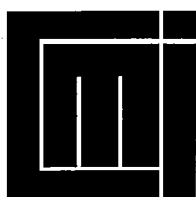


Hvorfor har militæret fortsatt makten i Burma?

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 styreformen. 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 omveltningssprosess 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 styreformen 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 kommentarer.

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 alternativer. 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 platform. 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 fordelen 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

politiske situasjonen som uoversiktlig og upredikerbar. Makthavernes overraskende strategiendringer overfor opposisjonen bekrefter at de ulike partene i en omveltningssprosess er gjensidig med på å påvirke det eksisterende handlingsrommet som igjen påvirker handlingsvalg. En mer organisert opposisjon kunne ha ført til et annet utfall av prosessen hvis den hadde vært i stand til mer pragmatisk å utnytte makthavernes usikkerhet og til å åpne opp for en forhandlingsløsning med militærledelsen.

Makthaverne sto overfor valget mellom enten å gi etter for presset fra opposisjonen og åpne opp for mer politisk frihet eller å gjøre et forsøk på å stanse demonstrasjonsbølgen ved økt bruk av autoritære virkemidler. Tilbaketrekkingen av "hardlineren" Sein Lwin etter bare 18 dager tyder på at maktstrukturen ikke var dominert av en fraksjon, "hardliners" eller "softliners", men at det var rom for å prøve ut ulike strategier for å møte opposisjonen — med andre ord, at Ne Win "trakk i trådene". At den nye lederen, Maung Maung, også ble styrt av Ne Win ble blant annet illustrert med opposisjonens økenavn "the Puppet" (Lintner 1990). Det er uvisst om oppmykningen som fulgte med Maung Maung var et forsøk på å skape pusterom eller uttrykk for en oppriktig vilje til å møte opposisjonens krav. Den eksplosive massemobiliseringen som fant sted, antydningene om at militære avdelinger var i ferd med å slutte seg til opposisjonen og de lovløse tilstandene, gjør "militærkuppet" forståelig, sett fra maktelitens side. Tatt i betraktning militærets mangel på popularitet etter Sein Lwins brutale fremferd og opposisjonens kompromissløshet er det vanskelig å tenke seg at det fra makthavernes side var et alternativ til den autoritære kursen. Kostnadene — tap av kontroll over den videre utvikling — ved å opprettholde politisk frihet ville bli for store.

3.0 Utviklingen etter 1988

Ved en mer omfattende og systematisk bruk av militære avdelinger klarte SLORC etter maktovertakelsen å håndheve unntakstilstanden betydelig mer "effektivt" enn tidligere i demonstrasjonsbølgen. En stor del av demokratibevegelsens organisasjon ble oppløst, generalstreiken ble stanset, de landsomfattende streikesentrene ble oppløst, kritiske aviser ble forbudt og en rekke opposisjonspolitikere og studentledere ble arresterte.⁹ Juntaen innledet imidlertid en ny fase i den politiske utviklingen ved å opprettholde løftet om å holde valg til en grunnlovgivende forsamling og å åpne opp for registrering av partier. Den lave oppslutningen om militærelitens parti, National Unity Party (NUP), ved valget i 1990 tyder på at makthaverne hadde feilberegnet opposisjonens oppslutning og ikke forstått mangelen på egen popularitet.

⁹ I følge Lintner (1990:138) bekreftet militærjuntaen ved å offentliggjøre nedleggelsen av streikesentrene at demonstrasjonsbølgen hadde hatt et landsomfattende omfang.

3.1 Konsolidering av maktapparatet

Det er vanskelig å gi en entydig tolking av utviklingen etter september 1988. Militærelitens handlinger kan på den ene siden tolkes som et forsøk på å gjennvinn den autoritære kontrollen som var blitt etablert etter militærkuppet i 1962. På den andre siden kan det synes som om makthaverne innser at en oppmyking og et fremtidig politisk system der opposisjonen får ta del er uungåelig. I lys av militærets dominerende posisjon siden kuppet i 1962 er det rimelig å anta at SLORC ikke vil kunne godta innføring av et politisk system der militæret må gi fra seg alle offisielle maktposisjoner og fullt ut underlegge seg en sivil regjering. Utviklingen etter høsten 1988 tyder på at SLORC bevisst har latt endringsprosessen trekke ut, og dermed åpnet opp for et mer oversiktlig handlingsrom med sikte på en pakt mellom opposisjonen og de tidligere makthaverne.

Det er sannsynlig at militærets sterke rolle i andre asiatiske land, for eksempel i Indonesia og Thailand, er forbilder for militæreliten. Et revolusjonært sammenbrudd av det autoritære regimet og innledning av en demokratiseringsprosess dominert av opposisjonen, ville ha brutt med sammenlignbare endringer i andre land i regionen. I Burma har endringsprosessen i vesentlig grad vært en intern prosess. I den grad eksterne faktorer har vært virksomme har dette vært med på å opprettholde *status quo* (se avsnitt 3.3). Eksemplet Burma bekrefter at den eksisterende maktstruktur har stor betydning for hvilke aktører som får innflytelse under en omveltning, og for selve utfallet. I Burma har militæret, gjennom kontroll av det statsbærende partiet, oppnådd en dominerende posisjon. En sivil økonomisk elite, som kunne dannet motvekt til militærledelsen, har ikke fått utvikle seg. Utviklingen etter "militærkuppet" i 1988 bekrefter at det aldri var noen sterk splittelse i makteliten. Ledelsen i SLORC tilhørte det eksisterende toppsjikt i militærhierarkiet (Lintner 1990:131). Selv om Maung Maung og andre som hadde hatt viktige posisjoner i de ulike "regjeringene" i løpet av 1988 offisielt ble satt på sidelinjen, er det ingen ting som tyder på at arrestasjoner eller andre former for "utrenskning" hadde funnet sted. Ifølge Steinberg (1990a) er imidlertid spørsmålet om splittelse innad i militæreliten regnet som et sensitivt tema av makthaverne selv. Opposisjonen har for eksempel blitt anklaget for bevisst å prøve å skape slik splid. Selv om åpenlys fragmentering ikke fant sted under selve demonstrasjonsbølgen, har flere opposisjonspolitikere bakgrunn som tidligere høyere offiserer i militæret. Denne bakgrunnen legges det ikke skjul på og har trolig vært en medvirkende årsak til oppslutningen om opposisjonen.¹⁰

