

Michael Seeberg

Mongolske mirakler og centralasiatiske skuffelser: Nomadekultur, klanpolitik og den 16. republik¹

Hvordan kan lande så ens som Mongoliet og de centralasiatiske, postsovjetske lande udvikle sig så forskelligt, som tilfældet er, når de har tilnærmelsesvis samme kommunistiske arv? Artiklen peger på en forklaring gemt i en kombination af nomadekultur, klanpolitik og Mongoliets særstatus som ikke-fuldgyldigt medlem af Sovjetunionen. De centralasiatiske lande var fuldgyldige medlemmer, men med forholdsvis stor frihed fra Moskva. Det skabte rum for, at klanpolitik kunne gennemsyre regimerne, til forskel fra Mongoliet, der var under en større grad af sovjetisk kontrol. Mongoliet er kommet ind på et demokratisk lovende spor siden uafhængigheden, mens de fem centralasiatiske tidligere sovjetrepublikker er sunket ned i autokrati. Således har landenes forskellige arvaft direkte indflydelse på mulighederne for at grundlægge demokrati efter uafhængigheden.

45-70 år under kommunistisk styre sluttede i de tidlige 1990'ere. Dette historiske vendepunkt giver en enestående mulighed for at studere 28 lande med tilnærmelsesvis samme arv fra planøkonomi og étpartidiktatur. To årtier efter kommunismens sammenbrud står det klart, at de postkommunistiske lande har haft en vidt forskellig demokratisk udvikling. Fra at mange lande i udgangspunktet kunne karakteriseres som hybridregimer, i gråzonen mellem demokrati og autokrati, har landene haft en regional systematisk udvikling mod yderpolerne demokrati og autokrati (Møller, 2007: 17). Blandt de postkommunistiske lande er de fleste centraleuropæiske lande demokratiske eller på vej til at blive det, mens de centralasiatiske lande ("–stan"–landene) er autokratiske. Mongoliet var ikke *de jure* en del af Sovjetunionen, men *de facto* regnes landet som den 16. sovjetiske republik på baggrund af landets nære forhold til Moskva (Ginsburg, 1995: 459). I de første 15 år efter uafhængigheden har Mongoliet klaret at opretholde et „elektoralt demokrati“, hvor der afholdes frie valg, men hvor mere udvidede procedurale kriterier såsom frihedsrettigheder og retssikkerhed er noget flossede i kanterne (se blandt andet Fritz, 2008). Landet har oplevet gentagne demokratiske magtskifter, hvor de siddende magthavere har accepteret et valgnederlag og har overgivet magten til oppositionen (Fish, 1998b: 128). Mongoliet har således bestået Huntingtons *two turnover*-test for at kunne regnes som et konsolideret demokrati (Huntington, 1991: 266). Dette mønster afspejles i *Freedom House*-scorer over perioden. *Freedom House* (herefter FH) måler politiske rettigheder og civile friheder, to indikatorer, der tilsammen kan tages som mål for, hvor demokra-

tisk et land er. Mongoliet scorede helt i bund på FH umiddelbart før kommunismens sammenbrud med lavest vurdering på begge dimensioner, dvs. 7 for både politiske rettigheder og civile friheder, mens landet umiddelbart efter og frem til 2002 scorede henholdsvis 2 og 3 på de to dimensioner, hvorefter de civile friheder forbedredes yderligere til også at nå et niveau på 2. Disse tal indikerer, at Mongoliet er „frit“, men dog højst et elektoralt demokrati, der ikke scorer på vestlige niveauer (FH, 2008).

Det er bemærkelsesværdigt, at Mongoliet har klaret at holde sig på dydens smalle sti mod demokrati, når de fem centralasiatiske lande – Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan, Turkmenistan og Usbekistan – der minder om Mongoliet på en række punkter, alle er blevet eller forblevet autokratiske. Møller og Skaaning (2009) viser, at litteraturens dominerende forklaringer på demokratisering i postkommunistiske lande er endog meget stærke. Men netop Mongoliet skiller sig på grund af landets moderniseringsniveau ud i forhold til disse forklaringer (Lipset, 1959), fraværet af demokratisk og bureaukratisk arv (Kitschelt, 1999) samt den store afstand til vestlige lande (Kopstein og Reilly, 2000), faktorer, der netop tilsiger autokrati som i Centralasien. Mongoliet kan dermed opfattes som det, Harry Eckstein (1975) har døbt en *crucial case*. For at være mere præcis er det mest iøjnefaldende *crucial case*-aspekt ved Mongoliet landets status som det, Eckstein betegner en *least likely case*. I den forstand giver casen Mongoliet gode muligheder for at bekræfte en teori formuleret som alternativ til den eksisterende litteratur. Artiklen søger på denne baggrund at svare på, hvorfor Mongoliet, i modsætning til de centralasiatiske lande og trods landets bemærkelsesværdige status på de førnævnte strukturelle variable, ikke er et autokrati, men tværtimod på vej mod demokrati.

Der er givet mange teoretiske forklaringer på demokratisering i de tidligere kommunistiske lande. Herbert Kitschelt skelner mellem „dybe“ strukturforklaringer og „nære“ aktørforklaringer (2003). Skellet mellem de to forklaringstyper er forankret i deres temporale relation til det, der forklares. Jo dybere en forklaring er, jo længere væk er den fra det, der forklares, og jo mere sløret er kausalmekanismen mellem forklaringsfaktoren og det, der forklares. Omvendt er de nære forklaringer relativt tæt på det, der forklares, hvad der gør det nemmere at identificere kausalmekanismen. Derfor kan nære forklaringer ved første øjekast ligne den egentlige årsagsforklaring. Men øjet kan som bekendt bedrage. Kitschelts ontologiske pointe er, at de nære forklaringer ofte er for tæt – ind imellem nærmest tautologisk – forbundet med det, der forklares, til at være kausalt interessant over for deres dybere modstykke (Skaaning og Møller, 2009). Det betyder ikke, at de aktørcentrerede „nære“ forklaringer er værdiløse; kun at det er mere nærliggende at se dem som mellemkommende variable i en forklaringskæde, der går fra de

dybere forklaringsfaktorer til det, der forklares, og hvor de enkelte kausal-mekanismer er forbundet i overskuelige tidsintervaller (Kitschelt, 2003: 74-75). Artiklen tager udgangspunkt i Kitschelts pointe. Artiklens bidrag til den eksisterende litteratur vil netop fremkomme ved at søge efter den dybeste forklaring. Kort sagt er det den sovjetiske arv, der varierer mellem Mongoliet og de centralasiatiske lande, og analysen vil vise, hvordan denne variation kan kobles direkte til landenes nuværende regimetype.

