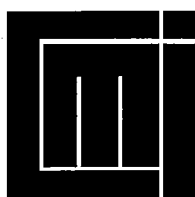


Hvorfor har militæret fortsatt makten i Burma?

Andreas Danevad

WP 1993: 2



Working Paper
Chr. Michelsen Institute
Development Studies and Human Rights
Bergen Norway

ISSN 0804-3639



Hvorfor har militæret fortsatt makten i Burma?

Andreas Danevad

WP 1993: 2

Bergen, September 1993

Hvorfor har militæret fortsatt makten i Burma?

Andreas Danevad

Bergen, September 1993. 27 pp.

Summary:

This paper seeks to explain why the military has remained in power in Burma after the country-wide uprising for democracy in 1988. It is argued that a theoretical approach has to include a focus on the particular actors and the processes of action, complimentary to structural factors. It is in the concluding section suggested how a more comprehensive analysis has to include the historical role of the military and political culture.

Sammendrag:

I notatet drøftes ulike årsaker til at militæret har beholdt makten i Burma etter den landsomfattende demonstrasjonsbølgen for demokrati i 1988. Det argumenteres for at en teoretisk innfallsvinkel må inkludere et fokus på selve aktørene og handlingsprosessene i tillegg til strukturelle faktorer. Avslutningsvis blir det foreslått at en mer omfattende analyse av problemstillingen må inkludere militærets historiske rolle og politisk kultur.

Indexing terms:

Democratization
Political development
Authoritarianism
Myanmar
Burma

Stikkord:

Demokratisering
Politisk utvikling
Autoritær styreform
Myanmar
Burma

To be ordered from Chr. Michelsen Institute, Fantoftvegen 38, N-5036 Fantoft, Bergen, Norway. Telephone: +47 55 574000. Telefax: +47 55 574166

Innhold

Innledning	1
1.0 Bakgrunn for omveltningprosessen og noen teoretiske innfallsvinkler	1
1.1 Historisk tilbakeblikk	1
1.2 Teoretiske innfallsvinkler	3
2.0 Begivenhetene i 1988	7
2.1 Den første mobiliseringen	8
2.2 Utvikling av en massebevegelse	9
2.3 Sammenbrudd av ettparti-staten, men fortsatt autoritært styre	12
3.0 Utviklingen etter 1988	13
3.1 Konsolidering av maktapparatet	14
3.2 Opprettholdelse av en organisert opposisjon	16
3.3 Økonomisk reform og styrking av undertrykkelsesapparatet	17
4.0 Hvorfor militæret fortsatt har makten	19
4.1 Militærets historiske rolle	21
4.2 Politisk kultur	22
4.3 Hvor går veien videre?	23
Referanser	25



Innledning¹

Burma opplevde i 1988 en demonstrasjonsbølge uten sidestykke i landets historie.² En massebevegelse rettet mot det herskende autoritære regimet utviklet seg i løpet av noen intense måneder. I utgangspunktet var opposisjonen hovedsakelig rettet mot styresmaktens økonomiske politikk og brutale fremferd ved de første studentdemonstrasjonene. Ganske raskt ble imidlertid søkelyset rettet mot regimet selv, og krav om innføring av demokrati kom på dagsorden. Bakgrunnen og de første fasene av folkeoppstanden hadde mange likhetstrekk med omveltningene i det tidligere Sovjetunionen og Øst Europa, men i Burma har det ennå ikke skjedd noe sammenbrudd av den autoritære styreform. I 1990, to år etter folkeoppstanden, bekreftet et valg at folkeopinionen fortsatt ønsket en endring i demokratisk retning. Imidlertid synes det som om militæret de siste årene har klart å styrke apparatet for kontroll av innbyggerne og opposisjonen.

Målsettingen med notatet er å diskutere hendelsene i Burma i lys av ulike teoretiske innfallsvinkler på krise og sammenbrudd av autoritære styresett. Jeg vil legge vekt på opposisjonens rolle og kostnaden ved opprettholdelse av et undertrykkende apparat. Spørsmålet om årsakene til hvorfor en omveltningsspross begynner vil ikke bli utdypet. Jeg vil avslutningsvis kort diskutere, og presentere hypoteser, om hvorfor militærets historiske rolle og politisk kultur må være med i en mer omfattende analyse for å forstå hvorfor den autoritære styreform ikke har brutt sammen i Burma.

1.0 Bakgrunn for omveltningssprossen og noen teoretiske innfallsvinkler

1.1 Historisk tilbakeblikk

Etter en periode på fjorten år med tilnærmet parlamentarisk demokrati tok Ne Win i 1962 makten ved et militærkupp. Etter maktovertakelsen ble det innført et ettparti-system og utarbeidet en økonomisk strategi med utgangspunkt i utviklingsideologien "den burmesiske vei til sosialisme". Denne strategien var karakterisert av en omfattende statlig kontroll med økonomien, nasjonalisering og en sterk isolasjon fra omverdenen (Danevad 1990). Iverksettelsen av strategien hadde tilsynelatende mange likhetstrekk med kommuniststaters sentralstyrte økonomi, men i Burma gjennomgikk industrisektoren bare en ubetydelig utvikling. Statlig kontroll med handel av landbruksprodukter ble innført, men noe omfattende forsøk

¹ Takk til Hugo Stokke og Einar Berntzen for nyttige kommentater.