Hypotetisk kunne det tenkes at deltakelse av tidligere offiserer i opposisjonen kunne ført til en fragmentering. Et sammenbrudd av militærhierarkiet kunne eventuelt ha skjedd ved at et større antall reformvillige offiserer hadde sluttet seg til opposisjonen. Tatt i betraktning av at et fremtidig rettsoppgjør med militær-

¹⁰ Det er dokumentert at også militært personell stemte på opposisjonspartiene ved valget i 1990 (Taylor 1991:414).

juntaen er på opposisjonens dagsorden kunne det være i den enkelte offisers egeninteresse å sikre seg velvilje blant opposisjonslederne. Militærorganisasjonens samhold skyldtes nok ikke bare en sterkt disiplinær hierarkisk struktur og kontrollmekanismer innad i organisasjonen. Innflytelsen til eldre ledere som ikke nødvendigvis har formelle verv, ser ut til å hatt betydning. Frem til i dag har Ne Win hatt en slik samlende og disiplinerende rolle. Selv om Ne Wins helse og alder skulle vanskeliggjøre daglig medvirkning i militærjuntaen, finnes det et sjikt av eldre ledere som kan overta rollene som "eldre statsmenn" (FEER 09.07.92, s.15). Endringene i SLORC ledelsen i april 1992 bekreftet både at det er en kontinuitet i militærorganisasjonen, men også at den enkelte offisers personlige forhold til Ne Win fortsatt hadde betydning for juntaens sammensetning (FEER 23.04.92, s.15-16).

Etter maktovertakelsen synes det som om SLORC bevisst forsøkte å skape distanse til det tidligere regimet, og gi inntrykk av reformvilje (Steinberg 1990a; 1991). Etter først å ha skiftet navn fra den "Sosialistiske Republikken Burma" til "Unionen Burma", foretok SLORC i 1989 et ytterligere navnebytte ved å kalle landet offisielt for Myanmar. Raskt etter maktovertakelsen ble det foretatt renovering og oppussing i de større byene. Slumkvarterer ble for eksempel fjernet. Tiltak for å bedre den økonomiske situasjonen ble iverksatt: liberalisering av utenlandshandelen, åpning for utenlandsinvesteringer og salg av konsesjoner for "utbytting" av naturressurser (spesielt teak og olje). I mindre grad har vedtak om reorganisering av statsbedriftene og effektivisering av det statsdrevne bankvesenet blitt iverksatt. SLORC har opprettholdt statens monopol på handel med de viktigste naturressursene.

SLORCs motiv for å åpne opp for registrering av opposisjonspartier straks etter maktovertakelsen synes i ettertid å ha vært et strategisk trekk for å gjenvinne kontroll med den urolige politiske situasjonen. Total undertrykkelse av opposisjonen i den atmosfæren som hersket etter de store massedemonstrasjonene og etter militærets brutale fremferd, kunne ha fremprovosert en ytterligere kompromissløs og militant massebevegelse. Ved å la partier bli registrert og åpne opp for opposisjonsvirksomhet innenfor strenge rammer, oppnådde makthaverne en viss oversikt over opposisjonen. Det tidligere massepartiet BSPP var allerede sterkt redusert på det tidspunktet da SLORC ble etablert og ble etter kort tid offisielt oppløst for raskt å gjenoppstå som National Unity Party (NUP). Selv om "slektskapet" ikke var offisielt, og NUP ikke var åpent for militært personell eller offentlige tjenestemenn i aktiv tjeneste, var det ingen tvil om at dette var SLORC og den eksisterende militærelitens parti (Steinberg 1990a:35; Smith 1991:21). Til tross for forsøk på å skape et inntrykk av reform og brudd med den gamle ettpartistaten, oppnådde militæreliten og NUP kun en fjerdedel av stemmene i valget i 1990 (Guyot 1990:210). Utviklingen etter valgnederlaget tyder på at militærjuntaen aktivt forsøker å svekke opposisjonens organisasjon.

3.2 *Opprettholdelse av en organisert opposisjon*

I lys av militærets ekstreme bruk av vold for å stanse massedemonstrasjonene var det bemerkelsesverdig at SLORC godtok at enkelte former for organisert opposisjonsvirksomhet ble gjenopptatt kort tid etter maktovertakelsen. Fire dager etter at SLORC tok makten sto opposisjonslederen Aung San Suu Kyi åpent frem og fordømte militærets voldsbruk. Den 24 september 1988 ble Den Nasjonale Liga for Demokrati (NLD) dannet under ledelse av Aung Gyi, Tin Oo og med Aung San Suu Kyi som generalsekretær. Etter at SLORC åpnet opp for registrering av politiske partier var det i begynnelsen av 1989 blitt dannet i alt 234 nye partier, ikke bare opposisjonspartier, men også en rekke støttepartier for makthaverne (Taylor 1991:20). Det var flere årsaker til denne fragmenteringen. Partiorganisering muliggjorde politisk virksomhet og omgåelse av unntakstilstandsbestemmelsene. I følge Steinberg reflekterte de mange partiene med lokal basis at det eksisterte et behov for lokal representasjon. En rekke partier var orientert rundt enkeltpersoner, og personlighet mer enn ideologi ser ut til å ha hatt stor betydning (Steinberg 1990a:4). Lintner (1990:164) vektlegger betydningen av at partiene fikk egen kvote på billig drivstoff og tilgang til telefon. Det er vanskelig å bekrefte at SLORC bevisst stod bak fragmenteringen, men det er nærliggende å anta at SLORC så en fragmentert opposisjon som en fordel og ikke aktivt prøvde å motarbeide denne tendensen.