Hypotese

Spørgsmålet er, hvad der kan forklare Mongoliets status som (i hvert fald) et elektoralt demokrati i modsætning til de omkringliggende centralasiatiske autokratier. Inden for demokratiseringslitteraturen fremhæves tre forklaringer på Mongoliets udvikling: nomadekulturen (Nørgaard, 2000), ekstern økonomisk og sikkerhedspolitisk afhængighed af vestlige magter (Fritz, 2008) og valget af parlamentarisme (Fish, 2006). En simpel sammenligning med de centralasiatiske lande viser, at de to første forklaringer ikke kan stå alene. Nomadekulturen har været dominerende i både de centralasiatiske lande og Mongoliet, og landenes forskellige udvikling efter Sovjetunionens sammenbrud udelukker, at nomadekultur kan stå alene som forklaring (Møller, 2007). Ligeledes har såvel Mongoliet som de centralasiatiske lande nydt stor vestlig støtte efter Sovjetunionens sammenbrud, men denne forklaring kan heller ikke stå alene. Desuden kan „valg af parlamentarisme“ kritiseres for at være for tæt på den afhængige variabel (jf. Kitschelt).

Traditionen for nomadekultur er interessant, da den er blevet fremhævet som afgørende for en demokratisk udvikling i Mongoliet (Nørgaard, 2000: 188), og samtidig med, at den adskiller sig fra mange af de „nære“ aktørforklaringer på demokratisering, såsom økonomisk vækst (Przeworski et al., 1996), graden af privatisering (Fish og Choudhry, 2007) og udfaldet af det første valg (Fish, 1998a). Da nomadesamfund er organiseret forskelligt på tværs af Centralasien, afprøves det endvidere, om denne variation er væsentlig for nomadekulturens politiske virkninger. Collins' (2006) teori om klanpolitik inddrages, da der er et vist sammenfald i måden, hvorpå et nomadesamfund og et klansamfund fungerer. På et organisationskontinuum kan hierarkiske klannetværk ses som en modpol til nomadekulturens snævre familiebase (Collins, 2006: 69-72). Collins viser, at klanpolitik har en nedbrydende effekt på en demokratisk udvikling, og derfor bliver følgende hypotese testet i analysen: Nomadekultur befordrer en demokratisk udvikling, såfremt klanpolitik ikke har været dominerende. Denne kvalificering af klanpolitik-teorien vil vise sig central i forklaringen af en forskellig udvikling i Mongoliet og de centralasiatiske lande. Kvalificeringen af teorien må også indebære en forklaring på, hvordan de fra et demokratisk perspektiv gunstige politiske

aspekter ved nomadekulturen overlever større strukturelle forandringer såsom den sovjetiske æra.

Metode og design

Analysen bygger først og fremmest på et *Most Similar Systems Design* (MSSD). Analysen bliver underbygget med nærmere analyse af Mongoliet og en case, der kan opfattes som en form for afgrænset *process tracing*. En *most similar*-sammenligningslogik bygger på, at der er variation mellem de udvalgte cases på den afhængige variabel, her på styreform og mere konkret på sondringen mellem autokrati og elektoralt demokrati. Desuden giver valget af cases med mange fællestræk mulighed for at fremhæve de faktorer, der gør en væsentlig forskel, og samtidigt kontrollere for konkurrerende forklaringer (Landman, 2000: 27-32). Herved er det muligt at identificere den uafhængige variabel, der ikke er konstant på tværs af de udvalgte cases og derfor må være årsag til variationen på den afhængige variabel. Artiklen fokuserer i første omgang på to uafhængige variable, nemlig nomadekulturtradition og klanpolitik. I det følgende afsnit vælges Mongoliets mest oplagte centralasiatiske pendant.

Formålet med *process tracing* er i tråd med Kitschelts tankegang at identificere de mellemkommende led – dvs. selve kausalmekanismen – mellem den uafhængige variabel og udfaldet på den afhængige variabel (George og Bennett, 2005: 206). Kitschelt anbefaler eksempelvis, at man anvender *process tracing* som metodisk tilgang for at undersøge samspillet mellem dybe og nære forklaringer. Her er målet at bringe teori og konkrete hændelser i Mongoliet og de centralasiatiske lande tættere sammen og derved blive i stand til at forklare udviklingen (George og Bennett, 2005: 211). Casestudierne kan også opfattes som et robusthedstjek af resultaterne af det indledende MSSD.

Casevalg

Mongoliet og de centralasiatiske lande ligner hinanden på relevante strukturelle forhold, og de centralasiatiske lande kendetegnes som Mongoliet også ved et lavt moderniseringsniveau, fravær af demokratisk og bureaukratisk arv (Kubicek, 1998: 29) samt stor afstand til vestlige lande. På grund af Mongoliets *de facto* status som den 16. sovjetiske republik (Ginsburg, 1995: 459), er landene generelt præget af den samme sovjetiske arv i forhold til politik og økonomi (selv om der var vigtige forskelle i den sovjetiske periode). Heraf havde landene også tilsyneladende det samme udgangspunkt for at etablere demokrati ved kommunismens sammenbrud.