² De militære makthaverne har etter 1989 kalt landet Myanmar. Det tidligere navnet blir i en rekke sammenhenger fortsatt brukt, og jeg vil av praktiske årsaker kalle landet Burma i dette notatet.

på kollektivisering ble ikke gjort. Staten har i en viss grad latt en privat småindustri få operere som faktisk har sysselsatt flere enn statsbedriftene. Utviklingen av denne sektoren ble imidlertid sterkt hemmet av strenge reguleringer av handel. Mulighetene for import av kapitalutstyr og eksport av ferdige produkter har vært svært begrenset. En omfattende uformell sektor utviklet seg, og Burmas svartebørshandel ble legendarisk. Det ser ut til å være enighet om at den økonomiske krisen i 1987 var utslagsgivende for den politiske omveltningprosessen som fulgte (Maung 1990; Steinberg 1990a; Taylor 1991). I august 1987 innrømmet Ne Win offentlig feil i styringen av økonomien, og enkelte reformer ble iverksatt. Det er ironisk at disse reformene ser ut til å ha økt misnøyen på grunn av varemangel, inflasjon og generell stagnasjon i økonomien. Liberalisering av matvarehandelen førte til økte priser, og spesielt risprisene skapte misnøye i byene. Ne Wins initiativ til at Burma skulle bli gitt FN status som et av verdens minst utviklede land ser ut til å ha virket provoserende på deler av befolkningen. Troverdigheten til maktøverne ble ytterligere redusert etter at de største pengesedlene ble erklært verdiløse i et forsøk på å bremse inflasjonen og ramme svartebørshandlerne. Høsten 1987 var det tendenser til opptøyer, men de omfattende demonstrasjonene begynte først året etter.

Foruten systemkrisen i økonomien, ser det ut som om misnøyen også hadde bakgrunn i en mer omfattende mangel på legitimitet til ettpartistaten. Synlige politisk uroligheter fant sted i 1962, 1967 og i 1974, men mobilisering mot regimet hadde i disse tilfellene et mindre omfang enn i 1988 og begrenset seg til spesifikke grupper som studenter og buddhist-munker. Mulighetene for opposisjon var sterkt begrenset på grunn av mangel på politisk frihet, overvåking og begrenset kontakt med land utenfor Burma. Ifølge Steinberg var det et kvart århundres oppdemmet politisk frustrasjon som kom til syne i 1988. Det finnes også tegn som tyder på at samtidige demokratibevegelser i Sør-Korea og Filippinene har hatt en signaleffekt (Steinberg 1990a:19).

I sin analyse av omveltningen av autoritære regimer trekker Linz (1983) frem betydningen av om tidligere erfaringer med demokrati finnes i samfunnets "kollektive minne", og om innføring av det autoritære regimet engang hadde en viss legitimitet i befolkningen. Ifølge Steinberg (1981) var burmesisk politikk i 1950-årene preget av etniske motsetninger, væpnet konflikt og ideologiske spenninger som gjorde det vanskelig for daværende statsminister U Nu å innfri forventningene til det nyetablerte demokratiet. I en to års periode på 1950-tallet da landet var under militær administrasjon, opplevde mange at det offentlige apparatet fungerte mer effektivt enn under U Nus ledelse (Steinberg 1981:18-23). Ne Wins styre ser ut til å ha hatt en viss legitimitet i de første årene. I 1988 var det imidlertid en hel generasjon unge mennesker som ikke hadde opplevd den problematiske demokratiperioden mellom 1948 og 1962. Dette kan være med på å forklare hvorfor Ne Wins autoritære regime hadde fått operere i over et kvart århundre uten noen omfattende mobilisering av opposisjon.

1.2 Teoretiske innfallsvinkler

I utgangspunktet har de første fasene av omveltningssprosessen i Burma en rekke likhetstrekk med omveltninger av autoritære regimer i Latin Amerika, Sør-Europa og tidligere kommuniststater. De nylige omveltningene i Øst-Europa bekrefter imidlertid at regime-endringer er vanskelig å predikere, og at den enkelte omveltning har sine spesielle særtrekk, bakgrunnsfaktorer og utviklingsforløp. For å kunne belyse utviklingsforløpet i Burma synes det allikevel fruktbart å ta utgangspunkt i noen dimensjoner i studier av slike omveltninger. I slike studier er det blitt argumentert for at analyse av strukturelle faktorer (objektive utgangsbetingelser), spesielt sosio-økonomiske forhold, er en viktig del av forklaringer på *hvorfor* stabiliteten til et politisk regime blir utfordret, men at en ensidig strukturell tilnærming er utilstrekkelig for å belyse *hvordan* regimer endres og hvorfor sammenbrudd av autoritære regimer i noen tilfeller følges av en demokratisk utvikling, mens andre bare leder over i nye autoritære regimer. Fokus må også rettes på aktørene og handlingsprosessene.

