

Tina Friis Hansen og Finn Østergaard Jørgensen

De baltiske lande: På vej mod Europa?

De baltiske landes udenrigspolitik er præget af brotankegangen, hvor landene på hver sin måde forsøger at skabe forbindelser til henholdsvis Rusland og de vestlige lande. Estland, Letland og Litauen satser stærkt på integration i Europa gennem kontakter til Norden og Tyskland. Man ønsker at dæmme op for økonomisk og politisk afhængighed af både Øst og Vest. Sikkerhedspolitisk søger de baltiske lande at løse problemet med de tidligere sovjetiske tropper. Den nationale sikkerhedspolitik er baseret på en to-strengt strategi, som bygger på et defensivt forsvar og opnåelse af internationale sikkerhedsgarantier. De baltiske landes vej mod Europa vanskeliggøres dels af manglende kompetence i den udenrigspolitiske beslutningsproces, og dels af den uafklarede politiske situation i Rusland og af Vesteuropas økonomiske tilbageholdenhed.

Indledning

De baltiske lande står midt i en transitionsperiode, hvor strukturer skal dannes, og politikker fastlægges. Dette gælder også deres forhold til omverdenen. Det centrale udenrigspolitiske problem er de baltiske staters økonomiske afhængighed af såvel det tidligere Sovjetunionen som af Vesten. Afhængigheden af det tidligere Sovjetunionen og primært Rusland har to sider. De baltiske staters produktion var tidligere tæt integreret i den sovjetiske økonomi. Det betyder nu, at man dels er afhængig af det tidligere Sovjetunionen som leverandør af råvarer, energi og råstoffer, dels er afhængig af, at produktionen kan afsættes på disse markeder, fordi dens type og kvalitet ikke egner sig til omsætning på de vestlige markeder. Det ulige forhold mellem de to parter er til en vis grad forstærket af de politiske uoverensstemmelser mellem de baltiske lande og det tidligere Sovjetunionen, som opstod i forbindelse med deres løsrivelse. I forhold til Vesten behøver de baltiske lande bistand til genopbygningen af deres økonomier, og vestlige handelspartnere, der kan aftage deres produktion og investere i de baltiske produktionsapparater.

De baltiske lande har også sikkerhedsmæssige problemer. Tidligere var Estland, Letland og Litauen tre republikker i Sovjetunionen og dermed en del af Warszawa-pagten. Republikkerne havde som en del af Sovjetunionen ikke noget selvstændigt forsvar. De baltiske republikker var Sovjetunionens "vindue mod vest" og af den grund hjemsted for store militærbaser. Efter selvstændigheden kræver Estland, Letland og Litauen fuld tilbagetrækning af de tidligere sovjetiske tropper, der nu er under russisk jurisdiktion. Troppernes tilstedeværelse er en trussel mod baltisk suverænitæt.

Det næste sikkerhedsproblem er, hvilke(n) strategi(er) de baltiske stater vil og kan benytte i konstruktionen af deres selvstændige nationale forsvar. Det sker i en situation, hvor den hidtidige europæiske sikkerhedsarkitektur er under ombrydning, og de baltiske lande derfor må fastlægge en sikkerhedsstrategi inden for endnu ukendte rammer. I den forbindelse er det yderligere et problem, at balterne ofte har en utidssvarende og urealistisk trusselsopfattelse.

Tina Friis Hansen og Finn Østergaard Jørgensen

De baltiske lande: På vej mod Europa?

De baltiske landes udenrigspolitik er præget af brotankegangen, hvor landene på hver sin måde forsøger at skabe forbindelser til henholdsvis Rusland og de vestlige lande. Estland, Letland og Litauen satser stærkt på integration i Europa gennem kontakter til Norden og Tyskland. Man ønsker at dæmme op for økonomisk og politisk afhængighed af både Øst og Vest. Sikkerhedspolitisk søger de baltiske lande at løse problemet med de tidligere sovjetiske tropper. Den nationale sikkerhedspolitik er baseret på en to-strengt strategi, som bygger på et defensivt forsvar og opnåelse af internationale sikkerhedsgarantier. De baltiske landes vej mod Europa vanskeliggøres dels af manglende kompetence i den udenrigspolitiske beslutningsproces, og dels af den uafklarede politiske situation i Rusland og af Vesteuropas økonomiske tilbageholdenhed.

Indledning

De baltiske lande står midt i en transitionsperiode, hvor strukturer skal dannes, og politikker fastlægges. Dette gælder også deres forhold til omverdenen. Det centrale udenrigspolitiske problem er de baltiske staters økonomiske afhængighed af såvel det tidligere Sovjetunionen som af Vesten. Afhængigheden af det tidligere Sovjetunionen og primært Rusland har to sider. De baltiske staters produktion var tidligere tæt integreret i den sovjetiske økonomi. Det betyder nu, at man dels er afhængig af det tidligere Sovjetunionen som leverandør af råvarer, energi og råstoffer, dels er afhængig af, at produktionen kan afsættes på disse markeder, fordi dens type og kvalitet ikke egner sig til omsætning på de vestlige markeder. Det ulige forhold mellem de to parter er til en vis grad forstærket af de politiske uoverensstemmelser mellem de baltiske lande og det tidligere Sovjetunionen, som opstod i forbindelse med deres løsrivelse. I forhold til Vesten behøver de baltiske lande bistand til genopbygningen af deres økonomier, og vestlige handelspartnere, der kan aftage deres produktion og investere i de baltiske produktionsapparater.