Men det er spørgsmålet, hvilket af de centralasiatiske lande der dels har haft en form for nomadekulturtradition, dels ligner Mongoliet mest på strukturelle forhold. Fish (1998b: 128) nævner Turkmenistan som det centralasiatiske land, der ligner Mongoliet mest med dets store, tyndtbefolkede

landområde og dets nomadiske tradition. Men Turkmenistan har store, udnyttede naturressourcer til forskel fra Mongoliet og for – jf. *most similar*-sammenligningslogikken – at eliminere ressourceafhængighed som forklaring på den demokratiske udvikling (jf. Ross, 2001) fravælges Turkmenistan. Blandt de fire øvrige lande fremhæves nomadekulturen i Kirgisistan som afgørende for landets positive udvikling i årene efter uafhængigheden (Nørgaard, 2000: 179). Kirgisistan har i begyndelsen af 1990'erne gennemført de mest succesfulde økonomiske og politiske reformer blandt de centralasiatiske lande, og landets økonomi hviler som Mongoliets heller ikke på naturressourcer (Matveeva, 1999: 30). På baggrund heraf vælges Kirgisistan som sammenligningsgrundlag.

I første halvdel af 1990'erne opnåede Kirgisistan gode demokratiscore af Freedom House (FH, 2008), men en opdatering viser imidlertid også, at Kirgisistan er rutsjet mod autokrati fra slutningen af 1990'erne, FH-scorer på 4 for politiske rettigheder og 2 for civile friheder efter uafhængigheden til 5 på begge dimensioner i slutningen af 1990'erne, mens scoren for politiske rettigheder blev forværret til 6 i perioden efter 1999. Siden begge lande har haft en nomadekultur, undersøges det, om organiseringen af nomadesamfundet har en effekt på den forskellige politiske og økonomiske udvikling. Men først må nomadekulturteorien og betydningen af organiseringen kort berøres.

Nomadekulturteorien

Nørgaard argumenterer for, at den positive udvikling umiddelbart efter kommunismens sammenbrud i både Mongoliet og Kirgisistan skyldes særprægede sociale samfundsstrukturer og specielt en identisk nomadisk lighedstradition, der i høj grad er sammenlignelig med etos i politisk liberalisme og i markedsøkonomier, idet nomadekultur er baseret på værdier som magtdeling og økonomisk forhandling. Da nomader bevæger sig over store afstande, kommer de i kontakt med forskellige ideologier, hvorved en pluralisme bringes ind i deres mentale univers til forskel fra traditionelle fastboende samfund (Nørgaard, 2000: 188). Nomadekulturen fremelsker desuden „det fælles gode“ som en styrende værdi, fordi overlevelse afhænger af samarbejde mellem familier og stammemedlemmer. Nomadekulturen fremmer loyalitet primært til den umiddelbare hyrdegruppe, familie eller kollektive enhed (Bulag, 1998: 42). Nomadekulturen kan altså i nogen grad kompensere for mangel på tidligere erfaring med demokrati, fordi der i nomadekulturen ligger et sindelag, som de postkommunistiske lande med en nomadekultur kan grundlægge demokratiet på.

Denne kulturelle homogenitet, der fremhæves som afgørende i en nomadekultur, kan også skyldes et buddhistisk indslag med dets stærke betoning af lighed og ligeværd. Siden de centralasiatiske lande overvejende er

muslimske, mens Mongoliet er buddhistisk, kan den afgørende forskel – igen jf. *most similar*-sammenligningslogikken – imellem de centralasiatiske lande og Mongoliet være af religiøs karakter. I den videre analyse er det derfor nødvendigt at udskille effekten af buddhisme fra effekten af nomadekultur.

Fish afviser en nomadekulturforklaring med henvisning til den yderst udemokratiske udvikling siden uafhængigheden i Turkmenistan, der også traditionelt har nomadesamfund (1998b: 128). Men det kan tænkes, at specielle kendetegn ved nomadekulturen også kan have modvirket en demokratisk udvikling, og at dette forhold kan forklare udviklingen i Turkmenistan og resten af Centralasien. Om udviklingen i Kirgisistan, særligt omkring præsidentvalget i 1995, beskriver Nørgaard, hvordan „traditionel politik“ gennemtrængte og forvrængede de ellers demokratiske procedurer (2000: 179). Den føromtalte stærke loyalitet *vis-a-vis* familiemedlemmer kan have haft den modsatrettede effekt af, hvad der hidtil er beskrevet teoretisk, nemlig at loyalitet i forhold til ens egen stamme fører til strid og konflikt med andre stammer. Denne konflikt kan føre til snæversynethed og mistillid – med andre ord, indoptagelsen af en „stammementalitet“. Traditionel politik peger i retning af særprægede egenskaber ved nomadekulturen i Kirgisistan. De centralasiatiske lande er generelt meget fragmenterede omkring regionale slægtsbånd, hvis politiske indflydelse er øget dramatisk med det tomrum, det kommunistiske styre efterlod efter sammenbruddet (Kubicek, 1998: 30; Matveeva, 1999: 25).

Med fokus på denne variation – suppleret af Nørgaards karakteristik af valget i Kirgisistan – kan det tænkes, at der er noget ved nomadekulturen, der har forklaringskraft i begge lande, men at en særegen organisation i nomadekulturen i bund og grund er afgørende, nemlig i hvilket omfang den er klan-hierarkisk organiseret (Collins, 2006). Derfor er det interessant at inddrage klanpolitikteori til at belyse betydningen af organiseringen af nomadesamfundet og derved uddybe nomadekulturteorien, hvorved Fishs kritik af nomadekulturteorien i øvrigt også imødekommes. Endelig findes der i litteraturen en anden forklaring på autokrati i Centralasien, nemlig ressourceafhængighed (Ross, 2001). Fordi ressourceafhængighed først er blevet et emne i Mongoliet inden for de seneste år, og fordi Kirgisistan ikke er kendetegnet ved en sådan afhængighed (egenskaben adskiller altså ikke de to lande i den analyserede periode og kan derfor holdes konstant jf. *most similar*-sammenligningslogikken), fokuserer den videre analyse på klanstrukturer i nomadesamfundet i Mongoliet og Kirgisistan.