I oktober 1988 foretok ledelsen i NLD en landsomfattende reise hvor de på folkemøter fikk presentere demokratibevegelsens politikk, til tross for unntakstilstanden. I forbindelse med begravelsen av Aung San Suu Kyis mor i januar 1989 var det samlet 100000 mennesker i Rangoon. At markeringen forløp i fredelige former viste at opposisjonen nå var blitt bedre organisert og disiplinert enn tidligere. Aung San Suu Kyi skjerpet kritikken av makthaverne. Blant annet anklaget hun Ne Win for å stå bak militærets brutaliteter (FEER 03.08.89,s.11). Ikke overraskende ble hun arrestert i juli 1989 sammen med andre ledere i NLD. Arrestasjonene førte til en svekkelse av NLD, men ikke til oppløsning. I slutten av 1989 var opposisjonen konsentrert omkring tre partier; foruten NLD hadde Aung Gyi, som hadde brutt med NLD året før, dannet sitt eget parti ("Unions Nationals Democracy Party"). Aung Gyi samlet en egen gruppe tilhengere på en mer samarbeidsvillig linje overfor militærmakthaverne. I tillegg samlet den tidligere statsministeren U Nu med sin "League for Democracy and Peace" fortsatt en eldre generasjon politikere (Steinberg 1990a). I denne fasen av omveltningprosessen ser studentene ut til å ha spilt en mindre viktig organisatorisk rolle. En rekke av studentlederne var arresterte eller hadde søkt dekning i minoritetskontrollerte områder. Selv om det ikke var noen åpen konflikt med NLD, hadde studenter dannet et eget parti (Smith 1991:407).

Militærjuntaen opprettholdt løftene om å holde valg i 1990, men erklærte at dette skulle være valg til en grunnlovgivende forsamling og at SLORC først ville fratrukke etter at en ny grunnlov var utarbeidet (Steinberg 1990a:48). Innenfor unntaks-

bestemmelsenes strenge rammer ble det i liten grad åpnet for aktiv valgkamp. Til tross for dette oppnådde NLD en overveldende seier 27 mai 1990. Selv om et stort antall partier deltok i valget, viste resultatet at majoriteten av befolkningen som støttet opposisjonen stod samlet. Med 8 millioner stemmer oppnådde NLD 60 prosent av stemmene (Guyot 1991:210). Sett i forhold til en befolkning på 42 millioner innbyggere, hvorav en stor andel lever på landsbygda, viser oppslutningen at kravet om politisk endring hadde antatt form av en reell folkeopinion. Selv om SLORC innrømmet valgnederlaget, fikk ikke de valgte representantene tre sammen for å utarbeide en ny grunnlov. Nederlaget ser ut til å ha fått militærmakthaverne til å endre strategi overfor opposisjonen. Unntakstilstanden har i den påfølgende perioden blitt skjerpet og håndhevet strengere. En rekke partier ble oppløst etter pålegg fra SLORC. Politikere er blitt fengslet og en rekke representanter valgt i 1990 er i ettertid blitt "diskvalifisert". Spesielt har SLORC forsøkt å svekke NLDs organisasjon. Ved utgangen av 1990 var 18 av partiets 22 sentralstyremedlemmer arresterte. I april 1991 annonserte SLORC-ledelsen at Aung Sang Suu Kyi og Tin Oo, som fortsatt var arrestert, ikke lenger var å regne som medlemmer av NLD (Smith 1991:419). En ny "SLORC vennlig" NLD-ledelse som i 1991 ble offentliggjort gjennom militærjuntaen tyder på at SLORC nå langt på vei kontrollerte det største opposisjonspartiet. I 1992 fortsatte militærjuntaen å "diskvalifisere" valgte representanter, og i mars 1992 gjensto det kun 10 registrerte partier (Keesing's, mars 1992, s.38816).

3.3 Økonomisk reform og styrking av undertrykkelsesapparatet

Som diskutert innledningsvis innebærer opprettholdelse av et autoritært system kostnader. Det er rimelig å forvente at SLORCs utstrakte bruk av voldelige og repressive virkemidler ikke bare har hatt en direkte negativ effekt på støtten i befolkningen, men også indirekte gjennom påvirkning av samfunnsmaskineriet generelt. Innenlandsøkonomien er avhengig av at transport- og kommunikasjonsnettverk fungerer, at arbeidere møter opp på jobb, at bønder forsyner markeder med matvarer og at langtidsinvesteringer finner sted. Politisk uro preget av voldsbruk, portforbud og begrenset bevegelsesfrihet vil kunne ha negativ effekt på alle disse forholdene. Dette innebærer en kostnad for makthaverne i form av ytterligere misnøye i befolkningen og krav om endring. Opprettholdelse og eventuelt styrking av militærets evne til å opprettholde "ro og orden" innebærer i seg selv en konkret kostnad i form av import og egenproduksjon av våpen og utstyr og press på militæret som organisasjon. I tillegg vil militærapparatets kontinuitet og samhold være avhengig av at soldatene får lønn og at offiserers privilegier opprettholdes. I en kontekst av økonomisk krise kan sistnevnte aspekt innebære en kontinuerlig økende kostnad ved at militærpersonellets godtgjørelse må økes i takt med inflasjonen. Proviand og konsumvarer må også skaffes til veie, ofte utenfor det sivile forsyningsnett.

