

Mette Skak

## Centraleuropas nye udenrigspolitik

Med »europæisering« som indfaldsvinkel analyseres Polens, Tjekkoslavakiets og Ungarns udenrigspolitik efter 1989. Europæiseringen skal integrere landene i det vesteuropæiske samarbejde og indebærer en distancering til Sovjetunionen. Der er nye problemer i de tre centraleuropæiske landes forhold til Sovjetunionen, og der er gnidninger i det polsk-tyske forhold. Den slovakiske »neben-Aussenpolitik« skaber vanskeligheder for Tjekkoslavakiet. Ungarns udenrigspolitik rummer ligeledes problemer, men er tillige præget af kontinuitet. Topmødet i Visegrad markerer tilsyneladende et vendepunkt i de tre landes indbyrdes forhold. Der ligger et dilemma i at reformere det udenrigspolitiske apparat, og der mangler offentlig deltagelse i den udenrigspolitiske proces. En demokratisering vil dog ikke fungere uden en basal uddannelsesindsats.

Selv om medierne har beskæftiget sig med Warszawapagtens og COMECON's sidste krampetrækninger, er det sjældent, at der stilles skarpt på den udenrigspolitiske situation i de enkelte lande i Øst- og Centraleuropa. Dette gælder i endnu højere grad de videnskabelige analyser af revolutionerne i 1989, og det er uheldigt. Reformen i udenrigspolitikken og en professionel håndtering af forholdet til omverdenen er en afgørende betingelse for den samlede transformations succes. De øst- og centraleuropæiske lande er alle småstater, der er afhængige af økonomisk og sikkerhedspolitisk samarbejde med omverdenen. Den omgivende verden trænger sig mere og mere på som følge af internationaliseringen, den øgede integration i EF, Tysklands samling og det tiltagende kaos i Sovjetunionen.

Det følgende er derfor helliget udenrigspolitikken, og der indledes med en præsentation af ledemotivet i den nye østlige udenrigspolitik, europæiseringen. Derefter belyses udviklinger og problemer i Polens, Tjekkoslavakiets og Ungarns udenrigspolitik siden 1989. De nævnte tre centraleuropæiske lande er valgt som cases, fordi de udgør fortroppen i den østlige europæisering, og alle står for at blive associerede medlemmer af EF.<sup>1</sup> De tre lande har etableret et indbyrdes samarbejde i forbindelse med topmødet i Visegrad (Ungarn), som jeg senere vil tage op. Afslutningsvis vil søgelyset blive rettet mod problemerne i ombemandingen inden for det udenrigspolitiske establishment samt den forholdsvis elitære beslutningsproces. Det ser nemlig ud til, at de tre centraleuropæiske lande ligesom Balkan-landene forsømmer deltagelses-aspektet i udenrigspolitikken, hvad der kan blive et alvorligt problem i demokratiseringen.

### Europæisering

At vende tilbage til Europa er blevet *temaet* i ikke bare de tre centraleuropæiske landes udenrigspolitik, men også i Bulgariens og selv Albaniens udenrigspolitik samt alle de vestlige Sovjetrepublikkers udenrigspolitik (New Approaches to International Relations, 1990; Trapans, 1991; Zlenko, 1990). Gorbatsjovs reformpolitik er et forsøg på at europæisere Sovjetunionen ved at koble den på den europæ-

Mette Skak

## Centraleuropas nye udenrigspolitik

Med »europæisering« som indfaldsvinkel analyseres Polens, Tjekkoslavakiets og Ungarns udenrigspolitik efter 1989. Europæiseringen skal integrere landene i det vesteuropæiske samarbejde og indebærer en distancering til Sovjetunionen. Der er nye problemer i de tre centraleuropæiske landes forhold til Sovjetunionen, og der er gnidninger i det polsk-tyske forhold. Den slovakiske »neben-Aussenpolitik« skaber vanskeligheder for Tjekkoslavakiet. Ungarns udenrigspolitik rummer ligeledes problemer, men er tillige præget af kontinuitet. Topmødet i Visegrad markerer tilsyneladende et vendepunkt i de tre landes indbyrdes forhold. Der ligger et dilemma i at reformere det udenrigspolitiske apparat, og der mangler of-fentlig deltagelse i den udenrigspolitiske proces. En demokratisering vil dog ikke fungere uden en basal uddannelsesindsats.

Selv om medierne har beskæftiget sig med Warszawapagtens og COMECON's sidste krampetrækninger, er det sjældent, at der stilles skarpt på den udenrigspolitiske situation i de enkelte lande i Øst- og Centraleuropa. Dette gælder i endnu højere grad de videnskabelige analyser af revolutionerne i 1989, og det er uheldigt. Reformen i udenrigspolitikken og en professionel håndtering af forholdet til omverdenen er en afgørende betingelse for den samlede transformations succes. De øst- og centraleuropæiske lande er alle småstater, der er afhængige af økonomisk og sikkerhedspolitisk samarbejde med omverdenen. Den omgivende verden trænger sig mere og mere på som følge af internationaliseringen, den øgede integration i EF, Tysklands samling og det tiltagende kaos i Sovjetunionen.

Det følgende er derfor helliget udenrigspolitikken, og der indledes med en præsentation af ledemotivet i den nye østlige udenrigspolitik, europæiseringen. Derefter belyses udviklinger og problemer i Polens, Tjekkoslavakiets og Ungarns udenrigspolitik siden 1989. De nævnte tre centraleuropæiske lande er valgt som cases, fordi de udgør fortroppen i den østlige europæisering, og alle står for at blive associerede medlemmer af EF.<sup>1</sup> De tre lande har etableret et indbyrdes samarbejde i forbindelse med topmødet i Visegrad (Ungarn), som jeg senere vil tage op. Afslutningsvis vil søgelyset blive rettet mod problemerne i ombemandingen inden for det udenrigspolitiske establishment samt den forholdsvis elitære beslutningsproces. Det ser nemlig ud til, at de tre centraleuropæiske lande ligesom Balkan-landene forsømmer deltagelses-aspektet i udenrigspolitikken, hvad der kan blive et alvorligt problem i demokratiseringen.

### Europæisering

At vende tilbage til Europa er blevet *temaet* i ikke bare de tre centraleuropæiske landes udenrigspolitik, men også i Bulgariens og selv Albaniens udenrigspolitik samt alle de vestlige Sovjetrepublikkers udenrigspolitik (New Approaches to International Relations, 1990; Trapans, 1991; Zlenko, 1990). Gorbatsjovs reformpolitik er et forsøg på at europæisere Sovjetunionen ved at koble den på den europæ-

iske økonomiske og politiske (demokratiske) dynamik. Europæiseringsbegrebet henviser således til *motiverne* bag den østlige reformproces, dens tilstræbte *retning*.

For Polens, Tjekkoslovakiets og Ungarns vedkommende er det imidlertid problematisk og upopulært at tale om en tilbagevenden til Europa. Gang på gang slår de tre landes politikere, embedsmænd og intellektuelle fast, at deres land altid har været en integreret del af europæisk kultur og derfor hører ind under det *centrale Europa*. Modsat Balkan-landene har de tre centraleuropæiske lande traditionelt haft nære relationer til Vesteuropa. Deres katolicisme og protestantisme knytter dem til Vesten og adskiller dem fra Rusland og Balkan. Rusland har centraleuropæerne altid set som et barbarisk, ikke-europæisk despoti, og afstanden blev endnu større, da den ateistiske Sovjetunion blev dannet (Rupnik, 1988: 3-38). I den polske og ungarske bevidsthed går der en lige linje fra det zaristiske Ruslands militære interventioner i Polen i 1830-31, 1863-64 og i Ungarn i 1849 til de sovjetiske interventioner i Centraleuropa i 1956 og 1968.