Klanpolitikteorien

Collins (2004: 246) formulerer på baggrund af den demokratiske udvikling i de centralasiatiske lande en teori om klanpolitik, som er blevet et anerkendt

bidrag til transitionslitteraturen (Ilkhamov, 2004; Schatz, 2007). Collins argumenterer overbevisende for, at klanpolitik har gennemsyret regimet i Kirgisistan og medført autokrati. Klanpolitikteorien er dog også blevet kritiseret for ikke at kunne forklare, hvordan klannetværk kan nedbrydes til fordel for en demokratisk udvikling (Kalandadze, 2007; Schatz, 2007). Artiklens fokus på Mongoliet gør det muligt at tage disse spørgsmål op. Siden Mongoliet ikke *de jure* var en del af Sovjetunionen, kan den afgørende forskel ligge skjult i den forskellige „sovjetiske arv“. Det rejser spørgsmålet, om den sovjetiske arv kan være afgørende for, om en klanmentalitet og -struktur vokser frem og spolerer muligheden for at etablere demokrati. I så fald ligger nøglen til at nedbryde klannetværk til fordel for en demokratisk udvikling gemt i den sovjetiske arv i det enkelte land.

For at afgøre om klanpolitik varierer mellem de centralasiatiske lande og Mongoliet, er det nødvendigt at definere, hvad en klan er, samt at få afklaret klanernes samspil med det politiske regime. Collins (2004: 231) definerer en klan som „en uformel social organisation, der udgøres af et netværk af individer, der er forbundet ved slægtsbånd“. Siden klaners institutioner og praksis primært er uformelle, er det vanskeligt for staten at eliminere dem (Collins, 2004: 236). Collins' ramme til at studere samspillet mellem klaner og politiske regimer bygger på en række udsagn.

For det første vil klannetværk vinde øget magt under svage eller forfaldne regimer, der typisk er uforudsigelige og mangler social tillid, og hvor klanernes identitetsskabende rolle for befolkningen er vigtigere end i stærke regimer (Collins, 2004: 235). Befolkningens opbakning er derfor lettere at opnå igennem klaner end uden om dem. For det andet laver stridende klaner uformelle pagter, når følgende tre betingelser er til stede: En fælles ekstern trussel, en magtbalance mellem klanerne og en legitim politisk leder med tillid fra alle klaner, der påtager sig rollen at forhandle og fastholde pagten samt fordele de statsressourcer mellem klanerne, som pagten bygger på (Collins, 2004: 237). Pagten er derfor med til at tømme staten for ressourcer (*asset stripping*), og gennem de etablerede ressourcekanaler erstatter klanerne de formelle velfærdsinstitutioner i regimet (*crowding out*). Pagten sikrer stabilitet i regimet, men den fremelsker ikke demokrati. Endelig vil klannetværk gennemtrænge regimet og dets institutioner, og herved omdannes regimet til en uformel klanpolitik, i hvilken klaner er den primære kilde til politisk og økonomisk magt (*slægtsbåndspatronage*). Derigennem bremser klanpolitik transitionsprocessen. Klanpolitik bliver ved tilstedeværelsen af alle fire fænomener en ondartet spiral, der er vanskelig at bryde uden en form for „intervererende variabel“. Collins fremhæver i den forbindelse dramatisk vækst eller en ekstern patron (Collins, 2004: 243-245).

På baggrund af klanpolitikteorien undersøges det nærmere, om nomade-

kultur i samspil med klanpolitik kan forklare den demokratiske udvikling i Mongoliet og Kirgisistan. Klanpolitik kan opfattes som en mellemkommende variabel, der afgør virkningen af den bagvedliggende nomadekultur-variabel. Samtidig belyser undersøgelsen – gennem en analyse af forskelle og ligheder i den sovjetiske arv – hvordan disse klan-nomadiske forskelle i første omgang er opstået. Siden Collins' teori blandt andet bygger på udviklingen i Kirgisistan – og ikke Mongoliets – bliver Kirgisistan først gransket.

Udviklingen i Kirgisistan

Den nomadiske livsstil før det 20. århundrede skabte stærke slægtsbåndsidetiteter i Kirgisistan. Invasioner fra nabolande i begyndelsen af det 20. århundrede skabte en ustabil situation i Centralasien, og denne ustabilitet har bidraget til, at slægtsbåndsstrukturen har ændret sig til at blive en stabil og kontinuerlig enhed. Klaner og stammer blev den dominerede måde at organisere sig socialt og politisk på i Centralasien (Collins, 2004: 238). Under Sovjetunionen forsøgte de russiske magthavere at nedbryde klannetværkene ved at indføre kollektivisering af landbruget, men i stedet for at ødelægge klannetværkene reproducerede de kollektive landbrug slægtsenhederne (Collins, 2006: 98; Roy, 2000: 86).

Republikken blev delt ind i regioner, og hver region bestod af et givet antal kollektive landbrug. Al velfærd gik gennem de regionale ledere til de kollektive enheder, og det var de regionale ledere, der stod for at rekruttere embedsmænd til statsapparatet på alle niveauer (Luong, 2004: 66). Disse strukturer gjorde det muligt for klanerne at øge deres indflydelse gennem de regionale ledere. Sovjetunionen styrede Kirgisistan som en slags koloni, hvor de brugte interne klankonflikter til at holde folkelig opstand mod sovjetregimet nede, og så længe der var overordnet ro, var der et uofficielt og uformelt selvstyre, der gav klanerne stort spillerum (Luong, 2004: 89).