Økonomisk krise og eksterne faktorer kan være utslagsgivende for å sette i gang en omveltningsspross. For omveltningene i Øst Europa ser for eksempel endringene i Sovjetunionen til å ha hatt stor betydning (Kuran 1991). Przeworski (1986) mener imidlertid at det er viktig å betrakte slike faktorer som initierende "signaler" snarere enn som selve årsakene til at endring skjer. Eksterne faktorer ser i utgangspunktet ut til å ha hatt liten direkte påvirkning på omveltningssprosessen i Burma. I den grad det har hatt betydning, så ser dette ut til å ha vært i de autoritære makthavernes favør. Burmas isolasjonspolitik gjennom mer enn et kvart århundre har gjort få sanksjonsmidler tilgjengelige for det internasjonale samfunn. Videre ser makthavernes åpning av økonomien i begynnelsen av 1990-årene og økte valutainntekter ut til å ha hatt en opprettholdende effekt på det autoritære regimet.

Økonomisk krise var en utslagsgivende faktor for omveltningssprosessen i Burma. For å forstå det spesifikke hendelsesforløpet, og begrunnelsen for hvorfor en militærjunta fortsatt sitter ved makten, må fokuset imidlertid rettes på aktørene, den politiske eliten innenfor det autoritære regimet og deltakerne i opposisjonsbevegelse(n)e, deres organisasjon og kapasitet. Ikke minst det handlingsrom og de alternativer som fantes for de ulike aktørene i 1988 og de påfølgende år inkluderes i analysen. Huntingtons (1991) og Stepan's (1986) vektlegging av relasjoner innenfor det autoritære regimet, opposisjonens sammensetning, og selve dynamikken i omveltningen ser ut til å være en nyttig tilnærming til hendelsene i Burma. Men, som Karl (1990:6) påpeker, innebærer ensidig vektlegging av aktørene en fare for overdreven voluntarisme. Burmas særegne utviklingsstrategi etter militærets maktovertakelse i 1962 gjør det nærliggende også å søke forklaringer i den økonomiske strukturen. Med utgangspunkt i Pyes (1985) vektlegging av politisk kultur som en spesielt viktig dimensjon ved asiatiske autoritære

regimer, vil jeg avslutningsvis kort foreslå hvordan politisk kultur kan utfylle de andre forklaringsvariablene.

Omveltningprosessen begynte i Burma i 1988 ved at det oppstod et visst handlingsrom for organisering og mobilisering av opposisjonen. Selv om makthaverne med voldsbruk prøvde å hindre opposisjonens aktiviteter, skjedde i perioder en viss oppmykning av det autoritære regimet. I følge Linz (1983) kan oppmykning bli brukt som virkemiddel av makthavere til å redusere det presset som opposisjonen skaper, eller til å kooptere deler av opposisjonen. Huntington (1991) legger også vekt på at en slik oppmyking, eller liberalisering, ikke nødvendigvis innebærer at en demokratiseringsprosess er igangsatt. Innad i makteliten kan det oppstå spenninger mellom de som betrakter liberalisering som et virkemiddel for å bevare det autoritære regimet, og de som ønsker å åpne opp for en demokratiseringsprosess. Opposisjonen vil under en oppmykning prøve grensene for frihet. I hvilken grad opposisjonen lykkes i å opprettholde en mobilisering på dette tidspunktet ser ut til å ha stor betydning for omveltningens videre utvikling (Huntington 1991). Dette kan føre til konfrontasjoner med makthaverne som igjen kan skape ytterligere mobilisering mot regimet. Makthaverne vil i denne situasjonen stå overfor valget enten å godta ytterligere oppmyking eller øke bruken av repressive virkemidler. De vil kunne foreta en kostnadsvurdering, som av Dahl er blitt presentert i form av tre aksiomer (1971:15):

- (1) Sannsynligheten for at myndighetene vil tolerere en opposisjon øker når forventet kostnad ved toleranse minsker.
- (2) Sannsynligheten for at myndighetene vil tolerere en opposisjon øker når forventet kostnad ved undertrykkelse øker.
- (3) Jo mer kostnaden ved undertrykkelse overgår kostnaden ved toleranse, desto større sjanse for et konkurransebasert [demokratisk] regime.

På kort sikt kan kostnaden ved undertrykkelse være økt mobilisering mot regimet. På den annen side kan kostnaden ved ytterligere oppmyking på lang sikt være regimeendring — og mulig tap av all innflytelse. Alternativt kan det tenkes at makthaverne ser en strategisk mulighet for å påvirke endringsforløpet slik at dette fører til opprettholdelse av en viss innflytelse.

Dynamikken i en omveltningprosess vil i følge Linz (1983:35) være preget av spenninger mellom opposisjonen som ønsker en rask oppløsning av det autoritære regimet (“ruptura”) og makthaverne som er innstilt på en gradvis og ordnet regimeendring (“reforma”). I praksis ser regimeendringer ut til å følge en middelvei hvor hverken opposisjon eller makthaver kompromissløst får gjennom sitt syn (Huntington 1991:114; Linz 1983:23). Uenighet innad både hos makthavere og opposisjon om valget av en forhandlingslinje kan være et betydelig hinder for en fredelig endring i retning av demokrati.