De baltiske lande har også sikkerhedsmæssige problemer. Tidligere var Estland, Letland og Litauen tre republikker i Sovjetunionen og dermed en del af Warszawa-pagten. Republikkerne havde som en del af Sovjetunionen ikke noget selvstændigt forsvar. De baltiske republikker var Sovjetunionens "vindue mod vest" og af den grund hjemsted for store militærbaser. Efter selvstændigheden kræver Estland, Letland og Litauen fuld tilbagetrækning af de tidligere sovjetiske tropper, der nu er under russisk jurisdiktion. Troppernes tilstedeværelse er en trussel mod baltisk suverænitæt.

Det næste sikkerhedsproblem er, hvilke(n) strategi(er) de baltiske stater vil og kan benytte i konstruktionen af deres selvstændige nationale forsvar. Det sker i en situation, hvor den hidtidige europæiske sikkerhedsarkitektur er under ombrydning, og de baltiske lande derfor må fastlægge en sikkerhedsstrategi inden for endnu ukendte rammer. I den forbindelse er det yderligere et problem, at balterne ofte har en utidssvarende og urealistisk trusselsopfattelse.

I de baltiske stater opfatter man perioden mellem anden verdenskrig og indtil selvstændigheden som en besættelse. Uafhængighedskampen medførte derfor en kraftig afstandtagen og distancering fra det tidligere Sovjetunionen. Sideløbende hermed blev vestlige forhold idealiseret. Derfor har de baltiske lande en dikotom opfattelse af omverden, der ofte afspejles i den førte politik.

Yderligere mangler de tre lande erfaring med udenrigspolitik. Udenrigsministerier eksisterede tidligere, men fungerede mere som turistbureauer end ministerier. Det betyder, at man ikke har viden og erfaring i at varetage udenrigspolitiske opgaver og agere i det internationale system. Konsekvensen af det manglende kendskab til og delvis fordrejede opfattelse af det internationale systems funktioner og virkemidler forstærker de økonomiske og sikkerhedsmæssige problemer.

Den økonomiske afhængighed og sikkerhedspolitiske problemer udgør den udenrigspolitiske dagsorden for de baltiske lande. På den baggrund gennemgår artiklen i det følgende først den udenrigspolitiske beslutningsproces, dernæst beskrives den udenrigspolitiske linje, og endelig opridses landenes sikkerhedsproblemer og hidtidige løsninger. Artiklen afsluttes med en sammenfatning og en diskussion af forskellene i de tre landes udenrigspolitik.

Den udenrigspolitiske beslutningsproces:

De entusiastiske amatører

De baltiske landes udenrigspolitik påvirkes også af, hvordan den udenrigspolitiske proces er struktureret, og hvordan beslutningsprocessen foregår. Man kan i forlængelse heraf således tale om på den ene side den formelle del af den udenrigspolitiske proces, som er fastlagt i landenes forfatninger og love. Her er det fastlagt, hvem der har kompetence til at tage initiativ, vedtage og implementere udenrigspolitiske beslutninger. På den anden side er der den uformelle del af processen, som relaterer sig til de faktiske forhold og de reelt eksisterende samarbejdsrelationer. Særligt for lande, som må starte helt fra bunden med at opbygge udenrigspolitikken ved at etablere de nødvendige politiske strukturer, er det centralt at tage højde for såvel den formelle som den uformelle del af processen for at få et dækkende billede af, hvem der er de vigtigste udenrigspolitiske aktører, og for at kunne vurdere, om processen er struktureret hensigtsmæssigt.

I Estland er det ifølge forfatningen regeringen, der har den største indflydelse på udenrigspolitikken, da det er regeringen, der skal udarbejde og implementere udenrigspolitikken. Parlamentet skal godkende eller forkaste aftaler med udlandet, ligesom den er ansvarlige for at nedsætte udvalg, der kan lave lovforberedende arbejde. I Letland er det meget svært ud fra den genindførte forfatning fra 1922 at vurdere, hvilke beføjelser der er tiltænkt regering og parlament. Forholdene er anderledes og mere præcise i Litauen, hvor regeringen skal implementere den politik, som præsidenten har defineret. Parlamentet skal lige som i Estland godkende eller forkaste internationale aftaler.

Årsagen til, at man kan finde flere indflydelsesrige aktører også på den uformelle plan, skal søges tilbage i perioden umiddelbart efter uafhængigheden. I

denne periode deltog både parlament og regering aktivt i udenrigspolitikken. Det var i større omfang de nye elites kvalifikationer med hensyn til sprogkundskaber og kontakter til udlandet, der dengang var vigtige i udenrigspolitikken, end det var en klar og entydig kompetencefordeling. Denne pluralisme i beslutningsprocessen har overlevet og er grundlag for mange af de uklarheder og konflikter, som opstår under de nuværende forhold (Knudsen, 1992a).