Centraleuropæernes stærke betoning af deres europæiske identitet i nutiden må også ses på baggrund af den overordentlig brutale *sovjetisering*, som hele det østlige Europa blev udsat for efter 1945. Sovjetiseringen indebar helt uhyrlige politiske og økonomiske overgreb på regionen med sigte på at eliminere dét civile samfund, der trods alt blev tolereret under det Østrig-ungarske dobbeltmonarki samt under mellemkrigstidens autoritære tilbageslag. Ikke overraskende er centraleuropæernes holdning: »hellere Franz Joseph end Josef« (: Stalin). Stalinismen og sovjetiseringen var en blanding af terror og udviklingsbestræbelser, eller med en parafrase på Lenin: Ivan den Grusomme + elektrificering (Rupnik, 1988: 109). Sovjetiseringen betød isolation fra omverdenen – ikke blot fra vestmagterne, men også fra de sovjetiserede nabolande – og på denne baggrund er det fælles tema i øst- og centraleuropæisk udenrigspolitik blevet at retablere forbindelsen til den europæiske omverden. I praksis rummer europæiseringen tillige en søgen efter national identitet, og *det nationale* og *det internationale* indgår i et spil, der absolut ikke er fri for modsigelser. I de central- og østeuropæiske landes indbyrdes forhold overskygger den nationale selvhævdelse ofte integrations- og samarbejdstemaet nu, hvor Pax Sovietica er brudt sammen.

Rent analytisk er der også problemer i at bruge begreberne europæisering, Europa og de europæiske værdier som ramme for analysen af den nye centraleuropæiske udenrigspolitik, for hvordan kan disse begreber nærmere afgrænses og konkretiseres? Individets centrale placering kan dog siges at udgøre et fælles træk i den europæiske politiske kultur, som adskiller den fra andre kontinenters politiske kultur (*Europæisering*, 1991). At hævde individet og dets rettigheder er under alle omstændigheder et hovedtema i de øst- og centraleuropæiske revolutioner. Også andre centrale tankegange i vesteuropæisk politisk filosofi går igen i de østlige reformkoncepter, hvor der iøvrigt kan henvises til erklæringen fra CSCE-mødet i Bonn april 1990 (Document of the Bonn..., 1990). I praksis er europæisering ensbetydende med en *konvergens* på vestlige præmisser og en demontering af den hidtidige ideologiske overbygning på de øst- og centraleuropæiske landes inden- og udenrigspolitik med de nye prioriteringer, det muliggør.

Centraleuropas udenrigspolitik var indtil 1989 stærkt præget af sovjetiske interesser og domineredes af samarbejdet inden for COMECON og Warszawapagten. Men nu rettes opmærksomheden mod EF, NATO (WEU), Europarådet, CSCE og regionale fora uden om Sovjetunionen (for eksempel Pentagonalen og Østersøsamrådet), og det med henblik på *deltagelse* i samarbejdet. Europæisering kan altså sammenfattes som en politik, der sigter på integration i det vesteuropæiske samarbejde og distancering til det hidtidige sovjetisk dominerede østeuropæiske samarbejde. De nye muligheder for europæisering skyldes forandringer i de internationale magtstrukturer, herunder en forskydning i forholdet mellem militære og ikke-militære magtfaktorer. (Kelstrup, 1990; Skak, 1990b).

### **Polens udenrigspolitik siden 1989**

Problemerne i forhold til Tyskland og Sovjetunionen/Rusland har traditionelt været hovedakser i polsk udenrigspolitik. Det gælder også tiden efter 1989, hvor det nye er den åbenlyse europæisering som et mere overordnet tema (Skubiszewski, 1990). Det overses ofte, at netop i Tysklands politikken og i særdeleshed i sikringen af Polens grænse mod vest, Oder-Neisse, har Sovjetunionen kunnet spille en rolle som garant for Polen, uanset at Sovjetunionen altid har været en del af det uofficielle polske fjendebillede (Morrison, 1978).<sup>2</sup> I forbindelse med Tysklands forening var polakernes opbakning bag Sovjetunionens mere modstræbende linje et af dens få stærke kort i forhandlingerne. For Polen selv var det en stor diplomatisk sejr, at de fire stormagter i 4+2-forhandlingerne - USA, Sovjetunionen, Storbritannien og Frankrig - bøjede sig for Polens krav om at måtte deltage som observatør. Det vigtigste gennembrud i 1990 var dog underskrivelsen af en grænseaftale med Tyskland den 14. november. Den har fjernet noget af polakernes historisk begrundede berøringsangst over for Tyskland og åbner muligheden for at bruge Tyskland som et konkret økonomisk *instrument* i europæiseringen (Jonas, 1991). Men ratificeringen af grænseaftalen med Polen trækker ud, og samtidig har Tyskland været en modstræbende part i Parisklubbens nylige aftale om generelt at afskrive Polens gæld med 50 pct.; i øvrigt et af Polens store gennembrud i 1991 (*Reuter*, 22.3.1991; *Daily Telegraph*, 6.3.1991). Den 17. juni blev der dog underskrevet en aftale om »Venskab og godt naboskab« mellem Tyskland og Polen; en aftale, som den tyske udenrigsminister Hans-Dietrich Genscher kalder »den vigtigste aftale, Tyskland har indgået efter anden verdenskrig« (*the Independent*, 18.6.1991). Som noget nyt anerkender polakkerne eksistensen af et tysk mindretal i Polen.

Forholdet til Sovjetunionen har været meget svingende siden rundbordssamtalerne tidligt i 1989, som førte til dannelsen af Mazowiecki-regeringen, ledet af Solidaritet i august samme år. Men på sommeren søgte Sovjetunionen at bremse regeringsdannelsen, men skiftede kurs, og i forbindelse med de senere gensidige officielle besøg i efteråret 1989 blev det polsk-sovjetiske forhold næsten hjerteligt (Skak, 1990a: 47; 1990b: 17-18). I takt med normaliseringen af forholdet til Tyskland begyndte Polen at skærpe sin holdning til Warszawapagtens opretholdelse og rejse spørgsmålet om muligheden af en tilbagetrækning af de reelt næsten 60.000 sovjetiske tropper (Ludwig, 1991). Men Sovjetunionen vil ikke gå ind på

en hurtig tilbagetrækning som i Ungarns og Tjekkoslovakiets tilfælde, og det har skabt en *krise* i det polsk-sovjetiske forhold, som er blevet særlig tydelig i 1991. Med tanke på blandt andet de truende udtalelser fra den sovjetiske militære øverstbefalende karakteriserer polske politologer fremdeles deres land som en sovjetisk indflydelsessfære, og nogle siger åbent, at Polens interesse er en langvarig, vel at mærke uafklaret krise i Sovjetunionen. Et autoritært tilbageslag i Sovjetunionen er polakernes mareridt, men flygtningestrømme, konfliktspredning og yderligere ustabilitet i de økonomiske relationer til Sovjetunionen vil også ryste Polen. Da landet selv har et litauisk, hviderussisk og ukrainsk mindretal, er Polen sårbar over for de videre følger af den etnopolitiske mobilisering i Sovjetunionen. Udsigten til unionens opløsning i suværene enkeltstater bekymrer polakkerne trods deres moralske opbakning bag selvstændighedskravene. Der er et polsk mindretal i Sovjetunionen på mellem en og fire mill. mennesker, og det skaber allerede spændinger i Polens forhold til Litauen og Hviderusland (Gasior, 1990). Måske vil mindretallet ende med at kræve repatriering til Polen, hvad der vil betyde en alvorlig belastning af landets kriseramte økonomi.