Det er et paradoks at militærmaskinen i Burma er blitt styrket i årene etter at SLORC regimet ble etablert — både i form av økt antall personell og innkjøp av moderne våpen. I utgangspunktet har innenlandsøkonomien de samme krisesymptomene i dag som i 1987 da omveltningprosessen begynte: f.eks. høy arbeidsledighet, høy inflasjon, stor forskjell mellom offisiell og uoffisiell valutakurs, lav produktivitet i statsbedriftene, drivstoffmangel og utbredt korrupsjon (Steinberg 1991:738). For å holde virkningene av disse problemene på avstand har militærjuntaen blant annet tredoblet pengemengden siden 1987 og subsidiert risprisene i byene (Steinberg 1992:150). I utgangspunktet er det lite som skulle tilsi at utenriksøkonomien skulle være i bedre forfatning. En del av bakgrunnen for den økonomiske krisen i 1987 var blant annet en relativt høy utenlandsgjeld i forhold til de lave eksportinntektene. Etter militærets voldsbruk i 1988 har økonomisk bistand fra vestlige land og kreditter fra internasjonale finansinstitusjoner falt bort (FEER 08.08.91, s.58). Imidlertid har SLORC på svært kort tid vært i stand til å opprette alternative kilder for tilgang på utenlandsvaluta.¹¹ Dette må ses i lys av den kontroll over økonomien som militæret i 1988 allerede hadde opparbeidet seg i løpet av 25 år med autoritært styresett og det ubrukte potensialet for salg av råvarer som isolasjonspolitikken hadde skapt.

Allerede på slutten av 1950-tallet var militæret involvert i en rekke sektorer i økonomien: eget distribusjonsnett og utsalg av dagligvarer, hoteller, banker, transport og salg av drivstoff (Steinberg 1981:17). Etter Ne Wins maktovertakelse i 1962 etablerte militæret en dominerende posisjon i statsforvaltningen og ble dermed sterkt involvert i økonomisk planlegging og politikktutforming. De endringene av den økonomiske strategien som ble påbegynt i 1987, fortsatte etter etablering av SLORC regimet. Imidlertid er det ikke blitt utviklet en helhetlig ny økonomisk strategi. Liberaliseringen av handel med ris ble for eksempel avbrutt for at staten og SLORC skulle få tilgang på ris og få kontroll med prisene for å redusere misnøyen med inflasjonen (Maung 1990:621). Generelt synes utviklingen av en rekke sektorer i det burmesiske samfunnet å være i et samfunnsøkonomisk vakuum i påvente av en løsning på den politiske situasjonen. Skoler og høyere læresteder har vært stengt det meste av tiden etter 1988, og helsevesenet har stagnert (FEER 08.08.91, s.56-58).

De økonomiske reformene har vært svært selektive og i stor grad kommet SLORC og militæreliten til gode. De mest betydningsfulle reformene har vært rettet mot tiltak som skaffer til veie utenlandsvaluta og nødvendige konsumvarer som egen industri ikke klarer å produsere. I november 1988 la SLORC frem en liberal lov om utenlandsinvesteringer som brøt radikalt med den tidligere isolasjonspolitikken. Avtaler ble gjort med thailandske selskap om hogst av teak og fiske i burmesiske farvann. En rekke liknende avtaler ble gjort med selskaper i andre land i Sørøst-

¹¹ I 1990 hadde beholdningen av utenlandsreserver blitt tidoblet i forhold til midten av 1980 årene (IMF 1992:376).

Asia. Betydelige valutainntekter har også blitt tilgjengelig gjennom salg av konsesjoner til internasjonale oljeselskap for utnyttning av Burmas oljeressurser (Guyot & Badgley 1990:191). Burma har opptatt et betydelig samarbeid med styresmaktene i Kina som omfatter kreditter, våpenkjøp og gjensidig handel. I januar 1990 var det i alt inngått 270 kontrakter med utenlandske selskap (Steinberg 1990a:39). En stor del av den økte utenlandshandelen og "joint-ventures" avtalene har foregått gjennom det nyetablerte selskapet "Burma Holdings Corporation" (BHC). Gjennom kollektiv tilknytning til dette selskapet har militæret styrket sin økonomiske posisjon og fått direkte kontroll over tilgangen på utenlandsvaluta, og ved individuell tilknytning trolig også sikret offiserskorpset en fremtidig innflytelsesrik rolle i økonomien — uansett hva slags politisk system en vil få i fremtidens Burma (Steinberg 1991:734).

I tillegg til at SLORC økonomisk er i stand til å opprettholde militærmaskinen bidrar trolig den økonomiske strukturen til at et "sammenbrudd" av samfunnet ikke har skjedd, på tross av at hverdagen for store deler av befolkningen preges av økonomisk krise. Selv om den "burmesiske vei til sosialisme" førte til nasjonalisering av større bedrifter og statlig kontroll med offisiell innenlands- og utenlandshandel, så kan denne strategien ikke sammenlignes med de dyptgripende strukturelle endringene som skjedde under kommunistregimene i for eksempel Øst-Europa, og Nord-Korea. I Burma har en relativt omfattende småindustri på private hender fått eksistere, og en omfattende kollektivisering av landbruket har ikke funnet sted. I 1988 sysselsatte industrien kun 8,6 prosent av arbeidsstyrken, mens omkring 60 prosent var sysselsatte som småbønder (EIU 1990:46). En uformell økonomi er blitt utviklet med en omfattende "svartebørshandel" av de fleste konsumvarer, medisiner og reservedeler til småindustrien. Burmeserne hadde ved SLORCs "maktovertakelse" hatt mer enn 25 år på å tilpasse seg statens begrensninger på den private sektor, importrestriksjoner og statsbedriftenes svake evne til å levere nødvendige produkter (Silverstein 1986). Selv om SLORCs portforbudsbestemmelser og tiltak for å begrense illegal import har virket hemmende på den uformelle sektoren av økonomien, tyder mye på at denne sektoren har vært mindre sårbar for politiske endringer enn for eksempel de kollektive landbruksenhetene og de store statsbedriftene i Øst Europa. Selv om de fleste "krisesyptomene" i økonomien er noe befolkningen i Burma daglig opplever, høyner den uformelle økonomien og opparbeidet tilpasningsdyktighet terskelen for "sammenbrudd" og er dermed med på å opprettholde det autoritære regimet.