Sovjetregimet blev i 1980'erne en reel trussel i de centralasiatiske republikker, og derfor ønskede klannetværkene i hvert land at indgå en pagt. Samtidig var der også en legitim mægler i hvert land, på nær Tadsjikistan, der kunne forhandle pagten på plads under transitionsprocessen (Collins, 2004: 241). I Kirgisistan førte uformelle forhandlinger mellem eliten i de større klannetværk til, at præsident Askar Akayev fik bred opbakning. Ved kommunismens sammenbrud blev der således ikke skabt en magtfuld klanneutral politisk bevægelse i Kirgisistan, der kunne forsonede de stridende klaner. I stedet blev den korte periode af usikkerhed ved uafhængigheden brugt til at genetablere de gamle autokratiske mønstre under en ny leder (Kitschelt, 2003: 71).

Forholdet mellem præsident Akayev og klannetværkene var et „slægtsbånds-patron-klientforhold“. Klanlederne i Kirgisistan begrænsede præsidentens handlerum markant, og Akayev var hårdt hængt op på at håndhæve

pagten. I 1994 appellerede Akayev til offentligheden om at forkaste klannormer og indoptage demokratiske værdier i stedet, mens han fandt sig selv mere og mere afhængig af klanstøtte for at fastholde magten (Matveeva, 1999: 28).

Der ligger altså mere bag Kirgisistans afdemokratisering end blot magtkorrumpning omkring præsident Akayev. Stærke klanbånd, som han var nødt til at tilgodesee for at blive ved magten, spillede en afgørende rolle. Sovjetunionen var ikke i stand til at bryde århundredgamle klanstrukturer, men forstærkede dem snarere. Klanpolitikken forklarer altså tilsyneladende, hvorfor den demokratiske ideologi ikke fik genlyd i Kirgisistan, idet klannetværkene var i stand til at indskrænke transitionsmulighederne. I det følgende bliver klanteorien afprøvet på Mongoliet under sammenligning med udviklingen i Kirgisistan.

Udviklingen i Mongoliet

Plateauet nord for Kina har været hjem for det mongolske folk i årtusinder (Gilberg og Svantesson, 1996: 6). Det 19. århundrede var relativt fredeligt, og buddhistisk religion dominerede landet (Gilberg og Svantesson, 1996: 12). I 1911 faldt Manchu-dynastiet i Kina, og kineserne trak sig ud af Mongoliet. Umiddelbart efter rykkede russerne ind i landet for at overtage magten. I 1924 blev det mongolske folks republik udråbt, men under den fortsatte russiske dominans i landet – og af frygt for tilbagevendende kinesiske angreb – allierede mongolerne sig tæt med styret i Moskva (Bilskie og Arnold, 2002: 206).

Mongoliets to diktatorer i Sovjetperioden, Choibalsan (1928-1952) og Tsendenbal (1952-1984), styrede landet med hård hånd og var kendt som marionetter for styret i Moskva, der *de facto* havde kontrollen med Mongoliet gennem de to diktatorer. Det kommunistiske parti, Mongolian People's Revolutionary Party (MPRP), der stod bag de skiftende diktatorer, monopoliserede magten, og politisk konkurrence blev ikke tolereret (Bilskie og Arnold, 2002: 206; Ginsburg, 1995: 461). Formålet var at eliminere enhver form for politisk modstand, og selv ordinære borgere, som udviste nogen form for trussel over for regimet, blev udsat for overgreb (Bilskie og Arnold, 2002: 207). Til forskel var organisering tilladt i Kirgisistan, og der blev således givet rum for, at klannetværk kunne styre landet. Ud fra *most similar*-logikken adskiller de to lande sig på dette væsentlige punkt, og ligeledes varierer „den sovjetiske arv“.

I tillæg levede den tvungne kollektivering i 1930'erne hverken plads til traditionel mongolsk klankultur eller buddhistisk religionsdyrkelse (Bilskie og Arnold, 2002: 207). Bulag (1998) – en indfødt antropolog – uddyber denne afgørende pointe. Bulag argumenterer for, at det traditionelle klansamfund har været opløst siden starten af det 20. århundrede, hvor det mentale univers blev erstattet af en buddhistisk universalistisk ligeværdsfilosofi (Bilskie og

Arnold, 2002: 123). Men buddhismen blev senere stærkt undertrykt af Sovjet og MPRP i 1930'erne. På den måde er først klanpolitik og siden buddhisme som forklaringsfaktorer blevet sat ud af spil, og udviklingen har efterladt små nomadiske familieenheder. Denne tidlige eliminering af to afgørende faktorer udelukker dem som forklaringer på den nutidige demokratiske udvikling i Mongoliet. Og netop fraværet af klanstrukturer er afgørende for den nutidige positive udvikling. Der tegner sig således et klarere billede af, at elimineringen af klanstrukturer er en direkte følge af det sovjetiske styre i det enkelte land, og antyder, at den sovjetiske arv bliver afgørende for senere demokratiske udsigter.

Indtil slutningen af den sovjetiske æra var Mongoliet i høj grad under sovjetisk kontrol. Men på trods af den tvungne kollektivisering af nomaderne i starten af sovjetperioden fortsatte den traditionelle nomadiske livsstil, og familier levede som individuelle enheder på deres traditionelle græsgange (Bilskie og Arnold, 2002: 133; Ginsburg, 1995: 462). Derfor var der relativt lille mobilisering mod de kommunistiske magthavere og derfor heller ikke behov for undertrykkelse af landbefolkningen. Det enkelte individ havde altså personlig frihed i Mongoliet under Sovjetstyret, mens organisering blev slået hårdt ned af regimet (Ginsburg, 1995: 462). Derudover var organiseringen af samfundet i de kollektive landbrugsenheder anderledes end den beskrevne organisering i Kirgisistan og resten af Centralasien. Lederne af de kollektive landbrugsenheder lavede omhyggeligt produktionsteams for bevidst at undgå, at slægtsbåndenes interesser ville gennemsyre de kollektive mål (Bulag, 1998: 125). Herved undgik Mongoliet, hvad Collins beskriver som *asset stripping* og *crowding out*. På dette punkt adskiller udviklingen i Mongoliet sig også væsentligt fra udviklingen i Centralasien.