Polens politik over for Sovjetunionen følger *to spor* med relationer til såvel centralstyret i Moskva som til enkelte republikker, primært Litauen, Ukraine, Hviderusland og Rusland. I forbindelse med udenrigsminister Skubiszewskis besøg i Sovjetunionen i oktober 1990 blev der underskrevet »Venskaberklæringer« med Ukraine og Rusland. Det umiddelbare formål med de direkte kontakter er at sikre Polens råstof- og energiimport, og siden da har eksempelvis Ukraine indgået en omfattende økonomisk samarbejdsaftale (*Report on Eastern Europe*, 8.2.1991: 41). Derudover sigter Polens nye Østpolitiske koncept på politisk at foregribe opløsningen af Sovjetunionen, herunder at få en ordening på minoritetsproblemerne (Ludwig, 1991). Indledningsvis var Moskva overraskende åben over for Polens nye linje – ifølge kilder i det polske udenrigsministerium – i tillid til de mange konflikter mellem polakker og litauer, ukrainere, hviderussere osv. Men siden har der lydt advarende toner, for eksempel da Walesa i sin tiltrædelsestale som præsident undlod at nævne Sovjetunionen som sådan til fordel for de fire førnævnte republikker i Polens Østpolitik (*Izvestija*, 2.1.1991). Det risikable i Polens balancegang er med andre ord blevet mere åbenbart, hvad der også kan aflæses i Polens forsigtige kurs i forbindelse med Moskvas militære indgriben i Litauen og Letland i januar 1991.

I april 1991 viste polakkerne imødekommenhed i spørgsmålet om transit af de sovjetiske tropper fra Tyskland, og samtidig begyndte tilbagetrækningen af tropperne fra selve Polen (*Reuter*, 12.4.1991). Men parterne står langt fra hinanden i spørgsmålet om, hvornår tilbagetrækningen skal være tilendebragt. Polen ser sig som den egentlige frontlinjestat i forhold til Sovjetunionen og føler sig samtidig sat lidt uden for europæiseringen sammenlignet med Tjekkoslovakiet og Ungarn. De er begge medlemmer af Pentagonalen, der i øvrigt omfatter Italien, Østrig og Jugoslavien. Det vigtigste aspekt af dette regionale samarbejde er dets funktion som brobygger i relation til EF; noget, der er direkte nedfældet i programklæringen fra topmødet i Venedig (Policy Document on ..., 1990). Pentagonalen har også markeret sig som en ny gruppering i CSCE. Uagtet, at Ungarn

ligesom Tjekkoslaviet betragter Polen som en klods om benet i økonomisk henseende, har Ungarn støttet Polens optagelse i Pentagonalen, og på et udenrigsministermøde i Bologna i maj blev det besluttet at optage Polen i gruppen, som hermed vil blive en »Hexagonale« (*Neue Zürcher Zeitung*, 22.5.1991). Det vil antagelig hjælpe på Polens frustrationer i forhold til Tjekkoslaviet<sup>3</sup> og Østersø-samarbejdet. Med hensyn til sidstnævnte er Polen skeptisk over for de nordiske landes prioritering af miljøsam arbejde og forureningsbekæmpelse, da Polen ønsker investeringer i den produktive sfære (*Summary of World Broadcasts*, 9.10.1990).

De nævnte problemer opvejes dog lidt af fremskridtene i forhandlingerne om Polens EF-associering og et overraskende fransk tilsagn om at støtte Polens EF-medlemskab, som er blevet indføjet i den nye polsk-franske venskabstraktat (*Reuters*, 9.4.1991). Nok så vigtig er den tidligere nævnte aftale i Parisklubben om en minimum 50 pct. nedskæring af Polens gæld, hvor Frankrig (Polens næststørste kreditor) vil supplere med yderligere reduktioner (*Financial Times*, 9.4.1991). Under sit besøg i EF-kommissionen kritiserede Walesa imidlertid Vestens manglende investeringer, og forhandlingerne om associering hæmmes af, at EF tøver med at give den polske stål-, tekstil- og landbrugsproduktion markedsadgang (*Agence Europe*, 19.3.1991). Vestlige diplomater betoner, at man ikke skal undervurdere Polens målrettethed i EF-politikken. Som særlig »befuldægtiget for europæisk integration og udenlandsk hjælp« har man udpeget Jacek Saryusz-Wolski, en typisk repræsentant for de mange dygtige teknokrater, der præger det nye Polens ledelse (*Financial Times*, 3.5.1991).

Som følge af udviklingen i Sovjetunionen og problemerne i at optage Polen og de to andre centraleuropæiske lande i NATO er der tydelige sikkerhedspolitiske undertoner i alle tres EF-politik. Her spiller det også ind, at institutionaliseringen af CSCE-processen ikke er blevet det gennembrud, man havde håbet i Centraleuropa, hvor Polen foreslog, at der blev oprettet et Europæisk Samarbejdsråd (Skubiszewski, 1990: 150). Ikke-NATO-lande som Polen er i stedet henvist til at kompensere gennem en ny forsvarsdoktrin (tous azimuth) samt militære aftaler med Tjekkoslaviet (af 27. februar 1991) og Ungarn (af 20. marts). Den polske udenrigsminister Skubiszewski understreger, at Polen ikke ønsker formel neutralitet og peger i stedet på, at NATO bør spille en al-europæisk rolle, idet NATO »... allerede nu berøres af brud på den internationale stabilitet i Europa« (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.2.1991). Polen søger følgelig de videst mulige kontakter til NATO på nær egentligt medlemskab.

### **Tjekkoslaviets udenrigspolitik siden 1989**

Den mest spektakulære tilbageerobring af udenrigspolitikken finder man i Tjekkoslaviet. Kontrasten mellem før og nu er slående, idet Tjekkoslaviet indtil Fløjlsrevolutionen var mere konturløs og passiv i udenrigspolitikken end Bulgarien. Men nu har Tjekkoslaviet nærmest overhalet sine to centraleuropæiske naboer i international gennemslagskraft og autoritet, hvad der for en stor del må tilskrives Havel personligt. Med tanke på de fortsatte tjekkoslovakiske våbeneksporter kombineret med Havels moralske stil i udenrigspolitikken har man draget paralleller til Sverige under Olof Palme. En tjekkisk diplomat gør gældende, at



Tjekkoslaviet eller rettere Tjekkiet/Bøhmen følger en mere sofistikeret, internationalt orienteret europæiseringspolitik end andre lande i regionen:

»...tjekkerne har længe været opmærksomme på nationalitetsaspektet og ser sig selv som mere typiske europæere, idet de ser problemerne i en større sammenhæng og de er ... i stand til at forstå udviklingen hen imod integration i Europa, og hvordan den kan fremmes« (Polreich, 1990: 134).

De mere visionære elementer i Tjekkoslaviets Europapolitik kan føres tilbage til Charta 77, der var influeret af de vestlige fredsbevægelsers forestilling om afspænding gennem en simultan afvikling af NATO og Warszawapagten. Den såkaldte *Prag-appel* fra 1985 gjorde endog opmærksom på den kommende tyske forening som en logisk og helt legitim konsekvens af afspændingen (Obrman, 1990). Siden har Tjekkoslaviet gjort sig bemærket ved en imødekommende Tysklands politik og undskyldt fordrivelsen af de 3,5 mill. Sudeter-tyskere.