I sin komparative analyse av omveltningprosesser i Latin Amerika finner Karl (1990) ingen eksempler på "fredelige" endringer der autoritære regimer er blitt oppløst og demokrati innført unilateralt, hovedsakelig av mobiliserte masser. I de tilfellene hvor demokrati har hatt størst "holdbarhet", har endringsprosessen vært preget av inngåelse av kompromisser mellom opposisjon og makthaver. Eksisterende økonomiske og politiske eliter har her hatt en sentral rolle i omveltningen. I utgangspunktet kan slike "pakt-løsninger" betraktes som en udemokratisk mekanisme for regimeendring, fordi kompromisset forutsetter at de ulike partene gir hverandre garantier for respekt av særinteresser. Dette kan være til hinder for fremtidige reformer, spesielt økonomiske. Imidlertid ser det ut som om endringsprosesser hvor eksisterende makthavere effektivt blir satt til side er lite realistiske alternativ. I bare seks av totalt trettifem tilfeller fant Huntington at det eksisterende regimet ikke hadde vært en sentral aktør i selve omveltningprosessen. En avgjørende faktor i disse tilfellene var at militæret trakk tilbake sin støtte til det sittende regimet (1991:142-45).

I følge Przeworski (1986) vil det i en analyse av en omveltning prosess ikke bare være nødvendig å identifisere de ulike aktørene i prosessen. Det må også rettes søkelys på hvilke ulike strategiske utgangspunkt som finnes innad i makteliten og opposisjonen. En kompliserende faktor er at grupper eller individuelle aktører raskt kan skifte posisjon. På et gitt tidspunkt vil vurdering av "mulighet for suksess" kunne være en viktig dimensjon for strategisk handlingsvalg.

Det autoritære regimets natur vil ha betydning for valg av strategisk utgangspunkt til makthaverne, og dermed for selve endringsprosessen. Huntington (1991:115-121) skiller mellom (a) militærregimer; (b) ett-parti stater med en dominerende ideologi; og (c) autoritære regimer med en personlig hersker. Omveltning av de to sistnevnte regimetyper innebærer spesielle utfordringer. I ett-parti stater vil opposisjonen kunne møte spesielt stor motstand i det at den betraktes som en trussel mot den herskende ideologi. En omveltning vil også innebære en løsriving mellom parti og stat, noe som ytterligere kan hindre reformvilje hos makthaverne. Omveltning av "ene-hersker" regimer innebærer en mer absolutt regimeendring. Historisk har slik endring skjedd ved at ene-herskeren har dødt, blitt styrtet, eller har feilkalkulert sin støtte og tapt i valg. I omveltning av militærregimer har vanligvis de eksisterende makthaverne selv spilt en sentral rolle i endringene. Omveltning av ett-parti stater ser ut til å være mer kompliserte enn endring av militærregimer. Imidlertid betrakter Huntington omveltning av sistnevnte type som mer sårbar enn tidligere ett-parti stater overfor tilbakefall til autoritært styre. Løsriving av den tette koblingen mellom stat og parti innebærer at de tidligere makthaverne gir fra seg et viktig maktmiddel. Selv om militæret gir fra seg regjeringmakten, så beholdes imidlertid ofte et apparat som de kan gjenerobre makten med.

I Burma har det autoritære systemet hatt karakter av både ett-parti stat, militærregime, og "ene-hersker" regime. Regimet kan dermed betraktes som en hybrid

form av Huntingtons tre regimetyper. Jeg vil komme tilbake til disse ulike aspektene i den empiriske analysen, men her hovedsakelig ta utgangspunkt i at Burma er, og har vært i tretti år, et autoritært regime med militæret som dominerende aktør, både som institusjon og som *de facto* makthaver. Demonstrasjonsbølgen i 1988 viste at motstanden mot militæret som makthaver var svært omfattende i Burmas befolkning. Med utgangspunkt i militærets størrelse og kapasitet er det lite sannsynlig at opposisjonen kunne ha skapt en regime-endring ved et væpnet opprør — selv om de hadde samarbeidet med de etniske opprørsbevegelsene. Med dette som utgangspunkt kommer det frem tre scenarier for hvordan en omveltning kunne tenkes å finne sted:

- (1) Militæreliten hadde selv tatt initiativ til å oppløse det autoritære styresettet og innføre demokrati.
- (2) En splittelse i militærets maktstruktur hadde funnet sted, og den reformvennlige siden, med kontroll over de væpnede styrkene, hadde i allianse med opposisjonen gjennomført en endring.
- (3) Uvillig, etter press fra den omfattende motstanden, hadde militæreliten inngått et kompromiss med opposisjonen og gitt fra seg regjeringsmakten, men eventuelt beholdt en viss innflytelse og privilegier.

Militærets kontroll av våpenmakt skaper et eksklusivt utgangspunkt, selv uten direkte regjeringsmakt. Militærregimer vil derfor være mindre sårbare overfor tap av støtte i samfunnet generelt, enn sivile autoritære regimer (Stepan 1986). Linz hevder at militæret i utgangspunktet ikke nødvendigvis vil være fiendtlig innstilt overfor demokratiet, men en dialog kan vanskeligjøres ved at det på flere plan kan være avstand mellom militæret og det sivile samfunn. Dette kan medføre at de ulike partene i en omveltningssprosess mistolker hverandres målsetninger og vilje til å inngå kompromisser (Linz 1983). Przeworski (1986) legger vekt på betydningen av en splittelse innad i makteliten (her militæret) for at en dialog mellom opposisjon og makthaver kan starte. Et kritisk punkt for en omveltning kan derfor være det øyeblikket medlemmer av makteliten søker støtte, eller allierer seg med grupper utenfor maktstrukturen. Her vil det ha betydning om regimet har innebygde mekanismer for kontroll av sine medlemmer. Dette vil ofte være en sentral del av en hierarkisk militærorganisasjon, og det er rimelig å forvente at i en krisesituasjon vil kontroll ovenfra-og-nedover i hierarkiet intensiveres.