Mongoliet er et etnisk homogent samfund sammenlignet med de centralasiatiske nabolande (Fish, 1998b: 128). Mongoliets tre store etniske grupper har fundet en form for sameksistens, som gradvis har medvirket til at erodere gruppeforskelle (Bulag, 1998: 43). Derfor er grupperne i Mongoliet ikke konkurrenter, men forholdsvis tæt knyttede, og på den måde er de sædvanlige slægtsbåndgrupper ikke længere rygraden i det lokale samfund (Bruun, 1996: 71). Dette underbygger yderligere, at en stammementalitet ikke har været til stede i Mongoliet i nogen større udstrækning.

En stor del af Mongoliets befolkning lever efter uafhængigheden fortsat en intakt traditionel livsstil på græssletterne i små uafhængige familieenheder (Ginsburg, 1995: 460). Ved det første valg i Mongoliet i juli 1990 efter kommunismens sammenbrud vandt MPRP en overvældende sejr, ligesom partiets kandidat blev valgt som præsident. Men på trods af MPRP's favorable parlamentariske position, valgte partiet at danne en koalitionsregering med den splittede og svagt repræsenterede opposition. MPRP var motiveret af dels at

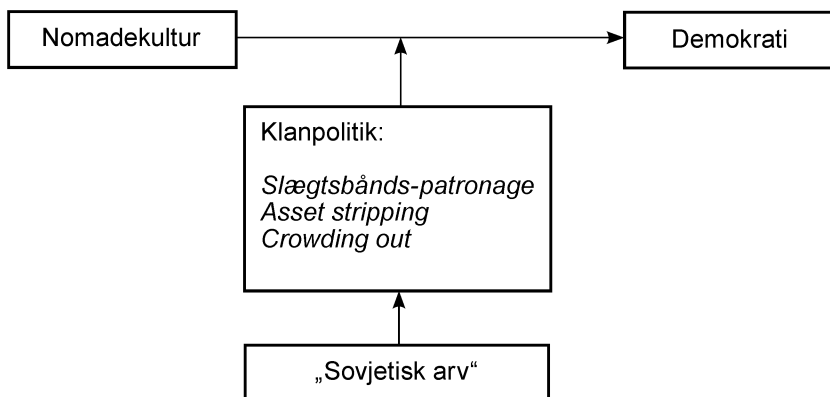
kunne dele skylden for landets akutte økonomiske krise med oppositionen, dels af en „økumenisk ånd“, der er sammenfaldende med etos i nomadekulturen. Denne høje grad af tolerance og imødekommenhed umiddelbart efter uafhængigheden gjorde gennemgribende økonomiske reformer mulige, og i midten af 1992 var en privatisering fuldført (Fish, 1998b: 128-131).

Dertil kommer, at det kun er muligt at opstille til parlamentsvalg, hvis kandidaten er del af et parti, og det umuliggør repræsentation af snævre klaninteresser. I modsætning hertil har enkeltpersoner ret til at stille op til parlamentet i Kirgisistan (Nørgaard, 2000: 186), så kirgisiske klanmedlemmer kan gennemsyre parlamentet og lave *asset stripping*, *slægtsbånds-patronage* og *crowding out* til fordel for klaninteresser (Collins, 2004: 249).

Hvorfor er der autokrati i Kirgisistan og demokrati i Mongoliet? Analysen indikerer, at der ikke var de samme organisatoriske begrænsninger på transitionsmulighederne i Mongoliet, som der var i Kirgisistan med de modstandsdygtige klannetværk. Netop det, at Mongoliet ikke *de jure* var del af Sovjetunionen og derfor fik en anderledes behandling, kan have gjort en afgørende forskel. Kommunistpartiet førte ikke en del og hersk-politik med de potentielle klaner i Mongoliet, som de gjorde med klannetværkene i Kirgisistan. Derimod eliminerede MPRP potentielle klaner i Mongoliet ved den gennemgribende og veltilrettelagte kollektivisering samt forbuddet mod organisering. Forskellen på landenes „sovjetiske arv“ gjorde betingelserne forskellige ved Sovjetunionens sammenbrud. De politiske magthavere i Mongoliet var ikke begrænset af klannetværk, der skulle tilgodeses, som tilfældet var for præsident Akayev i Kirgisistan. Dette åbnede yderligere „mulighederens vindue“ ved uafhængigheden, og det forklarer, hvorfor MPRP sammen med oppositionen var i stand til at gennemføre så gennemgribende reformer i Mongoliet, der ledte den demokratiske transition på vej. Desuden gjorde denne tidlige tolerance og imødekommenhed, der kan forventes at vokse ud af en nomadekultur, gennemgribende reformer mulige (Fish, 1998b: 131).

Kombinationen af fraværet af stærke klannetværk og tilstedeværelsen af en nomadekultur i Mongoliet tyder på at være en tilstrækkelig strukturforklaring på den vellykkede demokratiske udvikling, siden fraværet af klannetværk muliggjorde beslutninger for aktørerne i den nyfødte nation efter uafhængigheden, som ikke var mulige for aktørerne i Kirgisistan. Modsat er det kombinationen af tilstedeværende klanstruktur og fraværende demokratisk kultur, der forklarer Kirgisistans autokratiske udvikling siden uafhængigheden. Det var altså ikke nomadekulturen i sig selv, der gjorde en forskel i den demokratiske udvikling i Mongoliet og Kirgisistan, men det var egenskaber ved nomadekulturen, nemlig om den byggede på hierarkisk klanorganisering eller ej, der gjorde forskellen. Taget i betragtning at både det mongolske og

Figur 1. Sammenhængen mellem nomadekultur og demokratisk niveau betinget af klanpolitik og den „sovjetiske arv“



de centralasiatiske folk har været nomader i århundreder, burde et demokratisk sindelag for længst have skabt vejen til demokrati i landene. Men „-stan“-landene har aldrig kunnet være demokratiske på grund af klannetværkene i nomadekulturen. Pointen er, at nomadekulturen i Mongoliet kun er blevet prodemokratisk på grund af politikken under kommunismen – den særlige sovjetiske arv – som eliminerede klannetværk. Dermed kunne Mongoliet selvsagt ikke være demokratisk før kommunismens indtog i 1920'erne. Artiklens teoretiske bidrag til transitionslitteraturen omkring demokratiseringen i postkommunistiske lande kan sammenfattes i figur 1.