Også i Tjekkoslaviet er CSCE-euforien taget af siden fremsættelsen af det fælles østtyske, polske og tjekkoslovakiske forslag om institutionalisering af CSCE-processen i juni 1990 (Proposal of the Czech and Slovak ..., 1990). I lyset af den foruroligende udvikling i Sovjetunionen hedder det derfor nu, at NATO er Helsinki-processens kerne, og at Tjekkoslaviet må sikre sig gennem politiske aftaler med NATO om hjælp samt bilaterale aftaler med Tyskland og andre naboer (Havel, 1991; *Neue Zürcher Zeitung*, 23.3.1991). Man kan således iagttage et tilbagetog fra den oprindelige, mere idealistiske og visionære udenrigspolitik, hvor der i øvrigt har været visse fiaskoer. Til dem hører forslaget om at mægle i konflikten mellem Litauen og Moskva i foråret 1990 samt det mislykkede centraleuropæiske topmøde i Bratislava i april samme år. Topmødet var dårligt forberedt og skærpede uenigheden mellem Polen, Ungarn og Tjekkoslaviet, hvorfor det ikke kunne fungere som afsæt for »en koordineret tilbagevenden til Europa«, Havels idé med mødet. Endvidere kan nævnes udenrigsminister Dienstbiers forslag om en Marshallplan for Sovjetunionen, som samtidig skulle komme de centraleuropæiske industrier til gode i deres vanskelige overgangsfase. En kredit på 16 mia. \$ skulle øremærkes til sovjetiske opkøb af centraleuropæiske industrivarer, som han mente bedre kunne finde anvendelse i USSR end vestlige varer (Dienstbier, 1990). Forslaget blev mødt med larmende tavshed, fordi det efter vestlig opfattelse kun ville cementere forældede produktionsstrukturer i Centraleuropa. På det seneste har eksempelvis EF-kommissær Frans Andriessen dog været inde på dette trilaterale Marshall-koncept i erkendelse af Østeuropas vanskelige situation.

Konflikter og problemer i forhold til nabolandene gør det vanskeligt for Tjekkoslaviet at opretholde en idealistisk stil. Spændingerne i forhold til Polen er blevet berørt ovenfor, og her drejer det sig også om miljøkonflikter. Det samme gælder forholdet til Ungarn (Gabcikovo-Nagymarosdæmningen). Tjekkoslaviets modstand mod at lukke a-kraftværket i Bohunice nær grænsen til Østrig blokerer for en bedring af forholdet til Østrig. Men de største problemer har Tjekkoslaviet i forholdet til Sovjetunionen som følge af sårbarhed over for nedskæringerne i de sovjetiske olieleverancer samt en voldsom nedgang i eksporten til

Sovjetunionen i forbindelse med overgangen til betaling i hård valuta i samhandelen mellem Sovjetunionen og dens COMECON-partnere pr. 1. januar 1991. Vaclav Klaus har sammenlignet Tjekkoslavakiets desperate situation med Taiwans og Sydkoreas i tilfælde af, at USA pludselig fandt på at lukke helt af for deres eksport (*Financial Times*, 2.4.1991). Selv om man i september 1990 fik en aftale med de sovjetiske myndigheder om at kunne tage direkte økonomiske kontakter til enkelte republikker og virksomheder, underkendte Moskva alligevel en kontrakt mellem Prag og oliecenteret i Tjumen, Sibirien (*Financial Times*, 31.10.1990). En tjekkoslovakisk-russisk erklæring fra 6. marts 1991 lægger op til et styrket økonomisk samarbejde, men hermed er de problemer, der er affødt af de sovjetiske kompetencestridigheder, ikke løst.

Både Havel og Dienstbier har peget på det politisk foruroligende i Shevardnadzes afgang fra posten som udenrigsminister (Dienstbier, 1991). Men ellers er man meget bevidst om den sovjetiske trussels diffuse karakter og tror ikke på en militær invasion (Havel, 1991). Alligevel må aftalen om, at de oprindeligt næsten 75.000 sovjetiske tropper skal være ude af landet midt i 1991 (de er ude nu) noteres som en stor udenrigspolitisk sejr (*Reuter*, 27.3.1991). Med denne aftale i ryggen anlagde Tjekkoslavakiet i begyndelsen af 1991 en ny radikal linje i Warszawa-pagtpolitikken og kom herved på kant med Polen og Ungarn, der begge ønskede større forsigtighed (*die Welt*, 22.1.1991). Den konkrete anledning var den sovjetiske intervention i Baltikum, som Tjekkoslavakiet i øvrigt tog meget stærkt afstand fra. Til dels kan reaktionen på denne krise altså tages til indtægt for, at Tjekkoslavakiet søger at holde fast i den moralsk inspirerede udenrigspolitik. Som et mere entydigt eksempel herpå kan anføres beslutningen om at sende et mindre kontingent tropper til Golfen i forbindelse med krigen.

Der er et stort problem af indenrigspolitisk art i Tjekkoslavakiets fremtidige forhold til omverdenen: den truende opløsning af landet i en tjekkisk og en slovakisk, samt måske endda en tredje, midterste del, Mähren (*Neue Zürcher Zeitung*, 31.3./1.4.1991). I forbindelse med krisen i foråret i 1991 blev det besluttet at holde en folkeafstemning om føderationens fremtid, men forinden var Slovakiet begyndt at føre sin egen delstatsudenrigspolitik. Slovakiets premierminister Mečiar (der i mellemtiden er blevet udskiftet) har ikke tillid til Prags varetagelse af det fattigere Slovakiets interesser (*Report on Eastern Europe*, 1.2.1991: 43). Gennem sit »ministerium for internationale relationer« søger Slovakiet direkte kontakt til omverdenen, blandt andet Sovjetunionen og Rusland (*Report on the USSR*, 22.3.1991: 35). Selv om Sovjetunionens officielle linje er støtte til den tjekkoslovakiske forbundsstats opretholdelse, kan man forestille sig alliancer mellem de konservative i Sovjetunionen og i Slovakiet, hvor der allerede nu tales om alliancer mellem højrenationalister og kommunister. Hertil kommer de vanskeligheder, som en begyndende splittelse af Tjekkoslavakiet kan skabe for dets EF-politik, parallelt til Jugoslaviens problemer i forhold til EF. Således erklærede den nye premierminister Jan Carnogursky den 5. juni 1991, at Slovakiet vil søge separat EF-medlemskab, »når tiden er inde«, og det føderale Tjekkoslavakiet er blevet optaget (*Report on Eastern Europe*, 14.6.1991: 41). Af hensyn til beskæftigelse og valuta-indtjening ønsker Slovakiet ikke at opgive sin våbenproduktion, et



andet kontroversielt emne. Både inden for og uden for føderationen kan Slovakiet blive sejlet agterud i europæiseringen, om end faren forekommer mest nærliggende i tilfælde af føderationens opløsning. Forbliver Slovakiet fattigt og isoleret, kan det skabe alvorlige konflikter med Ungarn på grund af de 585.000 ungarene i Slovakiet.

Alt i alt kan man konstatere tiltagende problemer i Tjekkoslavakiets udenrigspolitik og parallelt hermed en realpolitisk profilering. Et eksempel er den nye, mere kontante EF-politik, hvor man sætter år 2000 som sin frist for fuldt medlemskab; et andet bestræbelsen på at gøre Pentagonale-samarbejdet mere resultatorienteret (*Agence Europe*, 18.3.1991; Dienstbier, 1991). Prag bider heller ikke længere på luftige ideer som den franske præsident Mitterands europæiske »konføderation«, men gik under forberedelserne til konferencen herom direkte i kødet på Mitterand med krav om markedsadgang (*the Economist*, 1.6.1991). Tjekkoslavakiet lægger ligesom Ungarn vægt på at være blevet medlem af Europarådet som en udenrigspolitisk succes og et konkret skridt hen mod et mere al-europæisk Europa.

### **Ungarns udenrigspolitik siden 1989**

Det spørgsmål, der melder sig i relation til Ungarn, er, om udenrigspolitikken reelt har ændret sig før og efter systemskiftet. Spørgsmålet om, hvornår systemskiftet fandt sted, er heller ikke entydigt. Skete det i forbindelse med den borgerlige sejr ved valget i foråret 1990, eller skal man tilbage til november 1988, hvor den usmidige apparatjik Károly Grosz blev erstattet af den mere nytænkende Miklós Németh?