Militærets posisjon i et fremtidig demokrati vil være et sentralt spørsmål i en eventuell forhandlingssituasjon med opposisjonen. For militæret kan en del av en kompromissløsning være løfter om at det ikke vil bli foretatt noe oppgjør med de overgrep som ble utført under det autoritære regimet, samt garantier for opprettholdelse av offiserers privilegier. Dette kan spesielt skape spenninger mellom den delen av opposisjonen som er villige til å inngå i forhandlinger om et kompromiss og den mindre kompromissvillige delen. Motstanderne mot et autoritært regime

kjemper med andre ord på to fronter; i tillegg til kampen mot makthaverne må motsetninger innad i opposisjonen avklares (Huntington 1991; Przeworski 1986).

Ifølge Stepan (1990) vil det være en viktig oppgave for en organisert opposisjon å påvirke holdninger til, og relasjoner mellom: (a) regimets aktive støttespillere og det undertrykkende apparatet i seg selv; (b) passive støttespillere; (c) aktive opponenter; og (d) passive opponenter. For aktive støttespillere av regimet vil det ha betydning at opposisjonen fremstår som organisert og troverdig. Hvis opposisjonen mislykkes i å samle regimemotstanderne vil det autoritære regimets argument om å være det eneste reelle alternativ styrkes. Det vil her kunne være avgjørende at opposisjonen fokuserer på hvordan prosedyren for maktoverføring skal utføres og hvordan demokratiet institusjonelt skal organiseres, og ikke splittes ved uenighet om substansielle politiske spørsmål. Huntington (1991:158) observerte i sin sammenliknende studie at i vellykkete omveltninger hadde det stor betydning at opposisjonen var dominert av "moderate" kompromissvillige grupperinger.

Ved aktivt å mobilisere de passive regimemotstanderne vil opposisjonens aktivitet kunne påvirke kostnadene ved opprettholdelse av et autoritært styresett. Jo større grad av mobilisering og organisert opposisjon, desto mindre rom blir det for det autoritære regimet til å overleve uten bruk av voldelige midler. For et militærregime vil økt bruk av voldelige virkemidler innebære kostnader for militæret som institusjon. I Burma stanset militæret de store massedemonstrasjonene ved våpenmakt. De siste årene har militæret blitt styrket, både i form av flere soldater og bedre våpen. Dette har gjort at militæret har gjenvunnet kontroll over utviklingen av omveltningprosessen. Jeg vil i analysen nedenfor spesielt diskutere hva som har gjort militærmakthaverne fysisk i stand til å holde på makten.

2.0 Begivenhetene i 1988³

Selv om urolighetene i 1988 hadde sammenheng med den økonomiske krisen og misnøyen med makthaverne slik det kom til uttrykk i 1987, så er det imidlertid intet som tyder på at demonstrasjonene mot Ne Win regimet, som begynte i mars, hadde bakgrunn i noen større organisert studentbevegelse eller var planlagt på andre måter.⁴ En "krangel" mellom noen studenter og lokal ungdom i en bydel i hovedstaden Rangoon endte med at noen hundre studenter holdt en demonstrasjon mot det de følte var urettferdig behandling av politiet. En konfrontasjon med

³ Hvis ikke annet fremgår så er informasjon om hendelsesforløpet hentet fra Lintner (1990) og Smith (1991).

⁴ Ne Win hadde frem til da vært leder av regimet siden militærkuppet i 1962. Først som leder av revolusjonsrådet frem til 1974, deretter som president frem til 1981, og hadde som partiformann siden dannelsen av "Burma Socialist Programme Party" også i 1980 årene fortsatt å være *de facto* statsoverhode.

opprørspolitiet (*Lon Htein*) endte med at en student ble drept og flere såret. Denne episoden førte til ytterligere sinne blant studentene. Uroen spredte seg til flere universiteter, også utenfor Rangoon. Etter en dramatisk uke, der flere studenter brutalt ble drept av opprørspolitiet, ble de høyere lærestedene stengt. Etter gjenåpning i juni fortsatte studentdemonstrasjonene. Frem til september utviklet den politiske uroen seg svært raskt. En rekke nye grupper sluttet seg til opposisjonsbevegelsen. En rekke større demonstrasjoner fant sted. To faktorer ser ut til å ha virket som katalysator for misnøyen mot det eksisterende regimet og den spontane mobiliseringen. For det første gjalt det opprørspolitets og militærets brutale fremferd overfor demonstrantene. Det ble i en rekke tilfeller skutt direkte inn i massene, tortur og mishandling av arresterte demonstranter fant sted, og mange ble drept. For det andre ble den økonomiske situasjonen under den labile politiske situasjonen ytterligere forverret. Jeg vil nedenfor skissere utviklingen av opposisjonsbevegelsen etter at demonstrasjonsbølgen startet i mars 1988, og deretter diskutere de endringene som fant sted i makteliten og oppløsningen av Burma Socialist Programme Party.