4.0 Hvorfor militæret fortsatt har makten

Analysen har vist at selv om en relativt organisert opposisjon blir etablert og massemobilisering finner sted, trenger dette ikke nødvendigvis føre til sammenbrudd av et autoritært system. Den eksisterende maktstrukturen i Burma var før omveltningen dominert av militæret. En sivil økonomisk elite som både kunne ha

styrket makthaverne og opposisjonen har ikke eksistert i Burma. Militærets dominans, enhet og økonomisk evne til å styrke undertrykkelsesapparatet har muliggjort undertrykkelse av opposisjonen og opprettholdelse av et autoritært styre uten støtte i store deler av befolkningen.

Gitt opposisjonens organisasjon og oppslutning, bekreftet av valget i 1990, kunne det tenkes at en pakt mellom opposisjonen og militæret kunne ha blitt forhandlet frem. Dette er ikke bare spørsmål om vilje hos de ulike parter, men forutsetter også en høy grad av rasjonalitet. Rasjonalitet henspeiles da på kostnadsvurdering hos de ulike parter og spesielt hos makthaverne som kan ha mest å tape på å avgi en del av sin makt og innflytelse. Hendelsene i Burma viser en prosess preget av uoversiktighet der nye aktører er kommet til og målsetninger gradvis er blitt avklart. Det har vært uklart hvilke løsningsalternativ som var til stede på ulike tidspunkt. Mye tyder på at de ulike parter har mistolket hverandres styrke, interesser og kompromissvilje. Linz' (1983) antakelse om at avstand mellom militære makthavere og det sivile samfunn kan vanskeliggjøre fredelige løsninger ser ut til å ha relevans for Burma. Den midlertidige oppmykingen som fant sted i august/september 1988 viste at liberalisering ikke nødvendigvis er en første fase i en demokratiseringsprosess, men kan brukes som virkemiddel av makthavere for å prøve å skape politisk ro og/eller avklare omfanget til en omveltningsprosess. Valgnederlaget i 1990 viste imidlertid at militære makthavere kan ha vanskeligheter med å vurdere sin egen popularitet. Dette viser at det er problematisk å forutsette en rasjonell tankegang hos de ulike aktører.

Den Nasjonale Liga for Demokrati (NLD) viste ved valget i 1990 at det var en samlende massebevegelse. Men det har vært en kompliserende faktor at motstanden mot det autoritære regimet består av mange aktører med ulike standpunkt spesielt til spørsmålet om militærets rolle i et fremtidig Burma. Hvis NLD kan sies å representere en middelvei, så har Aung Gysis relativt store samarbeidsvilje i forhold til militæreliten en motpol i studentenes kompromissløshet. Det finnes i tillegg finnes en rekke etniske minoritetsgrupper som kjemper for sine særinteresser.

Som nevnt innledningsvis var det politiske systemet i Burma før 1988 et hybrid autoritært regime i Huntingtons termer. Burma har ikke lenger et statsbærende parti som tidligere var et effektivt verktøy for kontroll av innbyggerne. Ideologien "den burmesiske vei til sosialisme" har blitt skjøvet til side, og det eksisterer dermed et funksjonelt behov for en politisk prosess hvor en ny tilnærming til økonomisk system og statens rolle i økonomien avklares. Med andre ord, selv om militæret fortsatt sitter med makten, så er utgangspunktet for endring i dag annerledes. Det hersker en mytisk oppfatning om at Ne Win fortsatt har stor makt, men i hvilken grad Burma i dag fortsatt har karakter av "ene-hersker" regime er ikke helt avklart. Den politiske situasjonen er labil, og jeg vil hevde at en omveltningsprosess fortsatt pågår. Det synes imidlertid klart at selv om militæret

skulle gi fra seg direkte politisk kontroll, så legger de stor vekt på å beholde makt og innflytelse.

Det er imidlertid en forenkling å betrakte den politiske situasjonen med et slags "spill-teoretisk" utgangspunkt hvor ulike aktører vil sikre seg en så innflytelsesrik posisjon som mulig i det demokratiske Burma som implisitt forventes. Det er mye som tyder på at det er store verdimeslige motsetninger mellom militærregimet og hovedtyngden av opposisjonen representert ved NLD. Selv om SLORC ikke har hatt store vanskeligheter med fysisk å styrke det autoritære maktapparatet, har opprettholdelsen av regimet og den ekstreme voldsbruken hatt store kostnader i form av økende avstand til egen befolkning, samt kritikk og isolasjon fra den vestlige verden. Alternativt kunne det ha vært "rasjonelt" at deler av offiserskorpset hadde sett en fredelig endringsprosess som fordelaktig både av egeninteresse og for Burma som helhet. Det er imidlertid vist splittelse innad i militæret ikke har funnet sted. SLORC-regimet i seg selv og spesielt den repressive strategien overfor opposisjonen etter valget i 1990 viser at militæret, uavhengig av kostnader, desperat vil holde på sin dominerende posisjon.

Hendelsene i Burma understreker begrensningene i teoribygging om politiske systemendringer og nødvendigheten av å analysere enhver omveltningssprosess utfra sine særegne historiske, kulturelle og geo-politiske forutsetninger. Analysen har også vist at strukturelle faktorer kan ha stor betydning for opprettholdelsen av et autoritært regime: (a) i Burma tilrettela tidligere ubrukt potensiale for eksport av naturressurser rask tilgang på utenlandsvalutta for militærjuntaen; (b) fraværet av en sivil økonomisk elite har trolig vært en svakhet for opposisjonen; og (c) den omfattende uformelle økonomien har gjort samfunnet tilpasningsdyktig og de militære makthaverne mindre sårbar for økonomisk krise. Det har over blitt vist hvordan aktørfokus og økonomisk struktur kan forklare hvordan militæret har lyktes i å holde på makten. For å forstå hvorfor militæreliten ønsker å holde på makten er det nødvendig å rette søkelyset på militærets motiv og verdimeslige grunnlag. Jeg vil avslutningsvis derfor presentere to innfallsvinkler og hypoteser som kan bidra til å forstå de militære makthavernes autoritære handlingsvalg.

