Bakslag och handslag

En fallstudie över Nordirlands process mot provinsregering

David Carvajal
Abstract

This essay is about the Northern Ireland Conflict and the Belfast Agreement. Its focus is on the development in Northern Ireland politics after the implementation of the Belfast Agreement which was ratified in a referendum. The essay is a case study which analyzes the progress towards an Assembly Government and power-sharing between the unionists and the nationalists/republicans. The development is analyzed with Robert D. Putnam’s theory of Two-Level Games”.

The essay first analyzes the changes in the unionist society where the opinion towards the agreement has been negative which depends on the concessions made by the unionist. Then the focus is on the nationalist society where the opinion towards the agreement have been positive but where the power change from SDLP to Sinn Féin depend on the changes of further concessions. Third the negotiators strategies are analyzed. All this parts are constructed by the concept of win-sets. Later a small conclusion is made and a further discussion is made about the concept of win-set and two-Level Games. This ends with an argumentation that the theory is very well used to describe the process towards an agreement.

Nyckelord: Nordirland, Two-Level Games, förhandlingar, Belfastavtalet
Antal tecken: 62 958
## Innehållsförteckning

1 **Inledning** ............................................................................................................................................. 1  
   1.1 Syfte och problemformulering ................................................................................................. 1  
2 **Teori** .................................................................................................................................................. 3  
3 **Metod & Material** .............................................................................................................................. 5  
   3.1 Metod ............................................................................................................................................. 5  
   3.2 Material ....................................................................................................................................... 5  
   3.3 Uppsatsens struktur ..................................................................................................................... 6  
4 **Unionisterna** ................................................................................................................................. 7  
   4.1 UUP:s förtroende börjar svikta ............................................................................................... 7  
   4.2 Orange Order mobiliserar väljarna ..................................................................................... 9  
   4.3 DUP träder fram ...................................................................................................................... 10  
5 **Nationalisterna & Republikanerna** ............................................................................................... 12  
   5.1 Nationalisterna/republikanerna innan Belfastavtalet .......................................................... 12  
   5.2 SDLP – Succé och nedgång ...................................................................................................... 12  
   5.3 RUC-frågan .............................................................................................................................. 13  
   5.4 Sinn Féin (och IRA) reformeras ............................................................................................. 14  
   5.5 Det nationalistiska/republikanska lägret ............................................................................... 15  
6 **Förhandlarna** .................................................................................................................................. 17  
   6.1 Förhandlarna under första tiden efter Belfastavtalet .......................................................... 17  
   6.1.1 David Trimble .................................................................................................................... 17  
   6.1.2 John Hume .......................................................................................................................... 18  
   6.2 Förhandlarna tiden efter den avgående provinsregeringen ................................................ 19  
   6.2.1 Gerry Adams ........................................................................................................................ 19  
   6.2.2 Ian Paisley ............................................................................................................................ 20  
7 **Analys** .............................................................................................................................................. 22  
   7.1 Belfastavtalets misslyckande och fallet med den första provinsregeringen.... 22  
   7.2 Processen mot en ny provinsregering ................................................................................... 23
1 Inledning


1.1 Syfte och problemformulering

ytterligare en komplettering till avtalet innan den implementerades till fullo. Eftersom konflikten var både långvarig och oförsonlig så finns det ett frågetecken kring Belfastavtalets styrka. Det har dock skett en förändring någonstans i leden som gjort att regeringssamarbetet slutligen fullbordades. Uppsatsens problemformulering lyder som följande:

- Varför kom det att dröja nio år innan ett regeringssamarbete slutligen genomfördes?
- Vad hos Nordirlandsparternas agerande förändrade att samarbetet för provinsregeringen slutligen fullbordades?

Syftet av uppsatsen blir att närma sig bakgrunden och problematiken till de frågor som ställs genom att använda sig av Putnams teori om ”Two-Level Games”. Det finns ett värde av att använda sig av analysen av tvånivåsspel. För det första, analysen av tvånivåsspel passar bra då den koncentrerar sig på problematiken av olika förhandlingsaspekter. Den tar även upp de omständigheter som råder i olika nivåer vid sidan av förhandlingarna. Belfastavtalet har inneburit intensiva förhandlingar men på grund av ämnets karaktär så har mottagandet av avtalet haft inverkan på olika sätt i de två nivåer som kommer att beskrivas.