2.1 Den første mobiliseringen

Ifølge Karl (1990) vil ulike aktører med ulike preferanser, vurderinger, ressurser og tidshorisonter opptre i de ulike fasene av en omveltningssprosess. Utviklingen i Burma fra mars til september 1988 viser klart et slikt mønster. Selv om det ikke fantes noen uavhengige studentorganisasjoner før senere i omveltningssprosessen, var studentene hele tiden sentrale aktører. Universitetet i Rangoon og andre høyere læresteder har historisk vært viktige arenaer der impulser for Burmas politiske utvikling er blitt skapt. Uavhengighetsbevegelsen som vokste frem i 1920-30 årene hadde utspring i studentbevegelsen. Etter militærets maktovertakelse i 1962 var studentene den gruppen som mest åpenlyst protesterte. Bygningen til studentunionen ble kort tid etter sprengt i stykker av makthaverne. På 1970-tallet var det også tilløp til studentdemonstrasjoner (se f.eks. Steinberg 1981). Når studentene spilte en sentral rolle i oppstartingsfasen av demonstrasjonsbølgen i 1988 skjedde imidlertid ikke dette gjennom en organisert studentbevegelse. Under ett-parti staten var det ikke mulig å etablere noen uavhengig studentorganisasjon. Organiseringen skjedde i stor grad *ad hoc* på universitetsområdene, der en stor del av studentene også bodde. At de autoritære makthaverne har sett på studentene og spontane allmøter som en potensiell trussel, bekreftes av at lærestedene raskt er blitt stengt straks tilløp til uroligheter har funnet sted. Etter at lærestedene ble gjenåpnet i juni 1988 fortsatte studentdemonstrasjonene med tilslutning fra buddhistmunker, skoleelever og mindre grupper av arbeidere. Igjen fant det sted brutale sammenstøt mellom demonstranter og opprørspolitiet. I følge Lintner inkluderte demonstrantene nå grupper som i økende grad var militante — også medlemmer av opprørspolitiet ble drept. Strengt portforbudsbestemmelser, forbud mot møtevirksomhet, taler og demonstrasjoner gjorde foreløpig slutt på demonstrasjonene. Portforbudet skapte økt misnøye blant folk fordi markedene ikke fikk fungere som

normalt, og tilgangen på konsumvarer ble begrenset (Lintner 1990:78). En periode fulgte der makthaverne delvis prøvde å dempe misnøyen ved å myke opp portforbudbestemmelsene, frigi arresterte demonstranter og avsette en minister som ble gitt ansvaret for drapene på studentene i mars. Frem til juni hadde kravene til demonstrantene vært slutt på bruddene på menneskerettighetene, opprettelse av en uavhengig studentorganisasjon, protest mot den økonomiske politikken — og demokrati. I følge Lintner var det et skille mellom de studentene som var orientert hovedsakelig mot studentenes rettigheter og situasjon, og mer politisk orienterte studenter som ville sette krav om demokrati frem på dagsorden.

Årsakene til at studentene stod sentralt i opptøyene var ikke bare deres historiske rolle, men også fraværet av andre organiserte interesser i det sivile samfunnet (Taylor 1990). Buddhistmunkene var mange og spredt over hele Burma, men var løsere organisert enn kirken i flere øst-europeiske og latin-amerikanske land. Fagbevegelsene var inkorporert i det statsbærende partiet. Noen organiserte næringslivsinteresser hadde ikke fått vokse frem under den "burmesiske vei til sosialisme".

2.2 Utvikling av en massebevegelse

Det er et paradoks at makthaverne faktisk selv bidro til at demokrati og innføring av flerpartisystem kom på dagsordenen. I slutten av juli 1988 møttes omkring 1000 medlemmer av Burma Socialist Programme Party (BSPP) til en ekstraordinær kongress for å diskutere den politiske og økonomiske situasjonen. Ne Win sa i sin åpningstale at hendelsene i mars og juni viste at BSPP-regjeringen manglet støtte i folket og at regjeringen, og delvis han selv, måtte ta del i skylden for tragediene som hadde funnet sted. Overraskende annonserte Ne Win at han ville trekke seg både som partiformann og medlem av BSPP og foreslo videre at en folkeavstemning skulle holdes om innføring av flerpartisystem. Kongressen godtok Ne Wins fratredelse som formann, men aksepterte ikke utmeldelse av partiet eller forslaget om folkeavstemning. BSPPs sentralkomite og nasjonalforsamlingen (*Pyithu Hluttaw*) valgte Sein Lwin som ny partiformann og president. I følge Lintner var Sein Lwin betraktet som *de facto* leder av opprørspolitiet og direkte ansvarlig for drapene på demonstrantene i mars og juni. Valget av Sein Lwin fremprovoserte nye demonstrasjoner med krav om hans avsettelse. I tillegg var krav om frigivelse av politiske fanger, demokrati og menneskerettigheter nå kommet blant hovedparolene. Den 8 august fant de hittil største demonstrasjonene sted. Urolighetene hadde nå spredt seg til de fleste byene.⁵ Demonstrasjonene ble iverksatt av studentene, men samlet store folkemasser og en rekke ulike grupper med ulik yrkesbakgrunn og etnisk tilhørighet.⁶ Igjen åpnet militæret ild mot demonstrantene, og i de nærmeste dagene fulgte en rekke episoder preget av

⁵ I følge Steinberg (1990:28) innbefattet demonstrasjonsbølgen i august-september omkring 250 byer og tettsteder.