4.1 Militærets historiske rolle

Militærets historiske rolle i utviklingen like før og etter uavhengigheten blir av Taylor tillagt stor betydning og har gjennom militærets dominerende posisjon og kontinuitet blitt videreført av offiserskorpset (1991:138):

The argument of the military's opponents that the officer corps is merely holding on to power to protect their own lives and selfish interests does not consider the historical perception the military has of their role. [...] There is no distinction in the eyes of the officer corps between the role of the army and the integrity and independence of the state.

Burmas militærapparat har sterke røtter i uavhengighetsbevegelsen som i mer organiserte former oppsto i 1930-årene. Burmas økonomi var da sterkt dominert av briter, indere og kinesere. De etniske burmanerne, som i dag dominerer militæret, hadde lav status, også i forhold til enkelte minoritetsgrupper som ble favorisert av kolonimakten. Både før og etter Ne Wins militærkupp i 1962 har myndighetene lagt stor vekt på å løsrive seg fra utenlandsk dominans og få økonomien under nasjonal og statlig kontroll. Under demokratiperioden skapte spørsmålet om selvstyre til minoritetene store spenninger i burmesisk politikk. Ne Win begrunnet selv sin maktovertakelse med at daværende statsminister, U Nu, var i ferd med å etablere et føderalt Burma, noe som av militæret ble sett på som en direkte trussel mot statens integritet. Etter kuppet økte den væpnede konflikten med ulike minoriteter. I dag rettferdiggjør SLORC sitt autoritære styre med at uten dette ville Burma som nasjon disintegre som et resultat av ulike etnisk dominerte regioners krav om økt selvstyre og en handlingslammet, politisk fragmentert, demokratisk sentralregjering. Videre viser SLORC en frykt for påvirkning fra omverdenen (xenofobi) som kommer til uttrykk i påstander om at opposisjonen blir manipulerte av blant annet internasjonal presse, CIA og kommunister og at utenlandske kapitalinteresser vil få kontroll over Burmas økonomi. Ifølge Taylor utfordrer dagens opposisjon en rekke holdninger hos de militære makthaverne. I deres øyne bekrefter vestlige regjeringers støtte at opposisjonen representerer noe "ikke-burmesisk". I tillegg betraktes studentenes og opposisjonspolitikernes kontakt med minoritetsgrupperinger som alliansebygging med makthavernes militære fiender. I en sammenlikning av Aung San Suu Kyis ideologi og den "burmesiske nasjonalisme" som militæret og Ne Win representerer, viser Gravers (1992) at det er store verdimeslige spenninger mellom de to partene. Spesielt står Suu Kyis vektlegging av universelle menneskerettigheter og politisk frihet i sterk motsetning til den nasjonalistisk fokuserte retorikken som militæret bruker for å rettferdiggjøre sitt autoritære styre. Dette spenningsforholdet styrkes, i militærets øyne, av Suu Kyis lengre opphold utenfor Burma og ekteskap med en britisk statsborger. En hypotese basert på denne innfallsvinkelen kan være at fortsatt opprettholdelse av autoritært styre vil delvis være avhengig av i hvor stor grad "burmesisk nasjonalisme" virkelig er rotfestet i den autoritære maktstrukturen og militærapparatet eller om dette er en "ideologi" som opportunt har blitt brukt til å sikre samhold i maktstrukturen.

4.2 Politisk kultur

En politisk kultur som virker tilretteleggende for autoritært styresett kan også tenkes å bidra til opprettholdelse av SLORCs styre. Maung Gyi (1983:212 & 214) skriver for eksempel:

Western observers, despite their knowledge of the political values of the Burmese people, may still wonder how they can put up with such a closed, restrictive, and occasionally oppressive system of one-man authoritarian rule. The answer to that is, the Burmese public, by and large, are not very worried because the government, no matter what forms it takes,

is in their view invariably extortive and arbitrary. [...] in fact, the entire nation, is responsible for the failure of liberal democracy in Burma.

I følge Pye (1985) vil rasjonelle vurderinger variere utfra tid og sted. Et fokus på politisk kultur vil derfor være nødvendig for utfylle strukturelle og "rational choice" tilnærminger. For eksempel er synet på makt en sentral dimensjon i ulike politiske kulturer og et nøkkelbegrep for å forstå den politiske dynamikk i en gitt situasjon. Men, som Pye påpeker, politisk kultur er ikke statisk, og politisk utvikling kjennetegnes ved endringer i synet på makt, forventninger til autoriteter og tolkning av hva som skaper legitimitet. Legitimitetsbegrepet har i følge Pye en annen mening i asiatisk kultur enn i den vestlige verden. I vesten blir legitimitet betraktet som en dimensjon som har basis i hvordan massene til et gitt tidspunkt ser på makthaverens rett til å herske og som avhenger av ledernes handlinger og evne til å innfri forventninger. I asiatisk kultur er legitimitet i større grad definert ovenfra av de som sitter i maktposisjonene, og massenes underordning er i stor grad tilrettelagt av den politiske kulturen. I utgangspunktet falsifiserer den store oppslutningen om demokratibevægelsen tesen om at Burma i dag har en autoritær kultur som gir lite rom for mobilisering av en opposisjon, slik Maung Gyi (1983:196) og Pye (1985:329) hveder. Den sentrale rollen til det buddhistiske presteskapet i demokratibevægelsen, og Aung San Suu Kyis vektlegging av buddhistiske idéer i sine taler gir videre grunn til å stille spørsmålsteget ved Maung Gyis argument om at buddhistiske ideer er med på å støtte opp under den autoritære kulturen og opprettholdelsen av autoritært styre. Disse foreløpige innvendingene utelukker imidlertid ikke at en autoritær politisk kultur er en del av grunnlaget for de militære makthavernes selv-rettferdiggjørelse og deres holdninger til opposisjonens krav om demokrati — ikke minst henvisningene til universelle menneskerettigheter. Ifølge Steinberg (1991:732) viser den politiske situasjonen i Burma at makthaverne betrakter makten som noe endelig og personalisert og har en innebygd motstand mot å dele denne eller delegere den til andre institusjoner eller individuelle aktører. Det er vanskelig å avvise at det finnes en "asiatisk kultur" som historisk har vært mer autoritær enn dagens vestlige kultur. Som hypotese er det rimelig å anta at en autoritær politisk kultur har vært og er en del av referanserammen som påvirker makthavernes målsetninger og handlinger i Burma. En slik antakelse styrkes når man med vestlige øyne opplever militærmakthavernes handlinger som irrasjonelle.

