

Kampen for indflydelse i 'det nye Østeuropa'

Jakob Tolstrup

Vesten kan ikke tvinge en given stat ned ad en demokratisk udviklingssti, men vi kan bremse negative udviklingstendenser – og har et land først påbegyndt demokratisering, så kan vi understøtte det og minimere effekterne af destabiliserende påvirkninger

Demokrati eller autoritært styre; frie og fair valg eller manipulation og stemmefusk; borgerlige frihedsrettigheder, frie medier og en slagkraftig opposition eller magtkoncentration, knægtelse af ytringsfriheden og generel undertrykkelse af dem, der siger magthaverne imod.

Mens vi i Danmark længe har ligget stabilt i den demokratiske regimetype, bevæger en stor del af verdens lande sig fortsat på stierne mellem disse to vidt forskellige endemål. Men hvad er afgørende for, om en nation bevæger sig ad den ene eller den anden sti. Hvorfor undergår nogen lande demokratisering, mens andre lande bevæger sig i mere autoritær retning? Hvorfor når nogen lande hele vejen til konsolideret demo-

krati eller fuldbyrdet diktatur, mens andre bliver ved med at bevæge sig frem og tilbage mellem de to stier?

Sådanne store spørgsmål om de overordnede linjer i landes politiske udvikling har længe interesseret statskundskaben, og vil højst sandsynligt gøre det mange år ud i fremtiden.

Udefrakommende faktorer

Når vi søger at forklare, hvorfor et land undergår demokratisering og et andet autokratisering, så henvises der gerne til interne faktorer som økonomisk udvikling, politisk kultur, civilsamfundets styrke etc. Men ofte ansføres forandringerne også udefra.

Et tydeligt eksempel på en sådan dynamik har vi senest set i forbindelse med det Arabiske Forår. Opstanden i Tunesien kom som et lyn fra en klar himmel og spredte sig derefter som en steppebrand til en lang række andre arabiske lande. Ja, ikke kun blev startskuddet til opstandene i Egypten, Libyen, Bahrain, Syrien og Yemen antændt af begivenheder uden for landets grænser, men også det efterfølgende forløb – om diktatorerne har kunnet holde oprørerne stangen eller ej – har i høj grad været påvirket af udefrakommende faktorer.

Saudi-Arabien har ydet militær og økonomisk bistand til kongen af Bahrain, og Iran har givet lignede støtte til Syriens Assad. Samtidig har Vesten indført diplomatiske og økonomiske sanktioner og ikke mindst regulært flyveforbud mod siddende magthavere. At udefrakommende påvirkninger synes at have spillet en rolle for, hvorvidt de arabiske diktatorer har formået at bevare magten eller ej, er ganske plausibelt.

Men kan vi komme spørgsmålet lidt nærmere? Kan vi sige noget mere generelt om, hvorvidt eksterne påvirkninger har afgørende betydning for intern politisk udvikling? Gør det en reel forskel, når Vesten søger at udvikle ustabile demokratier eller lægge pres på autoritære magter?

Jeg har i min ph.d.-afhandling forsøgt at gøre os lidt klogere på disse spørgsmål. Nedenfor præsenterer jeg nogle af de væsentligste pointer.

Det nye Østeuropa

Selvom mange af dynamikkerne er de samme, har genstandsfeltet for min afhandling ikke været henlagt til den arabiske verden, men et område, som ligger os endnu nærmere. De seneste år har medierne været fyldt med historier om, hvordan Rusland og EU kæmper en indædt kamp om at forme udviklingen i det, der kan kaldes "det nye Østeuropa".

Mens Europa angiveligt søger at fremme demokrati og markedsreformer, synes Rusland at tilbyde økonomisk og politisk støtte til de lande, som er villige til at vende Vesten og demokratiseringen ryggen. Det er denne kamp om indflydelse, og ikke mindst konsekvenserne af den for demokratisering og autokratisering i tre udvalgte lande – Ukraine, Hviderusland og Moldova – der er afhandlingens omdrejningspunkt.

I en komparativ analyse af den politiske udvikling i disse tre lande har jeg kortlagt både de 'positive' (demokrati-fremmende) og 'negative' (demokrati-hæmmende) effekter af Ruslands og EU's handlinger over en periode på tyve år fra Sovjetunionens sammenbrud i 1991 til 2010.

Kun få studier har tidligere leveret en så omfattende og systematisk behandling af både positive og negative eksterne påvirkningsfaktorer. Flere resultater fortjener at blive nævnt.