I Letland er det på det uformelle plan udenrigsministeren og udenrigskommissionen og særligt formanden for Udenrigskommissionen, der har afgørende indflydelse på udenrigspolitikken. Parlamentsformanden og premierministeren er dog også centrale særligt på grund af deres kontakter til udlandet. I Litauen er det præsident Brazauskas, der er den centrale figur. Præsidenten og hans rådgivere bestemmer suverænt indholdet af udenrigspolitikken, og som følge deraf har udenrigsministeren en sekundær rolle som iværksætter af præsidentens politik. I Estland er det udenrigsministeren og udenrigsministeriet, der tegner den udenrigspolitiske profil. Men hertil kommer præsident Lennart Meri, der i kraft af sin personlighed og sit store kendskab til udenrigspolitiske anliggender særligt fra sin tid som landets udenrigsminister, stadig har indflydelse og gennemslagskraft. Han bliver da også direkte taget med på råd i flere situationer. Ligeledes er Luik, der er minister uden portefølje med ansvar for troppeforhandlingerne, en indflydelsesrig aktør. En af årsagerne her er troppeforhandlingernes centrale placering i udenrigspolitikken. Et andet og stort problem i den udenrigspolitiske proces er embedsmændenes generelt lave uddannelsesniveau og ringe erfaringsgrundlag. Man har efter uafhængigheden udvidet de tidligere "udenrigsministerier" betydeligt og samtidig skaffet sig af med de tidligere ansatte for at forhindre KGB infiltrering. Det har betydet, at man har mistet mange af de fagligt bedst funderede medarbejdere. Herudover forsøger de baltiske lande at imødegå kompetenceproblemerne ved at oprette diplomatskoler og ved at sende embedsmænd på uddannelsesforløb i Vesten. Man kan konstatere forbedringer, men der er stadig alvorlige problemer. De nye embedsmænd i de baltiske lande er derfor meget rammende blevet kaldt for entusiastiske amatører (Vares, 1993b).

Internt i udenrigsministerierne er der herudover en tendens til, at de fagligt bedst velfunderede beskæftiger sig med de fagområder, der er nye i de baltiske landes udenrigspolitik. Det gælder de afdelinger, der tager sig af politikken over for Vesten. De afdelinger, der beskæftiger sig med de mere traditionelle områder som for eksempel relationen til SNG-landene, har derimod generelt embedsmænd, som er dårligere uddannet. Dette forhold kan ses som et udtryk for en prioritering af relationerne til Vesten.

På flere af de vigtige poster i udenrigsministerierne finder man eksil-baltere, der er vendt hjem efter uafhængigheden. De har umiddelbart gode chancer for at gøre karriere på grund af deres gode sprogkundskaber og vestlige kontakter. De kan undertiden - men langt fra altid - tilføre administrationen den tiltrængte sagkundskab. De har imidlertid ofte problemer på grund af deres manglende russiskkundskaber og deres manglende indsigt i og forståelse for de etniske balterers problemer.

Brotankegangen og reintegration i Europa

En balancegang mellem på den ene side målsætningen om at blive reintegreret i Europa og på den anden side nødvendigheden af et normaliseret forhold til Rusland er kernen i baltisk udenrigspolitik. De baltiske stater forsøger derfor ud fra en erkendelse af, at de er ressourcetsvage småstater, hver for sig at opbygge forbindelser både til det tidligere Sovjetunionen og de vestlige lande i deres udenrigspolitik. Imidlertid er der også klare forskelle i de baltiske landes udenrigspolitiske orientering. Disse forskelle kan ses som en følge af, at de baltiske lande som udgangspunkt har haft forskellige samarbejdspartnere og af deres geografiske placering og historie.

Alle tre lande ønsker gennem udenrigspolitikken at fungere som brobyggere og skabe forbindelse mellem Øst og Vest under en eller anden form. Formuleringen af denne brotankegang og motiverne for politikken er imidlertid ikke den samme i de tre lande. I Letland ønsker man at balancere mellem Øst og Vest, det vil sige primært Rusland og Vesteuropa, som en udenrigspolitisk strategi, der skal modvirke ensidig afhængighed af nogle af parterne (Andrejevs, 1993). I Litauen og Estland bygger man brotankegangen på en betragtning om nødvendigheden af relationer både til Øst og Vest. Man ser et behov for dels økonomisk og politisk støtte til genopbygningen af de baltiske samfund fra vestlige lande, dels for markeder i det tidligere Sovjetunionen, hvor man kan afsætte sin produktion. Forskellen mellem Litauen og Estland ligger imidlertid i formuleringen af brotankegangen. I Litauen formuleres brotankegangen som et balanceprincip (Brazauskas, 1993). Det vil sige, at man forsøger at udvikle både forholdet til Vest og til Øst. Dette mener man på langt sigt kan være en frugtbar politik, idet man kan udnytte sit kendskab til russisk og russiske administrative systemer som et aktiv i kontakten til Vesteuropa. Samtidig kan landet udnytte de fordele som en integration i Europa vil give Litauen i relationen til Rusland. Her tænkes specielt på den øgede markedsadgang og muligheden for at tilegne sig know how. Estland arbejder ud fra brotankegangen på et kortere og kortere tidsperspektiv. Målet er her den fulde integration i Europa, og brotankegangen opfattes derfor kun som en midlertidig strategi.

De nordiske lande ses som vigtige partnere i Estland og Letland, men ikke i Litauen. Sverige og især Finland er Estlands vigtigste partnere på grund af de historiske relationer og det sproglige og kulturelle fællesskab med Finland. I dag har Finland for eksempel overtaget Ruslands rolle som Estlands vigtigste handelspartner. Herudover har alle de baltiske lande en økonomisk gunstig samhandelsaftale med Sverige. På den baggrund følger de baltiske lande Sveriges forhandlinger om optagelse i EF meget nøje for dels at bevare de eksisterende handelsfordele, dels for på længere sigt at kunne udnytte Sveriges erfaringer i egne fremtidige forhandlinger med EF (Velliste, 1993).

