

Ole Nørgaard

Indledning

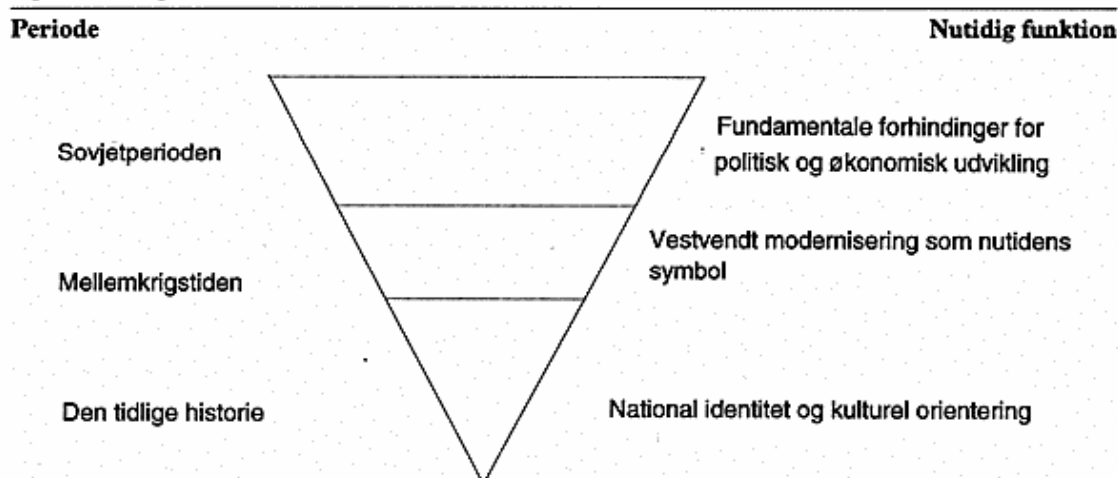
Siden slutningen af 1980'erne er de tre baltiske lande - Estland, Letland og Litauen - blevet opfattet som en selvstændig del af dansk nærområde. Den politiske opfattelse er, at udviklingen her vil have indflydelse på såvel dansk sikkerhedspolitik som danske økonomiske muligheder i den tidligere kommunistiske verden. Desværre synes den kolde krigs bipolaræ tænkning i et eller andet omfang også at have smittet af på vor opfattelse af den post-kommunistiske verden generelt og de baltiske lande specielt. Der har således i dele af vestlig presse været tegn på, at den uforbeholdne opbakning, der prægede perioden op til uafhængigheden, nu og da er blevet erstattet af en ligeså entydig afvisning, når mindre flatterende aspekter af landenes fortid har materialiseret sig. Et sådant bipolar t perspektiv hindrer desværre ofte en indsigt i den meget komplicerede politiske og sociale virkelighed, der kendetegner alle de post-kommunistiske samfund. En indsigt, der er nødvendig, hvis vi ønsker effektivt at bistå dem i deres udvikling frem mod demokrati og sociale markedsøkonomier.

Samtidig frembyder de tre baltiske lande også en unik mulighed for komparativ analyse af økonomisk og politisk udvikling i tre post-kommunistiske samfund med stort set samme udgangspunkt og samme målsætning, men også med væsentlige historiske, kulturelle og etnisk-sociale forskelle. Forskelle og ligheder de tre lande imellem har sin baggrund i tre historiske perioder med hver sin særlige betydning for den nutidige udvikling: den sovjetiske periode, mellemkrigstiden og de tre landes tidlige historie. Med andre ord: Hvis vi opfatter den nutidige forandringsproces som den afhængige variabel, skal forklaringerne på de ligheder og forskelle mellem de tre lande, der kommer til udtryk i de økonomiske og politiske strukturer og i den førte politik inden for enkelte sagområder, søges i faktorer med rod i disse tre historiske epoker. De faktorer, der er knyttet til de enkelte faser i den historiske udvikling, udtrykker den forskellige grad af generalitet, der er nødvendig for den komparative tilgang. Figurligt kan det udtrykkes som en omvendt pyramide, hvor bredden af de enkelte lag udtrykker, i hvilket omfang de pågældende faktorer - der er karakteristiske for alle post-kommunistiske samfund - er specielle for de tre baltiske lande eller har rod i hvert enkelt lands specifikke historie (figur 1 på næste side).