For det første kan det på bag-

BAGGRUND

grund af analysen slås fast, at Rusland og EU har gjort en reel forskel for den politiske udvikling i både Ukraine, Hviderusland og Moldova.

Et skub i autokratisk retning

Lad os tage den russiske indflydelse først. Lige siden Sovjetunionens opløsning og landenes de facto uafhængighed i december 1991 har Kreml været meget aktiv i forhold til at forme den politiske udvikling i det, man i bedste imperialistiske stil betegner "det nære udland".

I forsøget på at sikre sig økonomisk, geopolitisk og ideologisk indflydelse har Rusland næsten konsekvent bidraget 'negativt' til den politiske udvikling i området.

I de perioder, hvor nabolandene har bevæget sig i mere demokratisk og vestlig retning er deres udvikling blevet hæmmet af en bred palet af russiske interventioner. Disse spændende fra skarpe diplomatiske og økonomiske sanktioner og energiafpresning, over politisk, økonomisk og endda militær støtte til separatister (som på Krim-halvøen i Ukraine og i udbryder-republikken Transdnjestr i Moldova), til at mere Ruslands-venlige – ofte udemokratiske – oppositionspolitikere er blevet støttet både med hårde kontanter og med positiv PR via de russiske statskontrollerede tv-kanaler, som fortsat ses af mange mennesker i det postsovjetske område.

Omvendt er autoritære ledere

igennem hele perioden blevet belønnet med favorable handelsvilkår, billige og stabile olie- og gasleverancer, diplomatisk beskyttelse og substantiel økonomisk støtte.

Flere gange (som for eksempel i forhold til Hviderusland) er de blevet underlagt samme pres som de demokratiserende stater, men Moskva har hele tiden været opmærksom på at mindske presset i situationer, hvor regimets overlevelse har været i fare.

Lidt skarpt formuleret kan man derfor sige, at Rusland med sin udenrigspolitik har gjort, og stadig gør, det lettere og mere attraktivt at være autoritær og meget mere omkostningsfuldt at være pro-vestlig demokrat.

Ruslands negative påvirkning er altså på ingen måde en ny ting. Derimod udgør den en faktor, som med relativ stabil styrke har bidraget til at hæmme demokratiseringen af 'det nye Østeuropa' gennem mere end tyve år.

Klare demokratiseringseffekter

Vender vi blikket mod indflydelsen fra Bruxelles, er der tale om betydeligt mere positive effekter.

I alle tre lande inkluderet i undersøgelsen har den Europæiske Union gentagne gange, via fortrinsvis diplomatisk 'shaming', snævert målrettede sanktioner og tilbageholdelse af økonomiske gulerødder, formået at presse autoritære ledere til

at afstå fra yderligere repressionen af opposition og befolkning og sommetider endda til at give demokratiske indrømmelser.

Når mere demokratiske ledere er kommet til magten, som i eksempelvis Ukraine i årene efter den Orange Revolution i 2004 og i Moldova i perioden 1993-1999 og igen fra 2009, har EU forsøgt at understøtte de positive tendenser med økonomisk bistand, teknisk assistance og andre favorable samarbejdsmuligheder.

Dette afspejler dog desværre blot de overordnede tendenser.

EU har langt fra kun ageret som ridderen på den hvide hest i forhold til de østlige naboer. Ja, i flere tilfælde har indflydelsen faktisk været negativ. For eksempel så man i forhold til Ukraine i mange år igennem fingrene med, at den daværende præsident Viktor Kutjma gradvist koncentrerede magten, udplyndrede staten og i stadig stigende grad udøvede mere og mere voldsom repression mod sine politiske modstandere.

Ja faktisk blåstemplede EU længe den autoritære leders magtmisbrug og en stadig strøm af økonomisk bistand fortsatte med at understøtte en accelererende autokratiseringsproces. En proces som nu igen synes at have ramt Ukraine.

Overordnet set har EU altså fungeret som demokratiets indpisker i området ved at gøre det mere omkostningsfuldt at være autoritær og

mere attraktivt at være demokrat.

Havde det ikke været for EU, ville situationen i 'det nye Østeuropa' have set betydeligt værre ud: Moldova ville højst sandsynligt være blevet rendt over ende af russiske tropper og dermed forsvundet fra det politiske landkort; i Hviderusland ville diktatoren, Aleksandr Lukasjenko, ikke have haft noget incitament til at holde igen med den mest brutale form for repression; og endelig, i Ukraine ville den demokratiske opposition nok været blevet bremset inden den Orange revolution i 2004 var tilendebragt – som minimum kan vi roligt antage, at opposition i hvert fald ville have haft betydeligt sværere kår end tilfældet er i dag.