De baltiske stater tilstræber i deres forhold til de vestlige lande i fremtiden en tæt forbindelse til EF (Knudsen, 1992b). På nuværende tidspunkt har de baltiske stater status af mest begunstigede handelspartnere i forhold til EF, og de tre lande har ydret ønske om at begynde forhandlinger om en associerings-

aftale. Estland har prioriteret et kommende medlemskab af EF meget højt i deres udenrigspolitik og benytter i den forbindelse sine gode kontakter til især Danmark. Estland betragter et EF-medlemskab som et af målene i landets reintegration i Europa og et instrument til at sikre en omstilling af det estiske samfund efter europæisk model (Meri, 1991). I de to øvrige lande, Letland og Litauen, er man mere kritisk over for en tæt integration i Europa. Den dårlige erfaring fra Sovjettiden med at deltage i unionssammenslutninger har åbenbart større betydning her end i Estland. Letland ønsker på lang sigt at blive integreret i et bredere europæisk samarbejde, hvor man forventer, at samarbejdet vil foregå på mere lige vilkår end i EF. I tilknytning til landets ønske om yderligere tilknytning til EF spiller Tyskland også en afgørende rolle, blandt andet på grund af landets økonomiske styrke. Litauen prioriterer ikke forholdet til EF særlig højt, men ønsker i højere grad at blive integreret i et europæisk frihandelsområde.

Forholdet til det tidligere Sovjetunionen er centralt i de baltiske landes udenrigspolitik, men prioriteres forskelligt i de tre lande. I Estland har den nuværende regering ikke noget ønske om et omfattende økonomisk eller politisk samarbejde på langt sigt, snarere tværtimod. Letland forsøger at etablere et gensidigt udbytterigt økonomisk samarbejde med Rusland for ad den vej at dæmme op for en ensidig afhængighed. I forhold til de øvrige SNG-stater er man mere tilbageholdende og afventende med hensyn til at indgå samarbejder, fordi der stadig hersker usikkerhed om deres udviklingsstrategi. Litauen, der ikke har en fælles grænse med Rusland, ligger klemmt inde mellem Hviderusland og Kaliningrad, som tilhører Rusland. Her har man med den nye regering ændret indstilling og prioriterer nu økonomiske aftaler med landets nærmeste naboer højt. Det gælder Rusland, Polen, Hviderusland og Ukraine (*The programme of the government of Lithuania*). Litauen har da også indgået et betydeligt større antal økonomiske samarbejdsaftaler med SNG-stater end Estland og Letland (Skak, 1992). Men Litauen ønsker ikke at indgå direkte i SNG's samarbejde under nogen omstændigheder.

Det baltiske samarbejde genopstod under uafhængighedskampen i april 1990, hvor man oprettede Det baltiske Råd. De tre lande arbejdede i denne periode intensivt sammen i kampen for uafhængighed, men siden er samarbejdets omfang og intensitet blevet reduceret betydeligt. Landene har stadig en række fælles interesser, men det ser ud til at forskelle og konflikter er stærkere. Generelt peger man i alle de tre baltiske lande på økonomiske og politiske forskelle som forhindring for samarbejdet. I Estland kan man således ikke se incitamentet til at samarbejde med de øvrige baltiske lande, når der er mere økonomisk rationale i at handle med de vestlige lande. I den forbindelse er det vigtigt, at de baltiske lande konkurrerer om især økonomisk støtte fra de vestlige lande. Letland, der kan karakteriseres som primus motor i det baltiske samarbejde, er mere positiv. Det er opfattelsen, at de baltiske lande kan forbedre deres position i forhold til integrationen i Europa, ligesom for eksempel miljøproblemer og etablering af infrastruktur med fordel kan håndteres bedre gennem en fælles indsats af de tre lande. Litauen har på sin vis den samme

holdning til det baltiske samarbejde som Letland. Man ser nogle fordele i samarbejdet i forhold til de vestlige lande og også i de internationale organisationer. Men der er imidlertid ikke megen handling bag disse udtalelser.

Internationale sikkerhedsgarantier og defensivt forsvar

De baltiske lande stod umiddelbart efter uafhængigheden med to problemer på det sikkerhedspolitiske område; formulering af en selvstændig sikkerhedspolitik og de sovjetiske troppers tilstedeværelse på baltisk område. Disse udfordringer skal balterne møde, samtidig med at de tilpasser sig de forandringer, der er sket i de senere år i Europa, da disse eksterne forhold indlysende er med til at bestemme, hvilke løsningsmodeller der er anvendelige.

På det forsvarspolitiske område har de baltiske stater til hensigt at etablere et system, der gør det muligt at modstå militær aggression udefra ved egen styrke (The defence concept of the republic of Latvia, 1993; Butkevicius og Bajarvnas, 1993). Man opfatter det som en trussel, at de baltiske lande i Rusland er blevet defineret som "near abroad", hvilket efter russisk opfattelse betyder, at man har ret til en vis indblanding i den baltiske region (Lejins, 1993a). Derfor ønsker de baltiske lande at opbygge et defensivt forsvar (Petersen, 1992). Oprettelsen af et forsvar af det ønskede og forventede omfang (tabel 1) overstiger imidlertid for øjeblikket de baltiske staters økonomiske formåen.