⁶ I Rangoon var opptil 100000 samlet (Keesing's okt.1988:36223).

voldsbruk fra begge sider. Sein Lwin måtte fratre, og vervene som president og partiformann ble overtatt av den tilsynelatende mindre militante Maung Maung den 19. august.

Opposisjonsbevegelsen hadde frem til dette tidspunktet vært relativt løst organisert og *ad hoc*-preget. Studenter og buddhismunker stod for organiseringen og ledelsen av de ulike demonstrasjonene. En rekke tilfeller av lynsjing og drap på medlemmer av sikkerhetspolitiet bekreftet at opposisjonsbevegelsen ikke var en enhetlig organisasjon med mulighet for å disiplinere tilhengerne. Målsettingene var fra begynnelsen heller ikke avklart. Innføring av demokrati var et av kravene i de første demonstrasjonene. Dette ble ikke hovedkravet før demonstrasjonsbølgen begynte å ta form av en massebevegelse. I betraktning av 25 år med autoritært styre, og militærets og sikkerhetspolitiets brutale framferd, arrestasjoner, stengning av universitetene osv., er det forståelig at en mer formell og identifiserbar organisering av opposisjonen var vanskelig å få til. Utviklingen av opposisjonen i Burma bekrefter at makthavernes valg og handlinger i de innledende fasene av en omveltningssprosess har stor betydning for det handlingsrom som finnes og de muligheter opposisjonen har for organisering. Begivenhetene viste at mobilisering av relativt store masser er mulig selv i en situasjon der det autoritære regimet har vilje og evne til å bruke voldelige maktmidler. Den videre utviklingen frem til "militærkuppet" den 18 september 1988 kan karakteriseres som en oppmykning av det autoritære systemet: militæret trakk seg tilbake til kasernene, politiske fanger ble frigitt, og det ble åpnet opp for organisert politisk aktivitet og en kritisk presse. Jeg vil om litt komme tilbake til de endringene som skjedde innad i makt-eliten, og prøve å komme med en forklaring på den kursendringen som skjedde etter at Maung Maung overtok de formelle ledervervene. Denne kursendringen innledet en ny fase i organiseringen og mobiliseringen av opposisjonen mot det autoritære regimet.

En rekke nye grupper og enkeltpersoner sto frem og støttet eller tok aktiv del i kampen for demokrati som skjøt fart etter at makthaverne tilsynelatende hadde valgt en fredeligere strategi. En rekke ulike yrkesgrupper deltok nå i gate-demonstrasjonene. Deltakelse av blant annet offentlige funksjonærer, advokatforeningen, og militært personell viste at demokratibevegelsen hadde utviklet seg til en massebevegelse. Selv om de ulike gruppene samlet seg om et generelt krav: avskaffelse av ettparti-staten og etablering av en overgangsregjering, oppsto det imidlertid ingen enhetlig organisert demokratibevegelse. Blant studentene hersket en viss splittelse, og to offisielle studentorganisasjoner ble dannet.⁷ Foruten studentene og buddhismunkene var mobiliseringen konsentrert omkring to større grupperinger. Den avsatte statsministeren fra 1962, U Nu, samlet omkring seg eldre politikere fra den parlamentariske perioden. I tillegg var det en konsentrasjon

⁷ At det var en fragmentering blant studentene ble bekreftet i en tale av Aung San Suu Kyi 26 august 1988 der hun advarte mot en splittelse i studentbevegelsen (Kyi 1991:57-67).

av opposisjonen rundt tre individuelle personer som på dette tidspunktet fremsto som en gruppering: Aung Gyi og Tin Oo, som begge hadde bakgrunn fra hæren og i perioder hadde vært medlemmer av ettparti-statens maktelite, og Aung San Suu Kyi, som var en nykommer i burmesisk politikk, men som var populær ikke minst på grunn av sin far, uavhengighetshelten Aung San. Den 26 august møtte så mange som en halv million tilhørere opp for å høre Suu Kyi tale i Rangoon (Smith 1991:9).

Alle partene sto i denne perioden overfor en situasjon preget av usikkerhet og uforutsigbarhet. Det er rimelig å anta at oppmykningen gav en viss optimisme blant opposisjonen. I ettertid synes det som om opposisjonen undervurderte militærets evne og vilje til å holde på makten. Både politisk og økonomisk var samfunnet på dette tidspunktet preget av oppløsningstendenser og delvis lovløse tilstander — tross opposisjonens og spesielt buddhistmunkenes forsøk på å organisere midlertidige ordensvern. Forsyningsnettene av nødvendige konsumvarer var brutt sammen, inflasjonen var ute av kontroll, og plyndring av butikker, fabrikker og kontorer fant sted (Steinberg 1990a:30). Lokaladministrasjon og offentlige tjenester stanset opp. Maung Maung så tilsynelatende ut til å ha gitt etter for kravene da han den 10 september, med BSPP-ledelsens støtte, erklærte at flerparti-valg skulle avholdes innen tre måneder. Imidlertid fortsatte demonstrasjonene, nå med krav om at en overgangsregjering med deltakelse av opposisjonen skulle dannes umiddelbart. Militærets inngripen den 18 september fikk omveltingsprosessen til å ta en brutal kursendring. Med begrunnelse om å innføre ro og orden, og med det betegnende navnet "State Law and Order Restoration Council" (SLORC), tok militærledelsen over makten. Innføring av unntakstilstand og tilstedeværelse av militæret endret drastisk den friheten og det handlingsrommet opposisjonen hadde hatt i nesten en måned.