4.3 Hvor går veien videre?

I skrivende stund er den politiske fremtiden i Burma fortsatt høyt uvisst. I april 1992 skjedde et lederskifte i SLORC ved at Than Shwe overtok som leder etter Saw Maung. Media slo tidlig fast at dette skiftet ikke kunne betraktes som noen oppmykning av regimet (f.eks. *The Economist* 02.05.92). Om den nye ledelsen har noen ekte reformvilje er fortsatt uavklart. Det største opposisjonspartiet, NLD, ser ut til å ha blitt ytterligere svekket og kontrollert av SLORC (FEER 09.07.92, s.14). I september 1992 erklærte militærjuntaen at unntakstilstanden var opphevet.

Imidlertid ble forbudet mot større møtevirksomhet opprettholdt, og noen omfattende løslatelse av politiske fanger har ennå ikke funnet sted. I januar 1993 samlet SLORC 700 delegater til en forsamling i Rangoon for å utarbeide retningslinjer for en ny konstitusjon. Bare 156 av delegatene hadde blitt valgt i 1990 valget, resten var håndplukket av militærjuntaen (Diller 1993:400). Militærjuntaen understreket fra første stund at noen institusjonell løsning uten at militæret opprettholdt en sentral posisjon ville ikke være aktuelt. Dette ble møtt med protester fra flere delegater og delegatene ble sendt hjem. Diller uttrykker sterk tvil om denne forsamlingen og påfølgende forsamlinger som er planlagt i 1993 vil ende ut i en demokratisk konstitusjon (1993:407): "Only when SLORC cedes its governing power to the elected People's Assembly can a truly genuine constitution-making process begin."

Det er vanskelig å tenke seg at eksterne faktorer virkelig kan fremskynde en demokratisering i Burma. Thailandske myndigheter har vist en opportunistisk holdning hvor økonomiske interesser har fått dominere landets politikk overfor det repressive styret i nabolandet. Det er tvilsomt om Kina i fremtiden vil velge en mindre imøtekommende strategi overfor de militære makthaverene. Konturene av en ny eksportorientert økonomisk strategi og tilrettelegging for utenlandsinvesteringer, kombinert med begrenset politisk frihet, ser ut til å ha store likheter i Kina og Burma. Thailand kan spille en nøkkelrolle for fremtidig utvikling i Burma. Styrkes demokratiets rolle i Thailand og svekkes militærets posisjon kan det tenkes at fremtidige makthavere vil kunne se en demokratisk utvikling i Burma som en fordel for egen økonomisk utvikling og regional stabilitet.

Militærets dominerende posisjon i politikk og økonomi i Thailand og Indonesia kan nok være realistiske indikatorer på hva slags utvikling som kan forventes i Burma. I begge landene har det vært sykluser der den politiske situasjonen vekselvis har vært preget av militærdominans og forsøk på demokratisk styre. Militæret har imidlertid kontinuerlig stått sterkt, vært uten politisk kontroll og vært sterkt involvert i "sivile" økonomiske sektorer som bankvesen, luftfart, industri og handel. De senere års økonomiske reformer viser at militæret i Burma allerede er blitt engasjert i økonomiske aktiviteter på samme måte som i disse landene. Selv om de militære makthaverne i Burma, villig eller motvillig, lar en sivil regjering tiltre, så er det rimelig å anta at de ikke vil underlegge seg politisk kontroll.

Historien har vist at politiske omveltingsprosesser er upredikerbare. Positive overraskelser kan komme. Til nå har Burma hatt et sterkt militært lederskap. Hvor sterkt holdningene til dagens ledere er manifestert i hele offiserskorpset er uklart. Maktstrid, Ne Wins eventuelle bortfall, totalt sammenbrudd av økonomien eller endringer i regionen er noen faktorer som kan føre til en mer optimistisk utvikling for demokrati enn forespeilet i dette notatet.

Referanser

- Dahl, Robert A., 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Danevad, Andreas, 1990, *Economic policy and Development in Burma (Myanmar) since 1971: An Appraisal*, Master of Science oppgave i økonomisk historie, The London School of Economics and Political Science.
- Diller, Janelle M., 1993, "Constitutional Reform in a Repressive State: The Case of Burma", *Asian Survey*, Bd. XXXIII, Nr.4, s.393-407.
- The Economist*, diverse nr.
- EIU (The Economist Intelligence Unit), 1990, *Thailand, Burma: Country Profile 1989-90*.
- FEER (*Far Eastern Economic Review*), diverse nr.
- Gravers, Mikael, 1992, "Burma 1992: Xenofobi og isolasjon eller humanisme og internasjonale menneskerettigheter?", *NIASnytt*, Nr.1, s.19-24.
- Guyot, James F. og Badgley, John, 1990, "Myanmar in 1989: Tatmadaw V", *Asian Survey*, Bd. XXX, Nr.2, s.187-195.
- Guyot, James F., 1991, "Myanmar in 1990: The Unconsummated Election", *Asian Survey*, Bd. XXXI, Nr.2, s.205-211.
- Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- IMF (International Monetary Fund), 1992, *International Financial Statistics* (April).
- Karl, Terry Lynn, 1990, "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, Bd.23, Nr.1, s.1-21.
- Keesing's Record of World Events.
- Kuran, Timur, "Now Out of Never: The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989", *World Politics*, Bd.44, oktober 1991, s.7-48.
- Lintner, Bertil, 1990, *Outrage: Burma's Struggle for Democracy*, London: White Lotus.