Tabel 1. Størrelsen af de baltiske landes nationale forsvar i 1992 og forventet fremtidig størrelse.
Antal personer

	Estland		Letland		Litauen	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993
Stående styrker inkl. grænsebevogtning	2.000	7-8.000	2.550	9.000 ¹	7.000	15.900 ¹
Hjemmeværn eller reserve	*	*	10-12.000	20.000	12.500	30.000 ²

Bemærkninger:

* Styrker eksisterer, men tal ikke tilgængelige.

1) Tallene angiver de størrelser, man planlagde i 1992.

2) Stor usikkerhed om dette tal. Sandsynligvis overvurderet.

Kilde: Petersen, 1992; Knudsen, 1993.

Hensigten efter uafhængigheden har været at opbygge et traditionelt treværnsvorsvar. I fredstid er den primære opgave at opretholde grænsekontrol blandt andet af hensyn til trusler om organiseret kriminalitet, der opererer med udgangspunkt i de baltiske lande. I denne forbindelse har Litauen problemer med deres 700 km lange grænse til Hviderusland, der stort set er ubevogtet og grænsen til Kaliningrad. Netop det store behov for grænsebevogtning er den væsentligste årsag til, at Litauen har en betydelig større hær end de øvrige baltiske lande. Det har også vist sig svært at få materiel til de baltiske hære. I Vesten betragter man det baltiske område som ustabil, og derfor afviser man at sælge våben og anden militærmateriel til landene (Lejins, 1993b). De baltiske lande har dog fundet alternative sælgere. Således har man købt våben i Israel, Rusland og i det øvrige Østeuropa.

Som konsekvens af de baltiske landes utilstrækkelige ressourcer følger de samtidig en international sikkerhedsstrategi i positiv forventning om at kunne opnå sikkerhedsgarantier fra Vesten eller Europa. Det er her i særdeleshed "hårde" sikkerhedsgarantier i form af forsikringer om militær beskyttelse i tilfælde af angreb udefra, man arbejder for.

Under uafhængighedskampen foretrak folkebevægelserne i de tre lande, at man efter den lange periode som ufrivillig medlem af den østlige blok skulle stræbe efter at være neutral fremover (Haab, 1993; Joenniemi, 1993). Samtidig med at selvstændigheden blev en realitet, mente mange, at neutralitetsstrategien blev udhulet. Sovjets opløsning betød, at der ikke længere var en supermagtskonflikt, som man kunne være neutral i forhold til. Neutralitet bliver nu også afvist af de baltiske lande og særligt af Litauen, som mener, det er en al for kostbar sikkerhedspolitisk strategi, da den ville kræve, at landet opbygger et stærkt nationalt forsvar (Butkevicius og Bajarvnas, 1993). Deltagelse i kollektive sikkerhedssystemer anses derfor at være en langt bedre løsning.

Som antydnet ovenfor har de baltiske lande mulighed for at vælge en sikkerhedspolitisk strategi, hvor samarbejdet med Vesteuropa og USA spiller en central rolle. I den forbindelse er det integrationen i de europæiske sikkerhedssystemer, som er i fokus. I Estland mener man, at kun medlemskab af NATO eller WEU kan garantere landets sikkerhed. I Letland og Litauen formulerer man sig i lidt bredere vendinger, idet man ønsker at deltage i "europæiske og transatlantiske sikkerhedsstrukturer" (The defence Concept of the Republic of Latvia, 1993) og for Litauens vedkommende i "internationale kollektive sikkerhedssystemer" (Butkevicius, 1993). Der er endnu en forskel mellem de baltiske lande, idet Litauen og Letland prioritere NATO-medlemskabet højest, hvorimod man i Estland mener, at et medlemskab af WEU kunne være mere fordelagtigt, da denne organisation har til formål at garantere hele Europas sikkerhed og ikke kun medlemslandene (Walter, 1993). Formuleringerne bliver mindre klare, når talen falder på graden af integration i de internationale sikkerhedsorganisationer. Dog synes der i alle tre lande at være et ønske om "hårde" sikkerhedsgarantier fra Vesten gennem tæt integration i de eksisterende sikkerhedsorganisationer (Walter, 1993; Arnos, 1993; Vasiliauskas, 1993).

I de baltiske lande erkender man, at sådanne medlemskaber sandsynligvis ikke er realistiske i nær fremtid. For det første ønsker NATO at tage hensyn til Rusland (Bierring, 1992) og for det andet er der i organisationen generelle overvejelser om institutionelle tilpasninger i forbindelse med den nye situation i Europa.

De baltiske lande er imidlertid allerede medlemmer af Det Nordatlantiske Samarbejdsråd (NACC) og Konferencen om fred og sikkerhed i Europa (CSCE). De baltiske lande blev medlemmer ved dannelsen af NACC i marts 1992, og medlemskabet af CSCE blev en realitet i september 1991. Disse to organisationer bedømmes enstemmigt af de tre lande til at være meget centrale for småstater som de baltiske. De opfattes som et skridt på vejen mod integration i internationale sikkerhedsorganisationer. Ligeledes forsøger man fra de baltiske landes side at udnytte den mulighed, man har for at sidde til bords

med særligt Rusland og derigennem få en positiv dialog i gang med henblik på en generel normalisering af forholdet. Disse fora er også en mulighed for de baltiske lande til at opnå indsigt og ny viden om sikkerhedsmæssige problemer generelt.