Den tidlige historie: National identitet og kulturel orientering

Nederst og med lavest grad af generalitet finder vi faktorer med rod i hver af de tre landes historiske egenart. Litauen har som det eneste af de tre lande en lang historie som selvstændig nationalstat. I mere end 500 år, fra midten af 1200-tallet til slutningen af 1700-tallet, var Litauen i alliance med Polen en betydende europæisk magt. Det giver den nationale selvfølelse og nationale

Figur 1. Tre lag i de baltiske landes historie



symboler en langt større betydning i Litauen end i de to andre lande, der først blev selvstændige i kølvandet på første verdenskrig. Indtil da havde de været underlagt vekslende udenlandske magter: Danskere, svenskere, tyskere og russere. Især for Letland var og er det svært at finde en national identitet. Udover, at stat og nation havde været adskilt frem til 1920, var Letland i den form, det fik i mellemkrigstiden, og som genopstod i 1991, sammensat af regioner uden fælles historie og identitet. Med til at svække den nationale identitet har også været, at Letland i endnu højere grad end de to andre lande altid har været et multietnisk samfund.

Herudover adskiller de tre lande sig også ved deres kulturelle identitet og orientering. Igen går skellet klart mellem Litauen på den ene side og Letland og Estland på den anden side. Siden Litauen i den tidlige middelalder undgik erobringssørgene fra de tyske korsriddere og senere som et forsvar mod den russiske imperialisme dannede et rigsfællesskab med Polen, har landet orienteret sig mod Centraleuropa. Den mest betydende konsekvens af denne orientering er i dag, at Litauen, som det eneste af de tre lande, modstod reformationen og fortsat er et katolsk land med alt, hvad det betyder for politisk kultur og forholdet mellem kirke og stat. Heroverfor står Letlands og Estlands forankring i nordeuropæisk tradition og kultur. Også denne historiske orientering kan føres tilbage til den tidlige middelalder, hvor de tyske korsriddere etablerede sig i disse områder, først som et missionerende præsteskab, senere som en lokal landadel, "de tyske baroner". Under forskellige herskere bevarede de deres politiske og økonomiske privilegier helt frem til uafhængigheden i 1920 og de radikale jordreformer, der fulgte efter uafhængigheden. Men samtidig med, at de tyske baroner overlevede som en privilegeret elite i Estland og Letland, var de også garanter for den fortsatte forbindelse til nordeuropæisk kultur, filosofi og økonomi. Det betød, at medens Litauen blev revet med i det politiske og økonomiske forfald, der ledsagede Polens delinger, fulgte den kulturelle og økonomiske udvikling i de to andre lande den økonomiske og kulturelle oplomstring i Nordeuropa.

Endelig skal man med det lange historiske perspektiv også være opmærksom på det stadig mærkbare skel, der eksisterer mellem det nordisk orienterede Estland og det mere kontinentalt orienterede Letland. Selv om skillelinjerne ikke helt følger de nuværende grænser, har den danske og især den længerevarende svenske dominans i området gjort det nuværende Estland langt mere orienteret mod Norden end Letland. En orientering, der naturligvis også styrkes af det kulturelle og sproglige fællesskab med Finland.

I dag virker disse lange historiske linjer således først og fremmest identitetsskabende. De præger de kulturelle og politiske værdier internt i de tre lande, og de præger den kulturelle orientering mod omverdenen. Kun indirekte - og formidlet gennem andre historiske perioder - får de mere konkrete udtryk i økonomisk udvikling, i sociale strukturer og i politiske konfliktlinjer. Det er derfor også primært på det kulturelle niveau, at vi kan anvende den tidlige historie til at forklare nutidens forskelle mellem de tre lande.

Mellemkrigstiden: Den vestvendte modernisering som nutidens symbol

Det andet lag, de baltiske landes uafhængighedsperiode fra 1920 til 1940, spiller fortsat en vigtig symbolsk rolle i alle tre landes politiske bevidsthed. Den fælles baltiske identitet, som skabtes i denne periode, har under og efter uafhængighedskampen manifesteret sig på tre niveauer.