- Linz, Juan J., 1983, *Transition To Democracy: A Comparative Perspective*, upublisert artikkel (Costa Rica).
- Maung, Mya, 1990, "The Burma Road from the Union of Burma to Myanmar", *Asian Survey*, Bd.XXX, Nr.6, s.602-24;
- Maung Gyi, Maung, 1983, *Burmese Political Values: The Socio-Political Roots of Authoritarianism*, New York: Praeger.
- O'Donnell, Guillermo og Schmitter, Phillippe C., 1986, *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam, 1986, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", i O'Donnell et al. (red.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pye, Lucian W., 1985, *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*, Cambridge Mass.: The Belknap Press.
- Silverstein, Josef, 1986, "Burma in 1985: A Nation 'On Hold'", *Southeast Asian Affairs*, (utgis årlig), s.54-58.
- Smith, Martin, 1991, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, London: Zed Books.
- Steinberg, David I., 1981, *Burma's Road Toward Development: Growth and Ideology Under Military Rule*, Colorado: Westview Press.
- Steinberg, David I., 1990a, *The Future of Burma: Crisis and Choice in Myanmar*, Lanham: University Press of America.
- Steinberg, David I., 1990b, "International Rivalries in Burma: The Rise of Economic Competition", *Asian Survey*, Bd.XXX, Nr.6, s.587-601.
- Steinberg, David I., 1991, "Democracy, Power, and the Economy in Myanmar: Donor Dilemmas", *Asian Survey*, Bd.XXXI; Nr.8, s.729-42.
- Steinberg, David I., 1992, "Myanmar in 1991: The Miasma in Burma", *Asian Survey*, Bd XXXII, Nr.2, s.146-153

Stepan, Alfred, 1986, "Paths towards Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations", i O'Donnell et al. (red.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Stepan, Aldred, 1990, "The Task of a Democratic Opposition", *Journal of Democracy*, Bd.1, Nr.2, s.41-49.

Kyi, Aung San Suu, 1991, *Frihet fra Frykt*, Oslo: Cappelen.

Taylor, Robert A., 1987, *The State in Burma*, London: C.Hurst & Comp.

Taylor, Robert A., 1990, "Burma's Ambiguous Breakthrough", *Journal of Democracy*, Bd.1, Nr.4., s.62-73.

Taylor, Robert A., 1991, "Change in Burma: Political Demands and Military Power", *Asian Affairs*, Bd.22, Nr.2, s.131-41.



Recent Working Papers

- D 1991: 5 PAUSEWANG, Siegfried
Rural conditions for democracy in Ethiopia. Peasant self-determination and the state. Bergen, December 1991, 18 pp.
- D 1991: 6 OFSTAD, Arve, Arne Tostensen and Tom Vraalsen
Towards a "Development Contract". A new model for international agreements with African countries? Bergen, December 1991, 13 pp.
- D 1992: 1 EADI - European Association of Development Research and Training Institutes. Working Group on Information and Documentation
Strengthening cooperation in documentation for development. A seminar on networking with special emphasis on NGOs. Bergen, March 1992, 214 pp.
- D 1992: 2 SKRAMSTAD, Heidi
"Kvinner i utvikling" i Gambia. Nye kjønnsrelasjoner med hjelp fra Verdensbanken? Bergen, mars 1992, 25 s.
- D 1992: 3 CHERU, Fantu and Siegfried Pausewang
Economic reconstruction and the peasants in Ethiopia. Two papers presented at the symposium on the Ethiopian economy, with a postscript. Bergen, May 1992, 66 pp.
- D 1992: 4 FJELDSTAD, Odd Helge
Økonomisk velferdsteori og fordelingsaspektet. Bergen, august 1992, 22 s.
- D 1992: 5 FJELDSTAD, Odd Helge
Multiple inflasjonslikevekter og deres stabilitet: En drøfting av stabiliseringsprogrammene i Argentina, Brasil og Israel på midten av 1980-tallet. Bergen, august 1992. 21 s.
- D 1992: 6 NORBYE, Ole David Koht
EF og bistanden. Virkninger på norsk bistand av et eventuelt norsk EF-medlemskap. Bergen, august 1992, 21 s.
- D 1992: 7 CHERU, Fantu
Constraints for a conservation-based agricultural development policy in Ethiopia. A baseline study in Fedis Awraja. Bergen, September 1992, 37 pp.
- D 1992: 8 TJØNNELAND, Elling Njål
Universitet og forskning i Sør-Afrika. Utfordringer etter apartheid og akademisk boikott. Bergen, oktober 1992, 16 s.
- D 1992: 9 OFSTAD, Arve
Afrikas økonomiske krise - finnes det grunnlag for reformer?. Bergen, desember 1992, 15 s.
- D 1992: 10 ALAM, Mahmudul
Secondary and higher secondary education in Bangladesh. Its growth and state expenditures: A time-series analysis of 1981-90. Bergen, December 1992, 23 pp.
- D 1993: 1 EADI - European Association of Development Research and Training Institute. Working Group on Information and Documentation
Development policy, research and information: Isolation or interaction? Tilburg, The Netherlands, 1-4 September 1992. Bergen, February 1992, 167 pp.
- D 1993: 2 TJOMSLAND, Marit
"The educated way of thinking". Individualisation and Islamism in Tunisia. Bergen, April 1992, 15 pp.

(New amalgamated WP-series as from 1 July 1993)

- WP 1993: 1 GRANBERG, Per
Macro-economic effects of development plan expenditures. A framework for analysis, with special reference to Uganda. Bergen, July 1993, 51 pp.