De baltiske lande mener, at det regionale sikkerhedssamarbejde kan fremme muligheden for en tættere integration i de europæiske sikkerhedssystemer. Et baltisk sikkerhedssamarbejde er højt prioriteret af flere ledende politikere, som mener, at man samlet står stærkere over for Rusland. Men de generelle problemer med baltisk samarbejde slår også igennem på det sikkerhedspolitiske område. Trods de forskellige forbehold vedtog man på et møde den 2. juni 1992 i Pärnu en sikkerhedspolitisk aftale om samarbejde og garanti for gensidig sikkerhed (Protocol on Baltic Security Cooperation, Pärnu 1992). Det er imidlertid svært at gennemføre projektet i praksis på grund af den manglende helhjertede indsats især fra Estland, ligesom man har mange praktiske problemer, for eksempel manglende ressourcer til træning og øvelser med hærenheder fra de tre baltiske lande. I det hele taget har man også militære problemer, fordi de baltiske hære ikke er udbyggede, og man har problemer med forskellige militære standarder. Yderligere har der været overvejelser om et sikkerhedsmæssigt samarbejde mellem de øst- og centraleuropæiske lande, men samarbejdsplanerne befinder sig endnu på ideplanet.

Den største trussel mod de baltiske landes suverænitet kommer efter balternes opfattelse fra de tidligere sovjetiske tropper på baltisk territorium. Herudover opfattes også de tidligere officerer fra Den røde Hær, der efter pensioneringen i stor udstrækning har bosat sig i de baltiske lande, som en potentiel trussel. Man frygter, at disse officerer sammen med det store russiske mindretal kan udgøre en femte kolonne for Rusland i forbindelse med en eventuel fremtidig russisk ekspansionisme over for de baltiske lande. Kravet om fuld tilbagetrækning af de tidligere sovjetiske tropper blev fremsat over for Rusland umiddelbart efter uafhængigheden, men forhandlingerne startede først i begyndelsen af 1992. Fordi egentlige forhandlingsresultater udeblev, har de baltiske lande forsøgt at internationalisere problemet. Dette lykkedes, idet CSCE i sommeren 1992 vedtog en deklARATION som opfordrede til, at man "indgik bilaterale aftaler og tidsplaner for en tidlig, velordnet og fuldstændig tilbagetrækning af udenlandske tropper fra de baltiske lande" (*Baltic Independent*, 3.-10. juli 1992). Parallelt hermed beskyldte Ruslands præsident Jeltsin imidlertid de baltiske lande for at overtræde menneskerettighederne i politiken over for det russisk-talende mindretal. Ligeledes understegede han de sociale og praktiske problemer forbundet med at trække soldaterne tilbage. Under forhandlingsforløbet har Rusland derfor flere gange standset tilbagetrækningen, uden at den dog helt er blevet bremset (tabel 2).

Litauen er det eneste land, der har opnået en aftale om tidsplanen for tilbagetrækningen. Den blev indgået i september 1992 (Wettig, 1993), og den sidste russiske soldat forlod Litauen den 31. august 1993. Forklaringen på, hvorfor Litauen har løst troppe-problemet, er for det første, at Rusland har en interesse i at opnå gode forbindelser til Litauen, således at man ikke afskæres

Tabel 2. Antallet af forhenværende sovjetiske tropper i de baltiske lande fra 1991 indtil midten af 1993 på udvalgte tidspunkter

Tidspunkt:	Estland	Letland	Litauen
1991			
December 1992	24.500	51.348	43.000
1993			
Februar	23-25.000	47.747	34.582
Juli	23.000	48.000	43.000
August	11-12.000	28.000	21.000
Oktober	9.000	44.500	24.500
1993			
Januar/februar	9.000	27.000	10-15.000
Juni	6-9.000	23.000	9.000
August	4.000	16.000	2.500
September	4.500		0

Kilder:

RFE/RL Research Reports; Knudsen (1993); Lejins (1993b); *Weekendavisen* 4.-10. sept. 1992; *Dagbladet Information*; Danmarks Radio; oplysninger offentliggjort af Letlands Forsvarsministerium samt interview med talsmand S. Knezys fra Litauens Forsvarsministerium.

fra adgang til Kaliningrad området. Desuden er der heller ikke et stort russisk mindretal i Litauen, hvis interesser Rusland skal beskytte. Videre har Litauen udvist større villighed til at medvirke til løsningen af problemet omkring genhusning af soldaterne. Endelig kan det også hævdes, at den militære effekt af at flytte tropper fra Litauen til Kaliningrad, hvortil de fleste tropper blev overført, er begrænset. Ruslands ønske om at bevare militære baser i Letland og Estland sammen med problemerne med de russiske mindretal i de to lande, er de væsentligste årsager til, at man endnu ikke her har kunnet indgå aftaler om tilbagetrækning.

Konklusion

I de baltiske lande er det såvel historiske faktorer som geostrategisk placering, der sætter de overordnede rammer for disse nye stater. Deres politik er i udgangspunktet præget af tankegangen om at fungere som bro mellem det tidligere Sovjetunionen og de vestlige lande. De enkelte lande har imidlertid valgt forskellige udformninger af bro-princippet. Samtidigt er der også forskelle i den generelle udenrigspolitiske orientering i de tre lande. Sikkerhedspolitisk forsøger de baltiske lande at opnå "hårde" sikkerhedsgarantier fra de vestlige lande, ligesom de tilstræber en aftale om en snarlig og fuldstændig tilbagetrækning af de fremmede tropper, noget kun Litauen hidtil har realiseret. Strukturen i den udenrigspolitiske beslutningsproces i de baltiske lande er uigennemsigtig, og de nye eliter mangler erfaring og har generelt et lavt kompetenceniveau. Alle disse forhold er af afgørende betydning for indholdet af udenrigspolitikken i de baltiske lande.