Helt tilbage fra 1960'erne har Ungarn markeret sig med en meget åben og aktiv udenrigspolitik i forhold til nabolandet Østrig og Vesteuropa. Denne linje kommer til udtryk selv i en notorisk partitro ungarsk forskers analyse af Ungarns placering i Europa fra 1968 (Kende, 1970). Han foregreb samarbejdet mellem Donaulandene og pegede på, at Ungarn i 1964 som det første COMECON-land tog kontakt til EF. Udviklingen i 1980'ernes udenrigspolitik må karakteriseres som en fremadskridende radikalisering, hvor Ungarn udnyttede og udvidede de nye rammer og muligheder, som lå i Gorbatsjovs reformer af sovjetisk udenrigspolitik. Sagt på en anden måde er det, der har ændret sig i Ungarns udenrigspolitik, primært dens *eksterne rammer*: udviklingen i Sovjetunionen og dens Østeuropapolitik, dernæst den styrkede integration i Vesteuropa. (Skak 1990a, 1990b)

På indholdssiden er der i realiteten mere kontinuitet end forandring, idet man kan tale om en fortsat, om end nu langt mere åbenlys og *offensiv europæisering*. Kontinuiteten kommer især til udtryk i Ungarns udenrigsøkonomiske strategi. Men det hører med til billedet, at de første sovjetiske troppetilbageføringer begyndte i april 1989, hvor også debatten om rimeligheden af Ungarns forbliven i Warszawapagten blussede op (Reisch, 1990a). Det mest sigende er nok, at der indadtil i Ungarn er blevet sat spørgsmålstejn ved, om den nye regering overhovedet fører en selvstændig linje i udenrigspolitikken, eller om den blot høster frugterne af den foregående udenrigsminister Gyula Horns indsats (Reisch, 1990b).

Det karakteristiske for Ungarn er, at bevidstheden om, at landet er en verdensmarkedsafhængig småstat, er knyttet sammen med en mere teoretisk fordybelse i emner som interdependens, sikkerhed og integration (Simai, 1981). Stabilitet i Øst/Vest-samkvemmet og landets udenrigshandel har længe været opfattet som et element i Ungarns sikkerhed, og interdependens og økonomisk integration er således både mål og midler. Ungarerne blev tidligt opmærksomme på den indenrigspolitiske dimension af sikkerhed som determinant for international sikkerhed (Kiss, 1989: 149; Lemaitre, 1989). Det blev en platform for kritik af manglende reformvilje hos styret i stil med Kants tanker om det republikanske styre som betingelse for international fred.

Før det ungarske systemskifte formulerede blandt andet László Kiss en udenrigspolitisk doktrin, der sagde, at for små stater er en aktiv samarbejdspolitik den bedste sikkerhedspolitik. Gennem en dialogskabende politik får småstaterne mere indflydelse end de ellers ville have haft, argumenterede han. Politikken skulle være al-europæisk og centreret omkring Helsinki-processen og CSCE af hensyn til udviklingen af fælles europæiske indenrigspolitiske strukturer, herunder tilpasningen af Ungarns politiske og økonomiske strukturer (Kiss, 1989: 151). Ideen med strategien var en vis frigørelse fra det sovjetisk-østeuropæiske system og denne »emancipatoriske tilpasning« var således en forløber for den nuværende radikale europæiseringspolitik.

Som nævnt har Ungarn vist interesse for EF helt tilbage fra 1960'erne, hvor det nye er det åbenlyse ønske om EF-medlemskab, jo før jo bedre. I så henseende fører Ungarn den *mest offensive EF-politik* af de tre centraleuropæiske lande. Under sit besøg i Bruxelles sommeren 1990 skal premierministeren József Antall have lagt op til, at aftalen om associering skulle indeholde Ungarns ønske om fuldt medlemskab allerede fra 1992. Herom siger hans rådgiver:

»Når Ungarn foreslår et tidspunkt inden 1995 ... ved man, at det i bedste fald bliver fra 1995 og allerseneset fra år 2000« (*Népszabadság*, 27.11.1990).<sup>4</sup>

Ungarn tilstræber at komme med i samme forhandlingsrunde som Østrig og Sverige, dvs. før Tjekkoslaviet og Polen. Man er derfor meget opmærksom på de to sidstnævntes fortrin – de traditionelle forbindelser til Frankrig og England og det store polske marked – og ruster sig i det hele taget til kampen om EF-medlemskab (*Magyar Népszet*, 23.12.1990). EF-medlemskabet har en uhyre politisk symbolværdi for ungarerne, og over for udlændinge fremhæver de deres århundredlange indsats i kampen for den europæiske civilisation og kultur samt Ungarns mangeårige bestræbelser på at åbne økonomien og samfundet. Indadtil begrundes EF-politikken med behovet for reintegration i den vestlige økonomiske, politiske og kulturelle hemisfære samt det forhold, at EF repræsenterer »den mest imponerende, succesrige, avancerede og fuldstændige integrationsproces i Europa« (Demus, 1990: 2). Hans-Dietrich Genscher er dog meget reserveret, når det gælder Ungarns bestræbelser på at bringe sig foran de to andre centraleuropæiske lande i EF-politikken (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5.6.1991). Til gengæld har Ungarn fået Spaniens støtte til sit snarlige EF-medlemskab, hvad der nok kan

overraske i betragtning af, at Spanien ligesom andre Middelhavslande ser Øst- og Centraleuropa som økonomiske konkurrenter (*Reuter*, 17.6.1991).

Ungarns tilnærmelse til EF er dog ikke det eneste element i europæiseringen, idet Ungarn ligesom de to andre centraleuropæiske lande ønsker tilknytning til en række andre vestlige fora og i øvrigt lægger vægt på det regionale samarbejde i Pentagonalen. Som det fremgår af Kendes ovenfor omtalte artikel, er det et gammelt ungarsk ønske igen at kunne samarbejde med Østrig og andre nabolande. Ungarerne ser italienerne som dynamiske investeringspartnere, men lægger mindre vægt på at danne en modvægt til Tyskland, Italiens uofficielle motiv for at lancere Pentagonalen. Ungarn kan derimod helt identificere sig med Italiens ønske om at modvirke en splittelse af Jugoslavien ved at optage det i Pentagonalen. Ungarn ser med stigende nervøsitet på de centrifugale tendenser i Jugoslavien og Tjekkosllovakiet (*BBC Monitoring Service: Eastern Europe*, 15.3.1991). Det er vanskeligt at vurdere Pentagonalens konkrete betydning. Men det er dog værd at notere, at Italien i forbindelse med taxi- og lastbilchauffør-strejken i efteråret 1990, som udløste den alvorligste politiske krise for Antall-regeringen, sprang til med ekstra olieleverancer og en kredit på gunstige vilkår med henblik på at modernisere Ungarns energisektor (*MTI Econews*, 1.11.1990). Ungarns begejstring for udsigten til via Pentagonalen at kunne udbygge forholdet til Østrig er et tveægget sværd i forhold til naboerne, som husker ungarernes rolle som medundertrykkere af andre nationaliteter inden for det Østrig-ungarske dobbeltmonarki. I Slovakiet er der stor skepsis over for Ungarns varetagelse af formandsskabet i Pentagonalens arbejdsgruppe for beskyttelsen af nationale mindretal, da man frygter, at ungarerne ensidigt vil beskytte ungarske mindretal. Fra ungarsk side prøver man at overbevise om sin seriøsitet ved at fremhæve den nye mindretalsaftale med Ukraine, der ikke kun er til fordel for de 150.000 Karpater-ungarere, men også det russiske mindretal i Ukraine (*Népszabadság*, 30.12.1990).

