelser eller russisk invasjon. Kvantitative meningsmålinger støtter også opp om dette; kun 6% av befolkningen uttalte i september 2014 at de støttet at Russland sendte hærstyrker inn i Ukraina for å beskytte den russisk-språklige befolkningen.¹ I våre intervjuer møtte vi mange som argumenterte for et tettere samarbeid og bedring av relasjoner med Russland, og som kalte seg selv pro-russiske. Dette var ikke fordi de mente den russiske samfunnsmodellen og regimet er mer velegnet for Ukraina. De som er pro-russiske må heller forstås som forkjempere for en politikk der Russland håndteres på en måte som minimerer risikoen for konflikt og bevarer muligheten for økonomisk samarbeid mellom landene.

Ukraina bør forbli samlet

Til tross for at vi intervjuet personer fra svært mange ulike ideologiske grupperinger, var den ingen som uttrykte støtte for at Ukraina burde deles² eller at Russland og Ukraina skulle bli ett land³. Blant de mer uttalt vestlig-ventde var det mange som hevdet at de pro-russiske ønsket splittelse eller sammenslåing med Russland, men dette ble avvist av alle pro-russiske informanter. Noen ønsket en stat etter føderal modell som i Tyskland eller USA, men ingen ønsket en overtagelse fra Russland eller en splittelse av Ukraina i øst og vest. Andre argumenterte for et tettere handelssamarbeid med Russland, men ingen politisk union. Meningsmålinger bekrefter denne tendensen og viser at kun 2% av alle ukrainere ønsker at landet skal splittes.⁴

Opplevd polarisering, frykt og destabiliserende prosesser

Seksjonen over viser at det er betydelig konsensus på sentrale politiske spørsmål i Ukraina. Det er heller ikke mulig å definere klare fronter i de uenighetene som finnes. For eksempel: blant personer som mener det er nødvendig å få et bedre forhold til Russland, er det noen som mener at Krim må tilbake til Ukraina for enhver pris, og andre som mener at Krim kan oppgis om nødvendig. På samme måte er det indre uenigheter

blant de uttalt pro-russiske og anti-russiske delene av befolkningen på spørsmål om hvor sannsynlig det er at Ukraina kan få EU-medlemskap. Slike kryssende konfliktlinjer vil ofte ha modererende effekt og øke mulighetene for kompromiss, siden det åpnes for skiftende allianser og samarbeid mellom grupper som er i konflikt i andre saker. Dette skjer imidlertid ikke i Ukraina. Befolkningen opplever gjennomgående at den politiske situasjonen er svært polarisert, og politiske uenigheter splitter familier og venner til tross for enighetene som finnes. Vi vil nå peke på ulike faktorer som kan forklare dette.

Ingen tro på uavhengig presse

Det er i dag svært liten tillit til mediene i den ukrainske befolkningen. Alle vi snakket med, var overbevist om at «alle sider lyver», og at det er nødvendig å lese mellom linjene for å kunne vite hva som er sant. Mange var imidlertid sikre på at de selv kunne skille mellom det som var sant og det som var propaganda. Gitt det polariserte mediebildet ukrainere må forholde seg til, er det lite sannsynlig at de klarer nettopp dette. Istedenfor vil mange oppleve at ting er sant om det stemmer overens med det verdensbildet man har fra før, og avvise som propaganda alt som utfordrer dette bildet (confirmation bias). Dette gjør at forskjellene i hvordan de to sidene opplever den pågående konflikten styrkes, og muligheten for et felles grunnlag for diskusjon om løsninger reduseres. Fraværet av en samlende kilde til informasjon som begge sider opplever som troverdig, kombinert med diametralt motsatte fremstillinger av utviklingen, virker polariserende og destabiliserende.