För att förklara möjligheterna till att förhandlingarna leder till ett avtal använder man sig av termen ”win-set”. Win-set är den möjliga uppsättning av avtal på nivå 1 som leder till en acceptabel överenskommelse och därmed ratificering på nivå 2. Termen innebär att det finns ett visst förhandlingsutrymme som leder till avtal, alltså en vinst. Ju större detta utrymme är desto troligare att förhandlingarna leder till avtal. Win-set existerar både i förhandlingar på nivå 1 och 2. Vad som avgör storleken på win-set är följande:


De politiska institutionerna i nivå 2 påverkar win-set i form av ratificeringsprocessen. Att få igenom ett avtal på hemmaplan, nivå 2, efter att det har förhandlats i nivå 1, är enklare om ratificeringen kräver enkel majoritet istället för två tredjedelars majoritet. All ratificering behöver dock inte vara formaliserade utan kan tas efter konsensus. Alltså ökar möjligheterna för att ett avtal går igenom om ratificeringsprocessen är enkel och därmed ökar win-set (Putnam, 1988: 448-
49). Paradoxen är den att olika politiska institutioners sammansättning som ökar förhandlarens möjligheter att få igenom ett avtal i nivå 2, minskar samtidigt förhandlingskraften i nivå 1 då förhandlaren inte kan hänvisa till någon problematik på hemmaplan.


3 Metod & Material

3.1 Metod


Om man följer Alexander George (1979) beskrivning av fallstudier så ligger uppsatsens fokusering på förhandlingar och möjlighet till avtal. Strävan är att vara ingående och finna vilka processer som gjorde avtal möjligt. Strukturen är att jag använder mig av existerande teori för att förklara.


3.2 Material

De frågor som uppsatsen ämnar besvara kommer främst att bygga på sekundära källor i form av böcker samt artiklar från statsvetenskapliga tidskrifter. För att få in ett aktualitetsvärde vad gäller situationen på Nordirland under senare tid, så används även artiklar från nyhetsmagasinet ”The Economist” som är en etablerad journalistisk veckotidning. Jag tolkar själv de händelser som beskrivs och beskriver beteendet utifrån ”Two-Level Games”. I de delar där tolkningar från
"The Economist" sida görs, kommer jag att utvärdera dess trolighet. Det är därmed mina egna rationella slutsatser som dras, utifrån en analys av parternas agerande i tvånivåsspelet.


3.3 Uppsatsens struktur


Genom analysen kommer läsaren ökad förståelse om vad som förutsatt att processen på Nordirland mot provinsregering drabbades av ett bakslag men slutade i handslag.


4.1 UUP:s förtroende börjar svikta


Unionisterna upplevde två stora problem i händelserna efter Belfastavtalet. För det första ansåg man att avtalet innebar ett passivt skydd för Nordirlands fortsatta konstitutionella status inom unionen. För det andra så fanns det en utspridd misstänksamhet bland många unionister att IRA inte skulle genomföra


Detta gör att en statlig representant har lättare att få igenom avtal än en partiledare. Trimble tillhörde den senare och styrkeförhållandena kom att ändras.

4.2 Orange Order mobiliserar väljarna


Det ökade stödet för DUP byggde inte endast på en kritik av Belfastavtalet utan även på att partiet drev en retorik för en omförhandling av avtalet. DUP:s slogan inför församlingsvalet 2003 var ”Time for a fair deal”, vilket syftade på att de var partiet som kunde ge oroade unionister ett avtal som mötte deras förväntningar bättre (Aughey, 2005: 131). UUP:s motsvarande slogan var ”Unionism: Delivering”, vilket innebar att leverera ett avtal som de flesta
unionister inte ville få. Det aggressiva förhållningssätt som DUP hade till Belfastavtalet skulle ligga dem till godo.


4.3 DUP träder fram


DUP har konstnat vägrat att samarbeta med partier som har någon koppling till terroristorganisationer och menar att dessa inte är legitima att inta platser i en provinsregering. Detta har gällt både republikanska och lojalistiska grupper. IRA:s samt andra paramilitära grupper har övervakats av IMC. I samband med utformandet av S:t Andrewsavtalet så dök det upp bilder där IRA förstörde delar av sina vapentillgångar. Att IRA skulle fullgöra sin avväpning misstroddes av DUP men de fick mindre att sätta emot då Sinn Féin/IRA började agera mer politiskt på ett sådant sätt som var acceptabelt även för DUP.

Belfastavtalet och tagit den väg som de tidigare kritiserat UUP för. Därmed uppstod ett samarbete som ett årtionde tidigare hade varit omöjlig, den mellan DUP och Sinn Féin när de nått en överenskommelse att samarbeta inom en provinsregering.