Nabolandenes fornyede skepsis over for Ungarn hænger sammen med, at den ungarske forfatning fra 1989 rummer en ny bestemmelse om, at »Republikken Ungarn føler ansvar for alle ungarere bosat uden for landets grænser...« (The Constitution of the Republic of Hungary, § 6 stk. 3). I Rumænien blev dette opfattet som camouflerede territorialkrav, men det officielle Ungarns politik på området har udviklet sig til alene at søge de ungarske minoriteters rettigheder beskyttet. Om ikke andet taler økonomiske argumenter stærkt imod »genforeninger«, og spændingen mellem Rumænien og Ungarn er taget af. For eksempel karakteriserer statssekretær Tamás Katona den ungarsk-rumænske militære aftale som »fremragende« (*Népszabadság*, 30.12.1990). Der er underskrevet en rumænsk-ungarsk såkaldt Open Sky-aftale den 11. maj; den første i Østeuropa (*Neue Zürcher Zeitung*, 5.6.1991).

I det hele taget forekommer det, at den ungarske adfærd er blevet mere »besindig« på det regionale og sikkerhedspolitiske plan. Den nye ungarske regering markerede sig indledningsvis med kravet om en udmeldelse af Warszawapagten, hvor oppositionen spillede ind som en forstærkende faktor. Den ungarske Warszawapagtspolitik samt Antalls karakteristik af Sovjetunionen som Europas syge mand forværrede det sovjetisk-ungarske forhold. Men siden er tonen blevet mere

forsonlig, og på mødet mellem Antall og Gorbatsjov i Paris i november 1990 optrådte begge meget udglattende (*Népszabadság*, 20.11.1990; 17.11.1990). Mødet lagde op til forhandlingerne om en ny bilateral traktat til erstatning for aftalen om »venskab, samarbejde og gensidig hjælp«, der er et levn fra det sovjetisk-østeuropæiske hegemoniale system. Efter planen skulle traktaten underskrives i februar 1991, men forhandlingerne er strandet på et sovjetisk krav om, at Ungarn forpligter sig til neutralitet (*Neue Zürcher Zeitung*, 5.6.1990). Selv om ungarene anerkender, at medlemskab af NATO ikke står lige for, ønsker de heller ikke formel neutralitet, blandt andet for ikke at forlænge udsigten til at blive fuldt medlem af EF. De nye problemer i forhold til Sovjetunionen knytter imidlertid Ungarn tættere sammen med Polen og Tjekkoslaviet, måske endda Rumænien og Bulgarien. Med andre ord rummer udviklingen i 1991 også nye potentialer, hvad jeg kommer mere ind på i analysen af Visegrad-trekanten.

### **Topmødet i Visegrad**

Fredag den 15. februar 1991 mødtes præsidenterne og premierministrene fra Polen, Ungarn og Tjekkoslaviet i Visegrad nord for Budapest; det sted, hvor kongerne fra Polen, Ungarn og Bøhmen mødtes i 1335 for at stå mere samlet over for det Tysk-Romerske rige og habsburgerne samt føre en fælles told- og handelspolitik. Det aktuelle topmøde havde til formål at koordinere landenes bestræbelser på ... »fuldstændig integration i den europæiske politiske, økonomiske, sikkerhedspolitiske og retlige orden« (Declaration of the Cooperation of ..., 1991: 31). Indenrigspolitisk er ideen at støtte hinanden i afviklingen af de totalitære strukturer og konsolideringen af demokratiet. Umiddelbart skulle man altså tro, at det var problemer i forhold til Vesteuropa (EF) samt interne problemer, der lå til grund for mødet, men den reelle baggrund var den tilspidsede sikkerhedspolitiske situation som følge af udviklingen i Sovjetunionen og det sovjetisk-østeuropæiske forhold. Man stod over for et kompleks af problemer spændende fra faldende sovjetiske olieleverancer, COMECON-handelens sammenbrud, til sovjetiske konservatives kritik af tolerancen over for Østeuropa samt deres politiske fremmarch illustreret af Shevardnadzes fratræden, dødvande i forhandlingerne om Warszawa-pagtens nedlæggelse og tilbagetrækningen af de sovjetiske tropper fra Polen, hvortil kom den mere u håndgribelige trussel fra det sovjetiske kaos.

Den sovjetiske intervention i Baltikum virkede som katalysator for erkendelsen af situationens alvor (Kusin, 1991). Den fik de centraleuropæiske ledere til at optræde mere samlet, om end der slet ikke var enighed i starten. Det oprindeligt planlagte topmøde i Visegrad skulle have været holdt allerede i januar, men blev i stedet til et udenrigsministermøde, hvor Tjekkoslaviet som før nævnt kom til at stå isoleret med forslaget om alle tre landes øjeblikkelige udtræden af Warszawa-pagten. Disse signaler om begyndende politisk samling i Centraleuropa kan imidlertid have været det, der tilskyndede Gorbatsjov til i et brev fra begyndelsen af februar at indkalde til et møde i Warszawa-pagten sidst på måneden med det formål at nedlægge den pr. 1. april 1991. På den måde kom det endelige og egentlige topmøde mellem Walesa, Havel, og Antall til at ligge efter, at Gorbatsjov havde vist imødekommenhed, og før Warszawa-pagten var nedlagt. Det kan så igen være

grunden til, at man holdt en lav profil med hensyn til Visegrad-topmødets egentlige baggrund og indlysende sigte, nemlig at afbøde noget af ubehaget ved den sikkerhedspolitiske gråzone eller vakuum, man befinder sig i, ved at arbejde sammen om problemerne. Den ungarske statssekretær David Meiszter karakteriserer således det regionale samarbejde inden for Pentagonalen, Visegrad-trekanten og på det bilaterale plan som et »ekstremt vigtige element« i Ungarns nye multidimensionale sikkerhedspolitik (*BBC Monitoring Service: Eastern Europe*, 2.3.1991).

På selve topmødet optrådte man meget forsigtigt i spørgsmålet om rækkevidden af Visegrad-mødet. Enhver tale om alliance blev kategorisk afvist, og den officielle erklæring understreger, at samarbejdet ikke er vendt mod andre staters interesser. Men alligevel er der tale om en politisk samling af lande, der hidtil har optrådt splittet – måske kan det blive realiseringen af centraleuropæernes drøm om et enigt Centraleuropa (Rupnik, 1988: 4). Selv om det er for tidligt at tale om et institutionaliseret sikkerhedsfællesskab, illustreres trekantens betydning af de sovjetiske advarsler om ikke at danne alternativer til Warszawapagten (*Pravda*, 26.2.1991). Rumænien har foreslået at udvide Visegrad-trekantens indbyrdes konsultationer til hele Østeuropa i form af et WEU-lignende sikkerhedsråd (*Reuter*, 29.3.1991). I forbindelse med sit besøg i Ungarn har Bulgariens president Zjeljev markeret sit lands interesse i et regionalt samarbejde mellem Balkan-landene og de tre centraleuropæiske lande (*Report on Eastern Europe*, 26.04.1991: 29). Ungarn har foreslået at indlede forhandlinger om at gøre trekanten til et frihandelsområde med virkning fra 1992 (*Agence Europe*, 8.4.1991). Denne styrkelse af trekantens økonomiske samkvem bifaldes fra vestlig side, hvor OECD har kvitteret med at give de tre lande særstatus som »partners in transition« (*Reuter*, 10.6.1991). Både i forbindelse med Øst/Vest-konferencen i Bardejov i det østlige Slovakiet i juni samt som optakt til G7-topmødet i London i juli, hvor Visegrad-landene frygtede, at Sovjetunionen vil stjæle al opmærksomheden, har de optrådt til støtte for hinanden (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.6.1991). Således sendte lederne fra Ungarn, Polen og Tjekkoslaviet et fælles brev til lederne af G7-magterne som udtrykte denne bekymring (*Associated Press*, 16.7.1991).