Frykt for de andre og ingen tillit til politi og rettsapparat

Både pro-vestlige og pro-russiske medier beskriver situasjoner der den ene sidens tilhengere blir utsatt for vold, uten at politiet griper inn. I våre intervjuer i Kharkiv og Odessa var det mange som var redde for angrep fra den andre parten, og da særlig fra væpnede militser utenfor de ordinære militære styrkene. Men alle avviste at den andre parten hadde grunn til å være redd. Denne frykten for «de andre» forsterkes av omfattende korrupsjon i politi og rettsapparat. Personer på begge sider var overbevist om at dersom de ble utsatt for vold fra høyreekstreme/(pro-)russiske aktivister, ville ikke politiet gripe inn for å beskytte dem. Måten folk snakker om brannen i fagforeningshuset i Odessa på, illustrerer dette. Den ene siden hevder at politiet stod ved siden av og beskyttet pro-russiske demonstranter som var bevæpnet, og senere skjøt to pro-vestlige demonstranter. Den andre siden leg-

¹ International Republican Institute Sept 12–15, 2014

² Krimspørsmålet er unntatt her, da opinionen var klarere delt på spørsmål om Russland kan beholde Krim.

³ Vi har ikke undersøkt holdninger i Donbas-regionen, og er åpne for at det kan være andre holdninger der.

⁴ International Republican Institute Sept 12-15, 2014

ger vekt på at politiet ikke grep inn for å redde de pro-russiske demonstrantene som var innesperret i det brennende fagforeningshuset, og at det var de som overlevde brannen som ble arrestert, ikke de som kastet brannbombene. Begge sider bruker hendelsen for å vise hvordan politiet er på motstanders side. Opplevelsen av å ikke ha reell beskyttelse, sammen med manglende tillit til politiet, skaper frykt på begge sider og virker polariserende.

Anti-russisk nasjonsbygging

Deler av Maidan-bevegelsen ønsker å bygge en ny ukrainsk identitet, og det pågår en aktiv nasjonsbyggingsprosess der Ukrainas historie refortolkes.

I det nye kulturelle uttrykket legges det vekt på vest-ukrainske tradisjoner, mens sovjettradisjoner, og andre kulturelle uttrykk som er felles med Russland, forkastes. I historiefremstillingen legges det mer vekt på russiske overgrep mot det ukrainske folk. For de delene av befolkningen som har en sterkere russisk identitet, føles disse endringene som et overtramp. Språkdebatten er kanskje det sterkeste uttrykket for dette. Mange har nå tatt til orde for at personer som ikke behersker ukrainsk ikke kan inneha offentlige embeter. Dette vil ekskludere store deler av befolkningen i øst-Ukraina. I våre intervjuer med politiske eliter i Kiev og provinsene, ble den mer russiskvennlige befolkningen i øst ofte beskrevet svært nedlatende. Deres pro-russiske synspunkter ble forklart med lav utdanning som gjør dem til et lett bytte for russisk propaganda. Enkelte ga uttrykk for et ønske om å forby russisk språk i det offentlige rom, og viste liten forståelse for at andre grupper kunne ha en slavisk/russisk identitet uten å ønske en sammenslåing av Ukraina og Russland.

Denne typen symbolpolitikk er viktig og kan føre til at den mer russlandsorienterte befolkningen i øst føler seg ekskludert. Følelsen av eksklusjon og manglende tillit til politiet virker også sammen og skaper frykt. Flere av våre pro-russiske informanter hadde kjøpt inn våpen fordi de var redde for å bli angrepet dersom de ytret sine meninger offentlig. En mer inkluderende nasjonsbyggingsprosess kunne potensielt virket stabiliserende og redusert konfliktnivået mellom gruppene.

Økonomisk krise som særlig rammer sørlige og østlige deler av Ukraina

Den økonomiske krisen det siste året har rammet den ukrainske befolkningen hardt. Valutaen har mistet 50% av verdien mot dollar i løpet av 2014, og sentralbanken predikerer en inflasjon på 25% ut året.⁵

Samtidig som prisene på importvarer øker, opplever mange en betydelig reduksjon i lønnsutbetalinger, blant annet på grunn av inntektstap på grunn av konflikten med Russland. De økonomiske sanksjonene fra Russland har størst konsekvenser i øst-Ukraina. Her dominerer industri som er avhengig av de russiske markedene, men også andre sektorer, som handel, turisme og bygg, opplever at sanksjonene har store konsekvenser. Dersom forholdet til Russland ikke forbedres, vil mange av arbeidsplassene i disse sektorene forsvinne.