Forskellene i den udenrigspolitiske orientering mellem de baltiske lande kan forklares med to forhold. For det første betyder landenes geografi noget for, hvilke samarbejdspartnere der har været tilgængelige. Finlands forhold til Est-

land er et eksempel på, at geografisk og kulturel nærhed er en vigtig faktor. Ligeledes spiller historiske forhold ind på valget af partnere. Litauen har således før sovjetperioden traditionelt haft gode forbindelser til sine nærmeste naboer. For det andet har den generelle transition i de tre lande indflydelse på, hvilke muligheder der umiddelbart forekommer tilgængelige. Den økonomiske reformproces' manglende succes i Letland er for eksempel en barriere for landets integration i Europa og herunder særligt i EF, hvilket igen medvirker til at forklare Letlands afventende EF-politik. Yderligere har den uafklarede indenrigspolitiske situation i Letland haft konsekvenser for konsistensen i udenrigspolitikken - man har først ønsket orden i eget hus (Eihenbaums, 1993). I forlængelse af de forskellige orienteringer formulerer og praktiserer de baltiske lande også brotankegangen forskelligt.

I forlængelse heraf har Litauens balance mellem Øst og Vest også klart bidraget til, at man har kunnet løse troppeproblemet. Samtidig er de baltiske landes forventninger om sikkerhedsgarantier fra Vesten i modstrid med målsætningen om et normaliseret forhold til Rusland. Denne inkonsistens i de baltiske landes udenrigspolitik er skabt, efter at Rusland definerede den baltiske region som en del af sin interessesfære.

Udviklingen i de baltiske lande bestemmes imidlertid ikke udelukkende af de interne forhold, men i høj grad også af udviklingen i omverdenen. Således har forholdene i Rusland afgørende betydning, og især udgangen på den nu tilspidsede magtkamp i landet er essentiel for de baltiske lande. Hvis de demokratiske og reformvenlige kræfter sejrer i denne konflikt, kan det betyde, at forholdet til de tre lande forbedres og normaliseres, fordi der ikke som nu skal tages hensyn til de radikale eller højreorienterede kræfter i Rusland. Dette vil også kunne bringe Rusland tættere på Europa og EF. Hvis derimod de højreorienterede kræfter sejrer, vil forholdene for de baltiske lande blive forværret, og i sin yderste konsekvens kan man forestille sig en fornyet russisk imperialisme, der vil stræbe efter at genvinde kontrollen med de baltiske lande.

Samarbejdet mellem de europæiske lande er også afgørende. Diskussionen om integrationen i EF er her central. Hvis man i EF vælger at integrere i bredden, det vil sige optager flere medlemmer især blandt de østeuropæiske lande, vil man give de baltiske lande et begrundet håb om optagelse inden for en overskuelig fremtid. Hvis EF derimod prioriterer en uddybning af samarbejdet mellem de eksisterende medlemmer, vil de baltiske landes mulighed for medlemskab blive tilsvarende svækket. Det er derfor ikke kun de baltiske stater selv, der afgør, om de er på vej mod Europa.

Litteratur

Arnos, Juris. Interview udført af Tina Friis Hansen og Finn Østergaard Jørgensen foråret 1993.

Andrejevs, H. E. Georgs (1993). Tale afholdt ved EF's konference om økonomisk udvikling i Central- og Østeuropa, København, 13.-14. april.

Baltic Independent.

Bierring, Ole (1992). *The Baltic Region in the New Europe*. Paper presented at seminar in Vilnius, November 26.-28.

land er et eksempel på, at geografisk og kulturel nærhed er en vigtig faktor. Ligeledes spiller historiske forhold ind på valget af partnere. Litauen har således før sovjetperioden traditionelt haft gode forbindelser til sine nærmeste naboer. For det andet har den generelle transition i de tre lande indflydelse på, hvilke muligheder der umiddelbart forekommer tilgængelige. Den økonomiske reformproces' manglende succes i Letland er for eksempel en barriere for landets integration i Europa og herunder særligt i EF, hvilket igen medvirker til at forklare Letlands afventende EF-politik. Yderligere har den uafklarede indenrigspolitiske situation i Letland haft konsekvenser for konsistensen i udenrigspolitikken - man har først ønsket orden i eget hus (Eihenbaums, 1993). I forlængelse af de forskellige orienteringer formulerer og praktiserer de baltiske lande også brotankegangen forskelligt.

I forlængelse heraf har Litauens balance mellem Øst og Vest også klart bidraget til, at man har kunnet løse troppeproblemet. Samtidig er de baltiske landes forventninger om sikkerhedsgarantier fra Vesten i modstrid med målsætningen om et normaliseret forhold til Rusland. Denne inkonsistens i de baltiske landes udenrigspolitik er skabt, efter at Rusland definerede den baltiske region som en del af sin interessesfære.