Man kan hypotetisk spørre seg om det kunne tenkes at utviklingen hadde blitt anderledes hvis opposisjonen hadde vært mer pragmatisk og villig til å inngå en pakt med de militære? Taylor mener at opposisjonen manglet organisasjon og ledelse og at et sivilt alternativ som kunne overta regjeringsmakten etter den militærdominerte politiske eliten ikke fantes i 1988. Det var heller ingen vilje i majoriteten av opposisjonen til å inngå kompromisser med de eksisterende makthaverne (Taylor 1991:133). I lys av den brutale fremferden overfor demonstrantene er det forståelig at det var liten vilje til dialog, spesielt blant studentene. Imidlertid er det usikkert hva holdningen til de militære makthaverne egentlig var. Hvis man følger Taylors argument videre, der militærets historiske rolle vektlegges, er det vanskelig å tenke seg at Maung Maungs løfter om valg innen tre måneder ville ha blitt gjennomført, og makten eventuelt overført til en valgt regjering — selv om situasjonen i mindre grad hadde vært preget av sammenbrudd, og selv om en sterk organisert opposisjon hadde fantes.⁸ Det

⁸ Taylors argument utdypes i avslutningsavsnittet.

manglende sammenbruddet bekrefter at fraværet av en ekstern dimensjon trolig har hatt stor betydning for utviklingen av den politiske omveltningen — i Burmas nærmeste omgivelser fantes ingen Gorbatsjov.

2.3 *Sammenbrudd av ettparti-staten, men fortsatt autoritært styre*

En uke etter at militæret tok makten ble BSPP offisielt oppløst. I de intense ukene før “militærkuppet” hadde det skjedd en masseutmeldelse fra partiet (Lintner 1990:116). Den 16 september skjedde et offisielt brudd mellom BSPP og militæret ved at militærledelsen innførte forbud mot at militært personell forble medlemmer av partiet. Umiddelbart kunne det være nærliggende å vente at dette ville føre til et maktvakuum ved at de nye makthaverne ikke lenger hadde et statsbærende parti i ryggen. Dette kunne også tyde på at det forut for oppløsningen hadde funnet sted en maktstrid innad i makteliten med seier til militærledelsen. For å bruke Przeworskis (1986) termer, så kunne det tenkes at bruddet mellom militæret og BSPP gjenspeilte et skille mellom “hardliners” (militæret) og “softliners” (Maung Maung og BSPP). Tatt i betraktning den påfølgende utviklingen er det vanskelig å finne støtte for slike antakelser. I et historisk perspektiv er det heller ingen ting som tyder på at militærledelsen og partiet har representert to ulike maktarenaer. BSPP ble dannet i 1962 etter Ne Wins militærkupp (Steinberg 1981; Taylor 1987). De første ti årene etter maktovertakelsen var partiet et kaderparti med medlemskap forbeholdt den militærdominerte politiske eliten. “Den Burmesiske Vei til sosialisme” ble utviklet som partiets ideologiske plattform. Fra begynnelsen av 1970-årene og fremover ble partiet utviklet til et nominelt masseparti med en landsomfattende organisasjon, hierarkisk struktur, ungdomsfløy og avdelinger for arbeidere og bønder. Selv om nasjonalforsamlingen (*Pyithu Hluttaw*), som ble etablert i 1974, skulle være et sivilt beslutningsorgan med valgte BSPP-representanter, fortsatte militæret både direkte og indirekte å være sterkt representert både i forvaltningen, partiet og i nasjonalforsamlingen. Ne Win har hele tiden vært på toppen av makthierarkiet. Ifølge Taylor (1987:371) har konflikter innad i makteliten ikke dreiet seg om det autoritære systemets natur, men om hvem som skulle ha de viktigste maktposisjonene. At bruddet mellom militæret og BSPP like før “militærkuppet” i september 1988 ikke gjenspeiler en intern konflikt i makteliten sannsynliggjøres ved den fordelingen det var for makteliten at militæret gjorde seg fri fra Maung Maungs løfter om å avholde valg innen tre måneder. Makthavernes nye parti etter “militærkuppet”, National Unity Party (NUP), kunne også offisielt fremstå som autonomt vis-à-vis militærjuntaen.

Det er ingen ting som tyder på at Ne Win reelt gav fra seg makten da han trakk seg som partileder i juli 1988. I følge Steinberg (1990a:28) skjedde begge de to påfølgende lederskiftene før “militærkuppet” med Ne Wins velsignelse. Lintner (1990:86) antyder at Ne Wins fratreden i juli 1988 var et “machiavellisk trekk” — at han fortsatt beholdt makten bak kulissene, men med “rene hender”. Det er rimelig å anta at Ne Win og den eksisterende makteliten også opplevde den