Den økonomiske krisen oppleves også ulikt, avhengig av synet på de politiske prosessene landet går igjennom. De som var positive til protestene på Maidan opplever det som en del av kampen å klare seg med lavere lønninger, og er villige til å kjempe videre selv under harde kår. De som opplever at de nye myndighetene i Kiev ikke representerer dem, opplever den vanskelige økonomiske situasjonen som svært urettferdig. Denne delen av befolkningen legger ofte skylden for den økonomiske krisen på Maidan-protestene og de nye myndighetene i Kiev. Samspilleffekten av økonomisk krise i øst-Ukraina og en nasjonsbyggingsprosess der mange øst-ukrainere føler seg ekskludert, kan bli en gradvis delegitimering av de sentrale myndighetene og gi økt mulighet for konflikt.

Antikorrupsjonsarbeid kan ramme skjevt

Et av hovedkravene fra Maidan-protestene var at det skulle innføres omfattende antikorrupsjonstiltak i Ukraina. Et sentralt tiltak for den sittende regjeringen er å få på plass lustrasjons-reformer. Lustrasjonsreformer ble gjennomført i mange unge postkommunistiske stater, for å fjerne statsansatte knyttet til kommunist-regimene. I Ukraina planlegges det nå lustrasjons-reformer for å fjerne korrupte statsansatte, men flere trender gjør at internasjonale aktører ser med bekymring på implementeringen av lovene.

Det er omfattende korrupsjon på alle nivåer i Ukraina. Offentlig ansatte leger tar ekstra betaling for å hjelpe, det samme gjør dommere, politifolk og dommere. Det er grunn til å anta at de fleste ukrainere har vært involvert i korrupsjon, ved å betale ekstra eller motta betaling for tjenester. I våre intervjuer var det ingen som hadde reflektert over om lustrasjonslovene kunne ramme dem. Lærere og politifolk som hadde tatt imot ekstra penger, opplevde ikke at de hadde gjort noe galt, da dette også var noe alle andre gjorde. Mange sier de ikke hadde noe valg på grunn av det lave lønnsnivået. Dette gjør det mulig å angripe svært mange med anklager om korrupsjon. Om ikke en slik

⁵ Bloomberg 05.12.2014. Ukrainian Inflation Accelerates to 21.8% as Hryvnia Plunges

prosess gjøres transparent og lik for alle, kan den fort oppleves som politisk utrensning, og ikke som anti-korrupsjonstiltak.

Om vi ser på retorikken rundt lustrasjonsreformene, blir de ofte omtalt som lover som skal fjerne tilhengere av det tidligere regimet og statsansatte som uttrykker klare sympatier overfor Russland. I dette ligger det to farer. For det første vil en slik tilnærming ramme østlige og sørlige deler av Ukraina spesielt hardt, da støtten til Yanukovich var spesielt sterk der. Dette er regioner som samtidig rammes særlig sterkt av de russiske sanksjonene, og hvor arbeidsledigheten kan forventes å bli svært høy som følge av dette. For det andre vil prosesser der loven brukes for å ramme politiske fiender av det nye regimet, minke legitimiteten til anti-korrupsjonsarbeidet.

Pågående militær konflikt

Krigen i Donbas bidrar til å øke følelsen av polarisering. Sivile og militære tap berører stadig flere, på begge sider. Mens provestlige grupper definerer konflikten som en forsvarskrig mot Russland, legger populasjonen i sør og øst større vekt på konsekvensene av den pågående konflikten for sivilbefolkningen, og sentralmyndighetenes manglende evne og vilje til å beskytte populasjonen i området.