For det første fik kontinuiteten en juridisk dimension, da alle tre baltiske stater i opgøret med sovjetperioden genindførte mellemkrigstidens forfatninger som en demonstration af, at sovjettiden havde været en illegal besættelse. For det andet har kontinuiteten tilbage til mellemkrigstiden haft en personlig dimension, når dele af den ældre generation fortsat har haft en kollektiv erindring om et alternativt samfund, og når overlevende politikere - eller deres slægtninge - på ny har indtaget politiske poster.

For det tredje har mellemkrigstidens stater en vigtig symbolsk betydning. For Estland og Letland var det den første erfaring med egen nationalstat og dermed det eneste historiske referencepunkt, man havde i opgøret med sovjet-systemet. Herudover står mellemkrigstidens stater for de fleste baltere som et bevis på de baltiske nationalstaters levedygtighed. De økonomiske og politiske forhindringer, de nye stater stod overfor i 1920, mindede på mange punkter om nutidens problemer. Den økonomiske afhængighed af Rusland var dengang ligeså stor som i dag, ligesom Vesten også dengang forholdt sig skeptisk over for disse småstaters levedygtighed i periferien af en stormagt. At de tre stater så ikke blot overlevede i 20 år, men at de gennemførte en intern økonomisk og politisk moderniseringsproces, der bragte dem op i nærheden af datidens Vesteuropa, står for de fleste baltiske politikere som beviset på, at det også kan lykkes i dag. Helt ned på det praktiske plan er der således mange, der søger svaret på nutidens økonomiske og politiske problemer i mellemkrigstidens strategier.

Uanset det u hensigtsmæssige i at søge sin identitet i en fortid, der ofte glorificeres ud over enhver rimelighed, og uanset det irrationelle i at søge løsningen

på nutidens problemer i en verden, der fungerede på helt andre præmisser, har mellemkrigstiden haft en vigtig symbolsk og samlende funktion. Det fungerer fortsat som et ideal, der ikke blot har samlet landene internt om et fælles mål, men også har givet dem en fælles positiv identitet, der rækker ud over at være ofre for et forhad system.

Sovjetperioden: de fundamentale forhindringer for politisk og økonomisk udvikling

Det tredje lag, sovjetperioden, er endnu bredere, fordi de baltiske lande her deler skæbne med alle de post-kommunistiske samfund. De fundamentale barrierer mod etableringen af pluralistiske demokratier og sociale markedsøkonomier, som blev skabt af det sovjetiske system, er derfor de samme - om end ikke med samme intensitet - i alle disse lande. Når man taler om "transitions-teori", handler det derfor også om de generelle barrierer og strategier i udviklingen bort fra det kommunistiske system frem mod den type økonomiske og politiske systemer, vi kender i Vesten. Såvel økonomisk som politisk repræsenterede den sovjetiske model den direkte modpol til demokrati og markedsøkonomi i vestlig forstand. Det betyder, at de ikke kun står foran en udviklingsproces i traditionel forstand. For at opbygningen af de nye samfund kan lykkes, er man tvunget til samtidig at nedbryde det gamle systems institutioner, bekæmpe de interesser, der var knyttet til dette system, og forandre de værdier og normer, systemet havde fostret.

På det økonomiske område står alle de post-kommunistiske samfund således overfor at skulle erstatte den bureaukratiske fordeling med markedet og at skulle genindføre den private ejendomsret, der blev afskaffet med kommunismens indførelse. Føjer vi hertil de økonomiske ubalancer, der prægede de kommunistiske systemer i deres sidste år, når svage ledere søgte at imødekomme alle grupperes ønsker, indeholder den økonomiske transition umiddelbart fire elementer: stabilisering af økonomien, etablering af markedsøkonomiske institutioner (lovgivning), strukturelle forandringer i den måde økonomien er opbygget på og privatisering af dele af økonomien. Også på det politiske område var kommunismen på de fleste punkter antitesen til de vestlige demokrati-er: Institutionerne fungerede på et andet idehistorisk grundlag, de var transmissionsbælter skabt til at formidle og gennemføre det kommunistiske partis politik, civilsamfundets organisationer og partier var forbudt, og den politiske kultur efterhånden også præget af hverdagens autoritære strukturer. Alle disse tre politiske niveauer i et demokrati skal derfor også genopbygges i de post-kommunistiske samfund.