5 Nationalisterna & Republikanerna


5.1 Nationalisterna/republikanerna innan Belfastavtalet


5.2 SDLP – Succé och nedgång

12


5.3 RUC-frågan


5.4 Sinn Féin (och IRA) reformeras


IRA betecknade först den väpnade kampen och den nya politiken, som skulle ge fler väljarröster, som två olika men sammanbundna strategier. IRA insåg dock fördelarna med det ökade republikanska stödet som var ett resultat av den nya
politiken. IRA kom därför att gå med på att överlämna sina vapen och utse en kontaktperson inom organisationen som skulle ha kontakt med IMC. Detta efter rekommendationer från Sinn Féin (Pettersson, 2002: 224).

Sinn Féin var trots att de bemöttes av misstänksamhet från unionisterna, samt partiets egen misstänksamhet mot avtalet, en del av fredprocessen och kom att agera därefter. Partiets förändringsprocess kom till sin fullbordan när de i början av år 2007 gav sitt stöd till Nordirlands nya poliskår, PSNI, som uppstod ur det hatade RUC (The Economist, 3/2 2007).

5.5 Det nationalistiska/republikanska lägret

Precis som nämndes tidigare så har samarbetet mellan SDLP och Sinn Féin uppstått mellan två olika politiska grupper. Samarbetet har betytt mer än endast goda intentioner. SDLP förespråkade starkt Sinn Féins medverkan i fredprocessen och tiden efter avtalet har Sinn Féin utvecklas till att koncentrera sig på att föra en konstitutionell politik. Trots det så har det skett en förändring inom maktstrukturerna hos nationalisterna/republikanerna. Efter Belfastavtalet så har röstbeteendet hos den nordirländska befolkningen alltmer polariserats, både politiskt och religiöst. Detta var en del av kritiken av Belfastavtalet, att den höll fast vid de existerande grupperingarna i samhället i Nordirland (Mac Ginty, 2007a: ibid.).


6 Förhandlarna


6.1 Förhandlarna under första tiden efter Belfastavtalet

6.1.1 David Trimble


6.1.2 John Hume

Hume och SDLP insåg snabbt att samarbetets framtid hängde på bevarandet av Trimbles ledarskap. Hälften av UUP-ministrarna var emot avtalet och tillsammans med ministrarna från DUP hade de möjlighet att underminera Trimbles ställning (The Economist, 4/12 1999).


6.2 Förhandlarna tiden efter den avgående provinsregeringen

6.2.1 Gerry Adams


6.2.2 Ian Paisley

kommit med några löften som Trimble vilket innebär en ny start (The Economist, 4/12 2004). Trots att Paisley tidigare splittrat unionisterna med sina starka uttalanden om ”svikare” som han kallat de som varit för Belfastavtalet så intog DUP de två plaster de var berättigade till. Han har fortsatt hålla samma profil för att visa att han inte kommer att bli en ny Trimble och detta behövs inom de egna leden så att han inte möter samma anklagelser. DUP:s tillväxt har gjort att unionisterna inte har någon annan att vända sig till, vilket har stärkt Paisleys position ytterligare, även mot nationalisterna (The Economist, 11/12 2004).


Analys

Förutsättningen för att ett avtal kommer att ratificeras och upprätthållas är beroende av förhandlingsutrymmet, det som benämns ”win-set”. Hitintills har uppsatsen strukturerat några av de viktigaste förändringar som skett hos parterna och som kommit att påverka win-set. Uppsatser har även fokuserat på de aktörer som har haft en aktiv del i händelseutvecklingen efter Belfastavtalet. Förändringen av win-set kommer här tilldelas en större analys för att ge en bild av händelseförloppet utifrån tvånivåsspel.

7.1 Belfastavtalets misslyckande och fallet med den första provinsregeringen


Belfastavtalet kom de första åren troligtvis att drabbas av ”ofrivilligt avhopp”. Detta tveksamma påstående beror på att förhållandet mellan IRA och Sinn Féin är svårt att utreda. IRA styrs av ett övre råd där rådmännens identification är anonym för omvärlden. Vissa menar att ledande poliser från Sinn Féin deltar här men


7.2 Processen mot en ny provinsregering

7.2.1 Extern påverkan under förhandlingar


7.2.2 Spelet på nivå 1


Trimble och Hume representerar båda duvor. De rättigheter och skyldigheter som drogs upp i Belfastavtalet var stora eftergifter och några krav som gjorde att avtalet blev möjligt. Deras preferenser var inte representativa vilket fick följder i nivå 2. Duvarna tycks leda till en försvagad maktställning om inga hårdare krav ställs.