Figuren viser, hvordan klanpolitik betinger, om et land med nomadecultur igangsætter en ondartet eller godartet udvikling. Det er afgørende, om nomadekulturen udvikler sig til klan-hierarkisk organisering eller forbliver en sporadisk organisering i mindre slægtsbånd, hvorved et iboende demokratisk sindelag begunstiger landets udvikling. Politikken i landet under sovjettiden betinger, om nomadekulturen gennemsyres af klannetværk, eller disse forhindres i at opstå, og dermed om landet efter kommunismens sammenbrud bevæger sig i en demokratisk eller autokratisk retning. Der er altså tale om, at kombinationen af en kulturel faktor og en strukturel faktor har spillet ind på den politiske udvikling.

Konklusion

Hvordan kan lande så ens som Mongoliet og de centralasiatiske lande udvikle sig så forskelligt, selv om de tilsyneladende har nomadecultur og en kommunistisk arv under sovjetisk overherredømme tilfælles? Forklaringen ligger gemt i en særlig kombination af nomadecultur, klanpolitik og Mongoliets

særstatus som den 16. republik. Mongoliet var i modsætningen til dets centralasiatiske nabolande ikke fuldbyrdet medlem af Sovjetunionen, og denne forskel var afgørende for landets muligheder for at etablere demokrati efter Sovjetunionens sammenbrud.

Sovjetunionen styrede de centralasiatiske lande med forholdsvis løs hånd, og derfor udviklede de en stærk klanstruktur, som spolerede mulighederne for demokrati efter uafhængigheden. Modsat blev Mongoliet styret med hård hånd af de sovjetiske magthavere, mens mindre nomadefamilier fortsatte deres traditionelle levestil. Denne særbehandling eliminerede en potentiel klanpolitik, og i kombination med tilstedeværelsen af en nomadekultur er en demokratisk kultur vokset frem. Fraværet af klanpolitik befrier det demokratiske etos i nomadekulturen – nemlig tolerance og politisk pluralisme – der bidrager til at skabe en godartet demokratisk spiral, der i sammenhæng med etablerede demokratiske institutioner kan udvikles til demokrati. Modsat viser Kirgisistans demokratiske udvikling umiddelbart efter Sovjetunionens sammenbrud og efterfølgende rutsjetur mod en autoritær styreform, at hvis nomadekultur „interagerer“ med klannetværk, bliver resultatet højst sandsynligt en autokratisk udvikling.

Resultaterne af analysen indikerer samlet set, at der var noget om Nørgaards teoretisering over sammenhængen mellem nomadekultur og en demokratisk udvikling. Men en nomadekulturtradition er i sig selv ikke en tilstrækkelig forklaring, idet fraværet af klanpolitik er en nødvendig betingelse for, at nomadekulturen fører til et demokrati. Klanpolitik er altså en mellemkommende variabel, der bestemmer virkningen af nomadekulturvariablen på den demokratiske styreform. Mongoliet har som *least-likely case* således understøttet en kombineret klan-nomade-teori, der blev formuleret som et alternativ til den eksisterende demokratiseringslitteratur.

Artiklen har yderligere bidraget med en mere præcis forklaring på, hvordan klannetværk kan nedbrydes til fordel for en demokratisk proces. Analysen påpegede, at Sovjetunionens politik i det enkelte land har afgjort, om nomadekulturen bliver befordrende for en demokratisk udvikling eller udvikler sig til klanpolitik og autokrati. Dels var Mongoliet ikke *de jure* del af Sovjetunionen, dels behandlede de politiske magthavere i Sovjetunionen Mongoliet anderledes hårdhændet, end tilfældet var i de centralasiatiske lande. Disse forhold var med til at forme den nomadekultur, som demokratiet i Mongoliet efter uafhængigheden kunne bygges på. Modsat spolerede kommunistpartiets del og hersk-politik med klannetværkene i de centralasiatiske republikker demokratiseringspotentialet efter sammenbruddet. Analysen påviste, at en ekstern patron kan bryde den ondartede spiral i klanpolitik til fordel for en demokratisk udvikling, men det krævede i Mongoliets tilfælde en brutal „sovjetificering“. Andre fredeligere former for indgriben i dag kan muligvis

også gøre det. Desuden findes sameksistens af patron-klientrelationer og demokrati mange steder i verden. Men analysen viser, at det kan være ødelæggende for demokratiet i lande, der skal søge at gennemføre en politisk og økonomisk omstilling, og hvor klanpolitikken er altdominerende.

Resultaterne underbygger endvidere Kitschelts betragtninger om, at strukturforklaringer går forud for nære aktørforklaringer – i hvert fald i forbindelse med regimeudvikling i de postkommunistiske lande. Den konkrete forklaring blev undersøgt gennem en kombination af en overordnet komparativ analyse og *process tracing* af to lande. I overensstemmelse med Kitschelts kriterier for en god forklaring viste analysen af klanpolitik i Mongoliet og Kirgisistan, at man kan spore udviklingen af klanstrukturer i nomadekulturen i en forklaringskæde, der hænger sammen i overskuelige tidsintervaller.