Konklusionen er derfor, at den centraleuropæiske gråzone mellem NATO og Sovjetunionen *kan* udvikle sig til en »håbets zone«, som Kusin udtrykker det (1991). Gennem en flerstrengt sikkerhedspolitik, der går ud på at konsolidere demokratiet indefra, at føre en aktiv og ansvarlig udenrigspolitik og en økonomisk reformpolitik samt opbygge en række institutionelle kontakter til vestlige internationale fora og nabolandene<sup>5</sup> kan Centraleuropa gradvist opnå en sikkerhed, som ikke uden videre kan trues.

### **Problemer i den udenrigspolitiske proces i Centraleuropa**

Det følgende drejer sig dels om de problemer, som systemskiftet skaber for udenrigspolitikken, dels de problemer, som den udenrigspolitiske beslutningsproces skaber for systemskiftet. Såvel inden for forskning som statslig forvaltning i Øst- og Centraleuropa var ledende stillinger indtil 1989-90 *nomenklatura*-stillinger. I det polske udenrigsministerium gjaldt det alle stillinger på nær de laveste kontor-

assistenter, og i Tjekkoslaviet var forholdene værre. Derfor er det kommet til omfattende personudskiftninger i forbindelse med systemskiftet. Inden for forskningen ledsages de af nedlæggelser af hele institutter og overgang til hel eller delvis indtægtsdækket virksomhed. Det betænkelige ved denne proces er, at den for eksempel i Ungarn går lidt hårdt ud over en møjsommeligt opbygget og internationalt anerkendt forskning i international økonomi, udviklings- og konfliktforskning. Når indsatsen koncentrerer sig om studiet af EF og Centraleuropa på bekostning af de øvrige emner, herunder Sovjetunionen, er det udenrigspolitikken analytiske bagland, der svækkes. Ombemandingen er heller ikke uproblematisk, hvor der er eksempler på skuespillerinder, der indsættes på vigtige ambassadørposter, verdensfjerne ægyptologer der udnævnes til direktører for udenrigspolitiske institutter osv.

Umiddelbart virker den nye udenrigspolitiske elite sympatisk og meget åben, i nogle tilfælde forlegen – utryk ved den nye rolle og ansvaret – i andre tilfælde lidt fanatisk. En folkeretsekspert, der var interneret under krigsretstilstanden i Polen og som derfor næppe udtaler sig på nomenklaturaens vegne, beklager sig højlydt over den nye elites mangel på erfaring, professionalisme og sprogkundskaber (blandt andet russisk). Kort sagt er det gamle »rød« versus »ekspert«-problem nu vendt på hovedet: de ikke-røde er langt fra altid eksperter. Baggrunden for dette er, at det gamle nomenklatura-system også tiltrak almindeligt dygtige og ambitiøse mennesker, og Ungarn var op til systemskiftet præget af sameksistens og samarbejde mellem nomenklaturaen og den øvrige intellektuelle elite (Tökés, 1990).<sup>6</sup> Disse forhold gør, at saglige hensyn tilsiger en langsom og »grumset« personaleudskiftning som i Ungarn og Polen, mens politiske hensyn tilsiger, at der gøres kort proces. Den førstnævnte model er Tökés kritisk over for af hensyn til systemskiftet, men i Tjekkoslaviet, hvor man praktiserer den sidste model, skaber den vanskeligheder (Dienstbier, 1991). Selv tidligere systemkritiske forskere er chokerede over den McCarthyistiske stemning, der har bredt sig i landet. Nutiden synes at glemme, at samarbejde med sikkerhedstjenesten STB var arbejdsvilkårene for mange af dem, der arbejdede mod styret. Den meget respekterede udenrigsminister Dienstbier kan komme i farezonen på grund af, at han i sin tid – for at få lov til at arbejde som journalist i New York – samtidig måtte være en i øvrigt ubetydelig informant. I Polen har Lech Walesa forsøgt at distancere sig fra det grumsede systemskifte ved at skabe sit eget præsidentielle »superkabinet«, det Politiske Råd, med Ziolkowski som udenrigspolitisk rådgiver. Det har imidlertid sat den ligeledes internationalt respekterede udenrigsminister Skubiszewskis loyalitet på en hård prøve (Vinton, 1991). Problemerne i relation til, hvordan systemskiftet griber an og følges op, er altså på ingen måde trivielle for udenrigspolitikken vedkommende. Det er små, samarbejdsafhængige staters anseelse, der står på spil, og udlandet forventer på samme tid effektivitet og et determineret opgør med fortiden.

Dette dilemma skulle dog gerne være forbigående og derfor mindre alvorligt end de problemer, der ligger i de nye elites tilgang til den udenrigspolitiske beslutningsproces. Hans-Henrik Holm har med rette peget på, at deltagelsesaspektet er sørgeligt forsømt, og at der i det hele taget mangler demokratisk kontrol med udenrigspolitikken (1990). Holm mener, at baggrunden er, at de østlige for-



fatninger er inspireret af de vestlige, som gør udenrigspolitik til et regeringsanliggende. Problemet erkendes blankt af ungarerne, og der er da heller ikke megen parlamentarisk indflydelse på udenrigspolitikken at hente i den ungarske forfatning på nær en generel bestemmelse om interpellationsret (§ 27; Constitution of ..., 1990). At der er noget galt i den udenrigspolitiske proces i de nye demokratier kom frem på en konference i Haag om »parlamentarisk demokrati og international sikkerhed«, hvor repræsentanter for Centraleuropa var meget direkte i deres kritik af egne regeringer (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.6.1991). Regeringerne i Øst- og Centraleuropa har besluttet at arbejde for EF-medlemskab og omorienteret hele udenrigspolitikken stort set uden, at parlamenterne har taget emnerne op til principiel diskussion. Det står endnu værre til med den brede offentligheds inddragelse i den udenrigspolitiske debat. Den udenrigspolitiske beslutningsproces er *elitær*, selv i Tjekkioslovakiet, hvor det fra flere sider forlyder, at de reelle beslutningstagere er Vaclav Havel, hans kun 30-årige rådgiver Sasha Vondra, Jiri Dienstbier og måske enkelte andre (Obrman, 1990).

Man kan indvende, at problemet med den manglende bredde i den udenrigspolitiske debat og beslutningsproces opvejes af, at der i virkeligheden er meget stor opbakning bag nyorienteringen i udenrigspolitikken. Således viser opinionsundersøgelser foretaget i Polen, Tjekkioslovakiet og Ungarn en overvældende tilslutning til den kommende associering med EF, og over halvdelen af de adspurgte ungarere og polakker ønsker EF-medlemskab her og nu (*Agence Europe*, 04.12.1990). Mediedækningen af udenrigspolitikken er ikke helt tandløs, hvor den tjekkiske ugeavis *Respekt* skal fremhæves. Men det er foruroligende, så lidt de nye øst- og centraleuropæiske eliter interesserer sig for deltagelsesaspektet ved demokratiet, ikke mindst når man sammenligner sovjetiske politologers overvejelser om demokratiseringen af den udenrigspolitiske proces (*Literaturnaja Gazeta*, 11.07.1990).

Manglen på indblanding i regeringernes udenrigspolitiske dispositioner rummer en fare for provinsiel vanetænkning, der allerede nu kommer til udtryk i forkærligheden for den »nationale interesse«. Holms pointe er, at uden en demokratisk udenrigspolitisk proces kan man ikke bremse nationalisme og etniske konflikter (Holm, 1990: 203-206). Her bør det nok tilføjes, at det, der i virkeligheden er behov for, er oplysning og uddannelse af den brede befolkning i udenrigs- og indenrigspolitiske problemer. Skellet mellem elite og befolkning er meget stort i Centraleuropa med Tjekkiet/Böhmen som en delvis undtagelse, hvorfor der skal sættes ind på et helt fundamentalt plan. På kort sigt er det fremmedgørelsen, man skal prøve at foregribe med alt, hvad den kan få af negative følger, og på lidt længere sigt må målet være at få et bredt og kvalificeret input i den udenrigspolitiske beslutningsproces.