Disse forhindringer for demokrati og markedsøkonomi deler de baltiske lande med de øvrige post-kommunistiske samfund. Samtidig befinder de sig i en mellem-position mellem Øst- og Centraleuropa og de tidligere sovjetrepublikker, hvad angår disse barrierers intensitet. På den ene side har landene, som landende i Øst- og Centraleuropa, "kun" været påtvunget den sovjetiske model i godt 40 år. På den anden side har de baltiske landes økonomiske integration i Sovjetunionen og den politiske undertrykkelse og isolationen i for-

hold til omverdenen været langt strengere end i de fleste Øst- og Centraleuropæiske lande. Hertil kommer, at de baltiske lande har været udsat for demografiske traumer, der er større end andre kommunistiske samfund. Krigshandlinger, flugt, tvangsdeportationer og henrettelser medførte, at landene under og efter anden verdenskrig mistede mere end en tredjedel af deres befolkninger, de bedst uddannede, de kulturbærende lag og det meste af den økonomiske og politiske elite. Ydermere betød den massive indvandring af russisktalende industriarbejdere i specielt Estland og Letland ikke blot en transformation af landenes sociale strukturer, men også at selve den nationale overlevelse blev truet.

Set i sin helhed er det således sovjetperioden, der på godt - og mest på ondt - danner udgangspunktet for den igangværende transitionsproces i de baltiske lande. Det er et udgangspunkt, der er så fundamentalt forskelligt fra mellemkrigstidens samfund - og fra de nationer historien havde formet - at man med rimelighed kan rejse spørgsmålet, om der på længere sigt overhovedet er nogen kontinuitet, der binder fortiden sammen med nutiden og fremtiden i de tre baltiske lande. Om de mentale institutionelle og psykologiske forandringer, de sociale traumer og den økonomiske transformation levner plads til kontinuitet. Opgøret med sovjetsystemet blev båret igennem af symboler. Symboler, der rakte tilbage til den tidlige histories nationale identiteter eller til mellemkrigstidens vestvendte moderniseringsmodeller. Men det var samtidig et opgør uden egentligt politisk indhold. Symbolerne tjente til at markere en afstand til et forhad system uden at angive nogen klar handlingstrategi, og uden at uafhængighedskampens politikere havde andet end en diffus folkelig opbakning. Hvad sker der den dag, symbolerne bliver erstattet af virkelig politik, og forbindelsen igen bliver knyttet mellem den politiske arena og de civile samfund? Vil de baltiske lande så fortsat bevare deres nationale særpræg, eller vil de alle forvandles til blot post-kommunistiske systemer?

Det er endnu for tidligt at besvare dette spørgsmål. Politik er endnu langtfra normal, partisystemerne først ved at blive dannet og organisationerne endnu mere foreløbige. Samtidig er den økonomiske transition, der også hænger uløseligt sammen med de sociale forandringer og dermed også politiske strukturer, først lige kommet i gang. Men det er også spørgsmål, man bliver nødt til vedvarende at stille, både hvis man ønsker at føre en hensigtsmæssig politik over for disse lande, og især hvis man ønsker en bistandspolitik med størst mulige resultater.

Temanummerets artikler

Dette temanummer af *Politica* skal med dette udgangspunkt ses som et første forsøg på i et sammenlignende perspektiv at give en overordnet vurdering af den politiske og økonomiske udvikling i de tre baltiske lande nu godt to år efter uafhængigheden og efter de først frie valg. I de to første artikler fokuseres på de strukturelle forandringsprocesser; demokratiseringen og udviklingen frem mod markedsøkonomi, medens de to sidste artikler beskæftiger sig med to centrale politikområder; politikken over for de nationale mindretal og lan-

denes udenrigspolitik. For begge områders vedkommende vil den førte politik have en afgørende betydning for gennemførelsen af den politiske og økonomiske transition.

I Anette Pedersen, Lars Johannsen og Bernhard Trier Frederiksen's artikel om den politiske transition, "De baltiske demokratiers konsolidering" fokuseres på den hidtidige udvikling af demokratiets tre grundpiller: institutionerne, parti- og organisationssystemet og den politiske kultur. På institutionsniveauet påpeges det, at medens Estland er ved at finde en balance mellem den udøvende og lovgivende magt, præges både Letland og Litauen fortsat af uklare kompetencer og fortsatte magtkampe mellem parlament, regering og - i Litauen - en stærk og karismatisk præsident. I alle tre lande er parti- og organisationssystemet fortsat i en tidlig fase og afspejler stadig konfliktlinjer, der blev skabt af det kommunistiske system. Endelig peges i afsnittet om den politiske kultur på, at i alle de tre lande står demokratierne over for store produktionskrav, når deres popularitet afhænger af de nye systemers evne til at producere øget velfærd. Samtidig har sovjetperioden også skabt en generel modvilje mod politik i vestlig forstand, hvor for eksempel partier betragtes med stor skepsis, og man i stedet foretrækker andre deltagelsesformer.