Slutteligt er det værd at bemærke, at Mongoliet bestemt ikke er i sikker havn endnu. Siden 2000 har landet bevæget sig imod en vis ressourceafhængighed (specielt minedrift). Dette rejser spørgsmålet, om demokratiet vil blive undermineret af rentiermekanismer over tid (jf. Ross, 2001). Men til forskel fra de centralasiatiske lande med mange naturressourcer, var flere demokratiske institutioner i Mongoliet på plads allerede midt i 1990'erne. Der er altså et konsolideret noget for noget-forhold mellem de politiske magthavere og befolkningen, og magthaverne kan ikke bare overtrumfe demokratiske rettigheder og samtidig stjæle indtægten fra naturressource-industrien. Det forhold, at Mongoliet allerede har ret stabile demokratiske institutioner, mindsker risikoen for, at „ressourceforbandelsen“ vil slå igennem og bremse de ellers bemærkelsesværdige demokratiske fremskridt, som det er sket med flere lande i Centralasien.

Note

1. Forfatteren retter en særlig tak til Jørgen Møller for gennemlæsning og kommentarer.

Litteratur

- Bilskie, Julia S. and Hugh M. Arnold (2002). „An Examination of the Political and Economic Transition of Mongolia Since the Collapse of the Soviet Union“, *Journal of Third World Studies*, Vol. 19, No. 2, pp. 205-218.
- Bruun, Ole (1996). „The Herding Household: Economy and Organization“, pp. 65-90 i Ole Bruun and Ole Odgaard (eds.), *Mongolia in Transition. Old Patterns, New Challenges*, Nordic Institute of Asian Studies, Studies in Asian Topics, No. 22, Richmond: Curzon.
- Bulag, Uradyn E. (1998). *Nationalism and Hybridity in Mongolia*, New York: Oxford University Press.

- Collins, Kathleen (2004). „The Logic of Clan Politics: Evidence from the Central-Asian Trajectories“, *World Politics*, Vol. 56, No. 2, pp. 224-261.
- Collins, Kathleen (2006). *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*, New York: Cambridge University Press.
- Eckstein, Harry (1975). „Case Study and Theory in Political Science“, pp. 79-137 in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Strategies of Inquiry. Handbook of Political Science*, Volume 7, Mass.: Addison-Wesley.
- Fish, M. Steven (1998a). „The Determinants of Economic Reform in the Post-Communist World“, *East European Politics and Societies*, Vol. 12, No. 1, Winter, pp. 31-79.
- Fish, M. Steven (1998b). „Mongolia: Democracy without Prerequisites“, *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 3, pp. 127-141.
- Fish, M. Steven (2006). „Stronger Legislators, Stronger Democracies“, *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 1, pp. 5-20.
- Fish, M. Steven and Omar Choudhry (2007). „Democratization and Economic Liberalization in the Postcommunist World“, *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 3, pp. 254-282.
- Fritz, Verena (2008). „Mongolia: The Rise and Travails of a Deviant Democracy“, *Democratization*, Vol. 15, No. 4, pp. 766-788.
- Freedom House (2008). *Freedom in the World scores*:
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439> (25.01.09)
- George, Alexander L. and Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT Press.
- Gilberg, Rolf and Jan-Olof Svantesson (1996). „The Mongols, Their Land and History“, pp. 5-23 in Ole Bruun and Ole Odgaard (eds.) *Mongolia in Transition. Old Patterns, New Challenges*, Nordic Institute of Asian Studies, Studies in Asian Topics, No. 22, Richmond: Curzon.
- Ginsburg, Tom (1995). „Political Reform in Mongolia: Between Russia and China“, *Asian Survey*, Vol. 35, No. 5, pp. 459-471.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Ilkhamov, Alisher (2004). „The Limits of Centralization: Regional Challenges in Uzbekistan“, pp. 159-181 in Jones Luong, eds., *The Transformation of Central Asia*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kitschelt, Herbert (2003). „Accounting for Postcommunist Regime Diversity. What Counts as a Good Cause?“, pp. 49-86 in Grzegorz Ekiert and Stephen E. Hanson (eds.), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe. Assessing the Legacy of Communist Rule*, New York: Cambridge University Press.
- Kopstein, Jeffrey S. and David A. Reilly (2000). „Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World“, *World Politics*, Vol. 53, No. 1, pp. 1-37.
- Kubicek, Paul (1998). „Authoritarianism in Centralasia: Curse or Cure?“, *Third World Quarterly*, Vol. 19, No. 1, pp. 29-43.
- Landman, Todd (2000), *Issues and Methods in comparative Politics. An introduction*, London and New York: Routledge.
- Lipset, Seymour M. (1959). „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy“, *American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 69-105.
- Luong, Pauline Jones (2004). *The Transformation of Central Asia*, Ithaca: Cornell University Press.
- Matveeva, Anna (1999). „Democratization, Legitimacy and Political Change in Centralasia“, *International Affairs*, Vol. 75, No. 1, pp. 23-44.

- Møller, Jørgen (2007). *The Post-communist Tripartition, 1996-2004. Contrasting Actor-centred and Structural Explanations of Political Change in the Post-Communist Setting*, Working paper, The European University Institute, Political and Social Sciences Department, No. 2007/08.
- Møller, Jørgen og Svend-Erik Skaaning (2009). „The Three Worlds of Post-communism: Revisiting Deep and Proximate Explanations“, *Democratization*, Vol. 16, Nr. 2, pp. 298-322.
- Nørgaard, Ole (2000). *Economic Institutions and Democratic Reform: A Comparative Analysis of Post-communist Countries*, Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José A. Cheibub and Fernando Limongi (1996). „What Makes Democracies Endure?“, *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 1, pp. 39-55.
- Ross, Michael L. (2001). „Does Oil Hinder Democracy?“, *World Politics*, Vol. 53, No. 3, pp. 325-361.
- Roy, Olivier (2000). *The New Central Asia*, London: I.B. Tauris.
- Schatz, Edward (2007). „Review of *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*“, *Russian Review*, Vol. 66, Nr. 3, pp. 533-534.