Udviklingen i de baltiske lande bestemmes imidlertid ikke udelukkende af de interne forhold, men i høj grad også af udviklingen i omverdenen. Således har forholdene i Rusland afgørende betydning, og især udgangen på den nu tilspidsede magtkamp i landet er essentiel for de baltiske lande. Hvis de demokratiske og reformvenlige kræfter sejrer i denne konflikt, kan det betyde, at forholdet til de tre lande forbedres og normaliseres, fordi der ikke som nu skal tages hensyn til de radikale eller højreorienterede kræfter i Rusland. Dette vil også kunne bringe Rusland tættere på Europa og EF. Hvis derimod de højreorienterede kræfter sejrer, vil forholdene for de baltiske lande blive forværret, og i sin yderste konsekvens kan man forestille sig en fornyet russisk imperialisme, der vil stræbe efter at genvinde kontrollen med de baltiske lande.

Samarbejdet mellem de europæiske lande er også afgørende. Diskussionen om integrationen i EF er her central. Hvis man i EF vælger at integrere i bredden, det vil sige optager flere medlemmer især blandt de østeuropæiske lande, vil man give de baltiske lande et begrundet håb om optagelse inden for en overskuelig fremtid. Hvis EF derimod prioriterer en uddybning af samarbejdet mellem de eksisterende medlemmer, vil de baltiske landes mulighed for medlemskab blive tilsvarende svækket. Det er derfor ikke kun de baltiske stater selv, der afgør, om de er på vej mod Europa.

Litteratur

Arnos, Juris. Interview udført af Tina Friis Hansen og Finn Østergaard Jørgensen foråret 1993.

Andrejevs, H. E. Georgs (1993). Tale afholdt ved EF's konference om økonomisk udvikling i Central- og Østeuropa, København, 13.-14. april.

Baltic Independent.

Bierring, Ole (1992). *The Baltic Region in the New Europe*. Paper presented at seminar in Vilnius, November 26.-28.

- Brazauskas, Algirdas (1993). "The European Speech". Tale afholdt den 17. maj på Vilnius Universitet.
- Butkevicius (1993). "The Baltic Region in Post-Cold War Europe", *NATO Review*, February.
- Butkevicius og Bajarnas (1993). *National-Security Concept of The Republic of Lithuania* (1993). *Dagbladet Information*.
- Danmarks Radio*.
- The Defence Concept of the Republic of Latvia* (1993).
- Eihenbaums, Karlis (1993). *Emerging Latvian Foreign Policy: A Search For Orientation*, Udenrigsministeriet i Letland.
- Haab, Mare (1993). "Is Neutrality a Foreign-Policy Option for Small Nation-States", in Joenniemi, Pertti and Vares, Peeter, *New Actors on the International Arena: The Foreign Policies of the Baltic Countries*, Tampere Peace Research Institute, Research Report, no. 50.
- Joenniemi, Pertti (1993). "The Baltic Countries as Deviant Cases; Small States in Search of Foreign Policies", in Joenniemi, Pertti and Vares, Peeter, *New Actors on the International Arena: The Foreign Policies of the Baltic Countries*, Tampere Peace Research Institute, Research Report, no. 50.
- Knezys, S. Interview udført af Tina Friis Hansen og Finn Østergaard Jørgensen foråret 1993.
- Knudsen, Olav Fagelund (1992a). "Strandstater med erosjonsproblemer. De Baltiske staters utenrikspolitikk", *Internasjonal Politikk*, nr. 50, pp. 159-175.
- Knudsen, Olav Fagelund (1992b). "The Baltic States on the Way to a New Europe. The Western View", *NUPI-Notat*, no. 484.
- Knudsen, Olav Fagelund (1993). "Utviklingen i Baltikum. Militære og politiske forhold", *NUPI-Notat*, nr. 488, februar.
- Lejins, Atis (1993a). *Russia's Policy Toward the Baltic States: Old Wine in New Bottles?*, Latvian Institute Of International Affairs. Paper presented at the ISA 34th Annual Convention in Acapulco, March 23.-27.
- Lejins, Atis (1993b). "Baltisk samarbeite blir svårere utan västhjälp", *Svenska Dagbladet*, 12. februar.
- Meri, Lennart (1991). "Estonia's Role in the New Europe", *International Affairs*, vol. 67, no. 1, pp. 107-110.
- Petersen, Phillip, (1992). "Security Policy in the Post-Soviet Baltic States", *European Security*, vol. 1, no. 1 (spring), pp. 13-49.
- Protocol on Baltic Security Cooperation*, Pärnu 1992.
- RFE/Radio Liberty's Research Reports*.
- The Programme of the government of Lithuania* (marts 1993)
- Skak, Mette (1992). *Udenrigspolitik i de post-sovjetiske republikker*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Vares, Peeter, (1993a). "Dimensions and Orientations in the Foreign and Security Policies of the Baltic States", in Joenniemi, Pertti and Vares, Peeter, *New Actors on the International Arena: The Foreign Policies of the Baltic Countries*, Tampere Peace Research Institute, Research Report no. 50.
- Vares, Peeter (1993b). Interview udført af Tina Friis Hansen og Finn Østergaard Jørgensen foråret 1993.
- Vasiliauskas, Sarunas. Interview udført af Tina Friis Hansen og Finn Østergaard Jørgensen foråret 1993.
- Velliste, Trivimi (1993). "Estonian Foreign Policy: Present Situation and Priorities", tale afholdt den 17. jan. 1993.
- Walter, Hannes. Interview udført af Tina Friis Hansen og Finn Østergaard Jørgensen foråret 1993.
- Weekendavisen*.
- Wettig, Gerhard (1993). "Der Russische Truppenrückzug aus den baltische Staaten", *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, No. 8, April.