Konflikten gjør behovet for å markere avstand til Russland tydeligere, og gjør at folk blir tydeligere stemplet som enten pro- eller anti-russisk. Det å forholde seg nøytral er tilnærmet umulig, og anklager om anti-patriotisme blir ofte fremmet mot synspunkter som kan tolkes i pro-russisk retning. Flere var redde for å fremme argumenter som kan tolkes som pro-russiske i det offentlige rom på grunn av den spente situasjonen som særlig krigen skapte.

Konklusjon og anbefalinger

Så langt har det vært svært begrenset tilslutning til et russiskstøttet opprør i områder utenfor Donetsk og Luhansk. Også i østlige områder har det vært en viss

optimisme og håp om politisk endring i kjølvannet av Maidan, og det har ikke vært grobunn for separatisme. Som beskrevet i dette notatet, kan heller ikke polariseringen i Ukraina forstås hovedsakelig som en konsekvens av politiske uenigheter. Imidlertid er det en rekke strukturelle og institusjonelle faktorer som har en polariserende og potensielt destabiliserende effekt i Ukraina i dag. Disse strukturelle og institusjonelle faktorene virker sammen, forsterker hverandre og fører til frykt og usikkerhet. Dersom myndighetene i Kiev ikke ønsker at separatistiske bevegelser skal styrkes må de gjennomføre «samlende heller enn splittende politikk» som en av våre informanter uttalte det. Det innebærer å ta hensyn til den delen av befolkningen som i utgangspunktet ikke ønsket dem ved makten. Om de destabiliserende faktorene beskrevet her ikke tas hensyn til, kan de østlige og sørlige regionene destabiliseres, og skape grunnlag for at det russiskstøttede opprøret sprer seg, eller at støtten for en russisk invasjon som i dag er svært lav, øker.

Norge må derfor arbeide for å snu disse polariserende prosessene, gjennom bilaterale initiativ og internasjonale fora. Dette innebærer

- Støtte til utvikling av en profesjonell og uavhengig presse i Ukraina.
- Sørge for rettferdige antikorrupsjon og opplærings-tiltak, med særlig vekt på politi og rettsapparat.
- Sikre at økonomisk hjelp også retter seg mot de østlige og sørlige regionene, ikke minst for å støtte omstrukturering av industrien.
- Legge press på ukrainske myndigheter for å sikre minoritetsrettigheter og en inkluderende nasjonsbyggingssprosess.
- Bidra til demobilisering av væpnede elementer utenfor hæren, både på pro-russisk og pro-vestlig side.

Forfatterne

Guri Tyldum har forsket på sosiale og politiske spørsmål i Øst-Europa fra 1997 til i dag, med søkelys på arbeidsmigrasjon, levekår, partisystemer, valg og nasjonal identitet. Gjennom omfattende feltarbeid i urbane og rurale områder i Ukraina og Russland har hun opparbeidet seg god forståelse for sosiale og økonomiske prosesser og samspillet med politisk mobilisering.

Kristian Takvam Kindt er forsker på Fafø siden januar 2014 og har det siste året jobbet mye med Ukraina og Russland. Han har master i sosiologi fra Universitetet i Oslo og har tidligere jobbet med politisk mobilisering, konflikt og muligheter for kompromiss i Midtøsten, både for Fafø, NUPI og Universitetet i Oslo.



Forskningsstiftelsen Fafø er et av Norges største miljøer for anvendt samfunnsforskning, og utfører oppdragsforskning nasjonalt og internasjonalt. Fafø har i flere tiår drevet empirisk forskning på politisk og sosial utvikling i Europa, Asia, Midtøsten og Afrika sør for Sahara. Fafø har hatt et særlig søkelys på stater i politiske og økonomiske overgangssprosesser.

Fafø, Pb 2947 Tøyen, 0608 Oslo
 Besøksadresse: Borggata 2B
 Tlf: +47 22088600 Faks: +47 22088700
 Administrasjonen: fafo@fafø.no
 Informasjonsavdelingen: info@fafø.no