Detta agerande skulle potentiellt betyda att de skulle förlora de väljare de tidigare vunnit, vilket visar att alla förhandlare hittills inte har agerat endast utifrån den grupp de företräder (Putnam, 1988: 457). Att Adams och Paisley är hökar kan omvänt nog ge goda chanser åt S:t Andrewsavtalet eftersom de båda personifierar varsin motsvarande ”extremhet”. Deras förändrade ståndpunkter kan
mobilisera de som fortfarande inte är för en samregering att bli införstådda i hur viktig samarbetet är för freden på Nordirland.

7.2.3 Spelet i nivå 2


8 Slutledning

Utgångspunkten för Putnams teori om ”Two-Level Games” är att analysera spelet mellan den internationella nivån och de inrikespolitiska förhållanden som en förhandlare möter. Putnam menar vidare att teorin kan användas på alla förhandlingar som innebär ett tvånivåsspel.

Användandet av Putnams teori på händelserna i Nordirland efter Belfastavtalet är annorlunda såtillvida att det handlar om problematik på en nationell nivå. I uppsatsen har flera begrepp från Putnams teori använts och förklarat processen mot provinsregering. Uppsatsen har visat problematiken med IRA och frivilligt/ofrivilligt avhopp, erbjudanden, hot och eftergifter som har påverkat utgången, förhandlarna som hökar eller duvor samt opinionsförändringarna och heterogena/homogena situationer i nivå två. Däremot behövs en viss utveckling av teorin.


Förhandlaren på nationella nivån måste i högre grad lyssna till hemmaopinionen än vad förhandlaren på internationella nivån behöver eftersom de finns ett närmare förhållande mellan förhandlaren och ”väljarna” på hemmaplan. Folket på nivå 2 kan lättare göra sig av med en oönskvärd förhandlare på nationell nivå än den internationella arenan.

Trots detta försöker inte uppsatsen driva någon utveckling mot vad som skulle kunna ses som ett trenivåsspel. Även om den externa påverkan från politiker i mer ledande roller än aktörerna på Nordirland varit inblandade, så har användandet av tvånivåsspelet kommit närmare kärnan till den nordirländska konflikten genom en analys av partiledare och den unionistiska och nationalistiska opinionen.
9 Referenser

Böcker


Artiklar från statsvetenskapliga tidskrifter


Artiklar från “The Economist”

(The Economist Newspaper Ltd.)

Trimble’s last throw, 14 okt 2000. Vol 357, Iss 8192.
A Novel Solution to a Pension Problem, 8 jan 2005. Vol 374, Iss 8408.
The way back to Stormont, 15 april 2006. Vol 379, Iss 8473.

Internetkällor

*S:t Andrewsavtalet* (St. Andrews Agreement), dokument hämtat den 8 maj 2007 från www.standrewsagreement.org
Appendix 1

Begrepp

Nationalister är de som stöder kravet på ett förenat Irland men accepterar endast fredliga metoder för att uppnå detta politiska mål.

Republikaner är också nationalister och även de stöder kravet på ett förenat Irland men anser att det är legitimt att använda väld för att uppnå detta. Den republikanska rörelsen kännetecknas främst av en politisk gren (Sinn Féin) och en militärrisk gren (IRA), sedan finns det flera utbrytargrupper ur IRA.

Unionister stöder unionen med Storbritannien och försvarar därmed Nordirland politiska status inom United Kingdom. Använder endast fredliga metoder för att försvara unionen.

Lojalister är de unionister med mer extrema åsikter och de anser sig har rätt att med väpnade metoder försvara unionen. De har en liten roll i den nordirländska politiken sedan avtalet genomfördes.

Personer

Gerry Adams är partiledare för Sinn Fein och en av de mest inflytelserikaste personerna i den republikanska rörelsen. En av de främsta aktörerna i fredprocessen.


Tony Blair är Storbritanniens premiärminister sedan 1997 och har arbetat aktivt sedan han valdes med konflikten i Nordirland
**Bertie Ahern** är Irlands premiärminister. Har arbetat med Blair angående Nordirland och gick med på förhandlingen av Irlands konstitution. **Martin McGuinness** är en kontroversiell politiker från Sinn Féin eftersom han har nära band till IRA och var tidigare själv aktiv inom organisationen.