Bremse eller accelerator?

Går vi til det næste hovedresultat, og bevæger vi os samtidig et trin op i abstraktionsniveau, viser analysen tydeligt, at eksterne aktører som Rusland og EU generelt kan påvirke demokratiserings- og autokratiseringsprocesser på to forskellige måder.

Enten fungerer de eksterne påvirkninger som en bremse, der sænker eller svækker pågående udviklingstendenser, eller også virker de som en accelerator, der fremskynder og forstærker dem.

EU's forsøg på i disse år at presse præsident Viktor Janukovitj til at opgive autokratiseringen af Ukraine er eksempel på den første dynamik, Ruslands massive økonomiske støtte

til Hvideruslands Lukasjenko i en periode, hvor han indædt kæmpede for at etablere og udbygge diktaturet, er et eksempel på den anden.

Dette er altså en langsomt virkende og ofte umiddelbart mindre synligt udefrakommende påvirkning.

Eksterne aktører kan også udøve en mere kontekstspecifik indflydelse.

Et eksempel kunne være en situation, hvor en regerings eller en diktators politiske overlevelse er på spil (som når demonstranter i stort tal søger at afsætte en diktator). I sådanne tilfælde kan den eksterne aktørs indblanding blive tungen på vægtskålen, som gør at den ene eller den anden part trækker det længste strå.

EU's intervention i forbindelse med Ukraines orange revolution i 2004 gjorde det for eksempel pludselig meget mere omkostningsfuldt for det udemokratiske og dybt korrupte Kutjma-styre at sætte kampklædte tropper ind mod demonstranterne (et udfald som var uhyggeligt tæt på at blive en realitet, havde det ikke været for en målrettet vestlig indsats).

Mange af de eksterne interventioner, vi har set i forbindelse med det Arabiske Forår, har netop også været af denne type. I de tilspidsede situationer, er enten udfordrere eller beskyttere af status quo blevet hjulpet eller hæmmet af udenlandske aktører.

Fælles for begge af de førømtalte typer af eksterne påvirkninger –

bremse/accelerator-effekten og tungen på vægtskåls-effekten – er at de på afgørende vis er med til at forme nationale politiske elitors ressourcer og handlemuligheder.

I områder som i 'det nye Østeuropa' eller i den arabiske verden, hvor regionale stormagter som Rusland, Iran og Saudi-Arabien er parate til at bruge politiske, økonomiske og af og til militære ressourcer på at understøtte autoritære tendenser og bremse demokratisering, er vestlig assistance til nye ustabile demokrater og beskyttelse af undertrykte oppositionsgrupper i diktaturer blot endnu mere vigtig.

Ukraine, Hviderusland og Moldova er eksempler på, at demokrati-promovering bestemt nytter – ja faktisk er det en nødvendighed, hvis ikke Rusland skal diktere udviklingen.

EU's rolle

EU, og de vestlige lande i det hele taget, formår måske ikke med et fingerknips at skabe demokrati. Men det er vel også for meget forlangt.

Det vi kan gøre, er at modvirke den mest hårdhændede repression, at forsøge at bremse de første spæde autokratiske skridt, og ikke mindst massivt understøtte positive tendenser, lige så snart de viser sig.

Vi kan måske ikke tvinge en given stat ned ad en demokratisk udviklingssti, men vi kan bremse negative udviklingstendenser, og har et land

først påbegyndt demokratiseringen, så kan vi understøtte det og ikke mindst søge at minimere effekterne af de destabiliserende påvirkninger, som kommer fra lande som fx Rusland.

Demokratiet kan ikke eksporteres – men det kan diktaturet så sandelig heller ikke. Udenlandske aktører er ikke alene afgørende for politiske udfald i andre lande. Ikke desto mindre er disse udefrakommende påvirkninger vigtige for forståelsen

af, hvorfor og hvordan stater bevæger sig i mere eller mindre demokratisk retning.

Jakob Tolstrup er adjunkt, ph.d. ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Artiklen er et kondensat af nogle af hovedresultaterne fra hans ph.d.-afhandling "External Actors and Democratization: Russia and the EU Competing for Influence in Moldova, Ukraine, and Belarus 1991-2010".