Gitte Bjørg Andersen, Lars Thuesen og Helle Willumsen diskuterer i artiklen "En komparativt studie af de økonomiske reformer i de baltiske lande" den økonomiske transitionsproces. Med udgangspunkt i en beskrivelse af de tre landes aktuelle resultater i stabiliserings- og strukturpolitikken samt i privatiseringsprocessen søges frem mod en forklaring baseret på politiske faktorer. Der peges her på, at Estland har været i stand til at gennemføre en radikal reformstrategi, fordi der i landet er en bred konsensus omkring politikken, og fordi de mest udsatte grupper er uden politisk indflydelse. Modsat medførte Sjudis-regeringens politisk motiverede privatiseringsstrategi en reaktion, der bragte det tidligere kommunistparti tilbage til magten. Denne regering har valgt en mere forsigtig reformstrategi, der i langt højere grad tager sociale hensyn. At Letland indtil nu har manglet en sammenhængende reformstrategi hænger sammen med den flydende politiske situation, der først fandt sin foreløbige afklaring ved parlamentsvalget i juni i år.

Andreas Alsøe, Dan Hindsgaul og Thomas Jensen behandler i artiklen "Baltisk balancegang - Nationalitetsproblematikken i de baltiske stater" det helt centrale spørgsmål om de nationale mindretal i de baltiske stater. Specielt i Estland og Letland skabte den massive indvandring af borgere fra det øvrige Sovjetunionen et følsomt politisk problem i det øjeblik, landene blev uafhængige og stod overfor at afgøre, hvem der skulle have statsborgerskab. I Litauen var indvandringen langt mindre og problemerne derfor heller ikke af samme omfang. I såvel Estland som Letland har man imidlertid indtil nu ført en nationalitetspolitik, der har frataget indvandrerbefolkningen de fleste politiske rettigheder og opstillet en lang række betingelser for, at de kan erhverve statsborgerskab. I artiklen argumenteres der for, at konflikten mellem de nationale befolkninger og indvandrerne har et stærkt socialt og økonomisk element, samtidig med at der også eksisterer kulturelle forskelle. I løsningen på dilem-

maet mellem nationalstat og medborgerstat argumenteres der for et kompromis, hvor vægten lægges på institutionelle løsninger, der tager hensyn til begge sider.

I den sidste artikel "De baltiske lande: På vej mod Europa?" diskuterer Tina Friis Hansen og Finn Østergaard Jørgensen de baltiske landes udenrigspolitik. Også her, ligesom inden for andre politikområder, står man i en opbygningsfase, hvor administrative systemer og den konkrete politik skal formuleres i forhold til en omverden, der selv er inde i en hastig forandringsproces. I artiklen beskrives, hvorledes fyrre års isolation har skabt en akut mangel på udenrigspolitiske embedsmænd, der karakteriseres som "entusiastiske amatører". Udenrigspolitisk bygger alle tre lande på ideen om at være brobyggere mellem øst og vest. Dog er der forskelle i tolkningen af begrebet, der i Estland opfattes som en nødvendig midlertidig taktik før den endelige tilbagevenden til Europa, medens Litauen ser det som sin permanente rolle. På det sikkerheds- og forsvarspolitiske område er det primære problem for Estland og Letland den fortsatte tilstedeværelse af russiske tropper og beskyttelsen af den lange østgrænse mod Rusland og Hviderusland. Løsningen ser alle tre lande i en kombination af egne militære styrker med internationale garantier og deltagelse i kollektive sikkerhedssystemer.

Alle fire artikler om de baltiske lande er skrevet med baggrund i forskningsprojektet: "De baltiske lande under forandring", ledet af Ole Nørgaard og finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Den afsluttende rapport udkommer i bogform på Forlaget Politica i foråret 1994.