**Förkortningar**

SDLP – Social Democratic and Labour Party of Northern Ireland  
IRA – Irish Republican Army (här: pIRA – Provisional IRA)  
UUP – Ulster Unionist Party  
DUP – Democratic Unionist Party  
RUC – Royal Ulster Constabulary  
PSNI – Police Service of Northern Ireland  
IMC – Independent Monitoring Commission  
UKUP – United Kingdom Ulster Party  
PUP – Progressive Unionist Party
Appendix 2

Belfastavtalet

(Hämtat från Petterson, 2005: 126-131)

Konstitutionella frågor: Behandlar det framtida styret av Nordirland

- Government of Ireland Act från 1920 (uttryckte tidigare de brittiska anspråken på suveränitet i Nordirland) ändras så att Storbritannien förklarar sig redo att släppa Nordirland om en majoritet så önskar.
- Paragraf 2 och 3 i den irländska konstitutionen, som tidigare gjorde territoriella anspråk på hela ön, skrivs om till att avse nationella strävanden för ett etat Irland med respekt för principen om samtycke. Irland förpliktigas sig till en folkomröstning av förändringarna av paragraferna. Irlands folks rätt till självbestämmande slås fast.
- Nordirlands konstitutionella status kan övras om en majoritet av nordirlandarnas samtycke till detta.
- Folkomröstningar skall hållas vart 7:e år för att kartlägga majoritetens vilja.
- Rätten till brittiskt, irländskt eller dubbelt medborgarskap för Nordirlands befolkning oberoende av provinsens konstitutionella status.

De tre nivåerna: Nivå 1 behandlar formerna för Nordirlands självstyre.

- Proportionell representation till skillnad från de majoritetsvalssystem som existerar i övriga Storbritannien.
- Ett antal säkerhetsgarantier finns inbyggda för att garantera inflytande från båda grupper. Ledamöter registrerar sig som ”unionist”, ”nationalist” eller ”övrig”. I vissa
frågor krävs stöd från båda grupper. Provinsförsamlingen utser försteminister och vice
försteminister där en unionist och nationalist delar på ansvaret.

- Provinsregeringen består av de två försteministrarna samt tio ministrar med egna
  departement.
- Uprättandet av ett medborgarforum.

Nivå 2 behandlar nord-syddimensionen (Nordirland – Irland)
- Uprättandet av ett ministerråd (nord-sydråd) bestående av Nordirlands ministrar och
  regeringen i Dublin.
- Ministerrådet och provinsregeringen i Nordirland är ömsesidigt beroende av varandra.
  Rådet och parlamentets existens två sidor av samma mynt.
- Ministerrådet skall utarbeta en plan för en rad olika samarbetsområden.
- Ministerrådets beslut skall verkställas genom upprättandet av minst sex nord-
  sydorgan.

Nivå 3 representerar avtalets öst-västliga dimension mellan de två staterna
- Nytt samarbetsavtal med British-Irish Intergovernmental Conference, där frågor som
  inte delegerats till Nordirland behandlas.
- Ett British-Irish Council (Ö-råd) bildas med representanter från de båda regeringarna,
  provinsregeringen i Nordirland samt de självstyrande institutionerna i Wales,
  Skottland, Isle of Man och Kanalöarna. Rådet har små befogenheter och tillkom på
  unionisterna begäran som en motvikt till nord-sydråden.

Förtroendekapande åtgärder:
- Stärkandet av mänskliga rättigheter och ett jämlikt samhälle genom lagstiftande från
  båda regeringarna. Stärkandet av det iriska språket samt att Storbritannien åtar sig att
  utarbeta en ekonomisk utvecklingsplan.
- Parterna skall använda sitt inflytande för att uppnå avvapning hos de paramilitära
  grupperna och att detta ske inom ramen för genomförandet av avtalet i dess helhet.
  Avväpningen skall vara avslutad inom två år och ske under översyn av en oberoende
  kommission.
- En oberoende kommission med internationell representation skall utarbeta ett förslag
  till ett nytt polisväsen i Nordirland. Regeringen skall genomföra en översyn av
  rättsystemet.
- Frigivning av politiskt motiverade fångar skall påbörjas snarast och vara färdig inom
  två år.
- Den brittiska regeringen åtar sig att minska säkerhetsstyrkornas antal, reducera antalet
  militära anläggningar och utrustning, upphäva undantagslagarna och att normalisera
  säkerhetssituationen.

Pattenkommissionen – Förslag till ett nytt polisväsende

(hämtat från Petterson, 2002: 193)

Pattenkommissionen översyn lades fram i september 1999 och innehöll förslag i 175 punkter.
Här är de viktigaste förslagen:
• Byte av namn, emblem och färg på uniformerna. RUC föreslås att i framtiden byta namn till Police Service of Northern Ireland (PSNI). Den brittiska flaggan bör inte längre hänga på polisstationerna.
• Rekrytera fler katoliker.
• Trohetseden till den brittiska drottningen tas bort.