### **Konklusion**

Det altoverskyggende tema i Centraleuropas nye udenrigspolitik er europæiseringen, selv om Polen, Tjekkioslovakiet og Ungarn har hver deres profil og særlige problemer i udenrigspolitikken. Der er ikke så få konflikter i de tre landes indbyrdes forhold, herunder arvegods fra den tidligste og seneste fortid. Udvik-

lingen i 1990 og navnlig 1991 har imidlertid bragt landene tættere sammen i et nyt skæbnefællesskab. Det vidner topmødet i Visegrad om, og der er nu lagt op til en koordineret tilbagevenden til Europa samt gensidig støtte i den vanskelige sikkerhedspolitiske og økonomiske situation, som landene befinder sig i. I stedet for at være det centrale Europa i en kvalitativ betydning må regionen se sig placeret som et *Zwischeneuropa* mellem på den ene side NATO og EF og på den anden side Europas syge mand, Sovjetunionen. De udenrigspolitiske problemer i europæiseringen er med andre ord blevet skærpet selv om det fejlslagne kup i Sovjetunionen i august 1991 giver nyt håb.

De indenrigspolitiske vanskeligheder skal heller ikke overses, hvor analysen koncentrerer sig om problemer i selve systemskiftet samt forsømmelsen af deltagesaspektet i den udenrigspolitiske proces. Her er det min pointe, at demokratiseringen af udenrigspolitikken ikke kommer til at fungere uden en helt fundamental oplysnings- og uddannelsesindsats.

## Noter

1. Mit valg af cases skyldes endvidere, at jeg i januar 1991 var på forskningsophold i netop Polen, Tjekkoslaviet og Ungarn. Interviews med forskere og embedsmænd inklusive vestlige diplomater i de tre landes hovedstæder samt Wien og Bratislava udgør en del af materialet for det følgende, men ansvaret for fortolkninger og evt. fejl er naturligvis alene mit.
2. Det polsk-sovjetiske interessefællesskab i Tysklandspolitikken kan illustreres af polakernes formentlig afgørende rolle i Sovjetunionens beslutning om at afværge Erich Honeckers besøg i Bonn 1984 (Rachwald 1985).
3. De polsk-tjekkoslaviske modsætninger har rod i en forskelligartet politisk kultur samt konflikten om Cieszyn/Teschen (Zaolzia) i Schlesien. Hertil kommer, at Tjekkoslaviet i januar 1990 afviste Polens (Brzezinskis) ide om at danne en polsk-tjekkoslavisk konføderation. Kemien mellem præsidenterne Walesa og Havel er heller ikke den bedste.
4. Artiklen »Der skal regnes med 4-5 magre år« (»Negy-öt szuk esztendőre kell szamítani«) og det øvrige materiale fra ungarske aviser er blevet oversat af stud.oecon. Marit Nielsen-Man. Ungarn regner nu med at blive medlem af EF fra 1997-98 (*le Monde*, 21.5.1991).
5. I tillæg til Polens militære aftaler med Ungarn og Tjekkoslaviet findes der militæraftaler mellem disse to indbyrdes samt Ungarn og Rumænien.
6. Om dette samarbejde udtaler Tamás Katona: »Der har løbende været mange ambassadørrotationer, fordi den foregående regering med stor finfølelse ikke har fyldt ledige stillinger op, eftersom ingen har ønsket at blive placeret som det tidligere systems sidste repræsentanter.« (*Népszabadság* 30.12.1990). Han tilføjer, at udenrigsministeriet i sig selv var velfungerende, men det er ikke altid lykkedes at skaffe stabilt personale, forberedelsespapirerne har ofte været elendige, og informationen til borgerne er blevet forsømt under den nye regering.

## Litteratur

*Agence Europe.*

*Associated Press.*

*BBC Monitoring Service: Eastern Europe.*

*The Constitution of the Republic of Hungary, 1989.*

*Daily Telegraph.*

lingen i 1990 og navnlig 1991 har imidlertid bragt landene tættere sammen i et nyt skæbnefællesskab. Det vidner topmødet i Visegrad om, og der er nu lagt op til en koordineret tilbagevenden til Europa samt gensidig støtte i den vanskelige sikkerhedspolitiske og økonomiske situation, som landene befinder sig i. I stedet for at være det centrale Europa i en kvalitativ betydning må regionen se sig placeret som et *Zwischeneuropa* mellem på den ene side NATO og EF og på den anden side Europas syge mand, Sovjetunionen. De udenrigspolitiske problemer i europæiseringen er med andre ord blevet skærpet selv om det fejlslagne kup i Sovjetunionen i august 1991 giver nyt håb.

De indenrigspolitiske vanskeligheder skal heller ikke overses, hvor analysen koncentrerer sig om problemer i selve systemskiftet samt forsømmelsen af deltagesaspektet i den udenrigspolitiske proces. Her er det min pointe, at demokratiseringen af udenrigspolitikken ikke kommer til at fungere uden en helt fundamental oplysnings- og uddannelsesindsats.

## Noter

1. Mit valg af cases skyldes endvidere, at jeg i januar 1991 var på forskningsophold i netop Polen, Tjekkoslaviet og Ungarn. Interviews med forskere og embedsmænd inklusive vestlige diplomater i de tre landes hovedstæder samt Wien og Bratislava udgør en del af materialet for det følgende, men ansvaret for fortolkninger og evt. fejl er naturligvis alene mit.
2. Det polsk-sovjetiske interessefællesskab i Tysklandspolitikken kan illustreres af polakernes formentlig afgørende rolle i Sovjetunionens beslutning om at afværge Erich Honeckers besøg i Bonn 1984 (Rachwald 1985).
3. De polsk-tjekkoslaviske modsætninger har rod i en forskelligartet politisk kultur samt konflikten om Cieszyn/Teschen (Zaolzia) i Schlesien. Hertil kommer, at Tjekkoslaviet i januar 1990 afviste Polens (Brzezinskis) ide om at danne en polsk-tjekkoslavisk konføderation. Kemien mellem præsidenterne Walesa og Havel er heller ikke den bedste.
4. Artiklen »Der skal regnes med 4-5 magre år« (»Negy-öt szuk esztendőre kell szamítani«) og det øvrige materiale fra ungarske aviser er blevet oversat af stud.oecon. Marit Nielsen-Man. Ungarn regner nu med at blive medlem af EF fra 1997-98 (*le Monde*, 21.5.1991).
5. I tillæg til Polens militære aftaler med Ungarn og Tjekkoslaviet findes der militæraftaler mellem disse to indbyrdes samt Ungarn og Rumænien.
6. Om dette samarbejde udtaler Tamás Katona: »Der har løbende været mange ambassadørrotationer, fordi den foregående regering med stor finfølelse ikke har fyldt ledige stillinger op, eftersom ingen har ønsket at blive placeret som det tidligere systems sidste repræsentanter.« (*Népszabadság* 30.12.1990). Han tilføjer, at udenrigsministeriet i sig selv var velfungerende, men det er ikke altid lykkedes at skaffe stabilt personale, forberedelsespapirerne har ofte været elendige, og informationen til borgerne er blevet forsømt under den nye regering.

## Litteratur

*Agence Europe.*

*Associated Press.*

*BBC Monitoring Service: Eastern Europe.*

*The Constitution of the Republic of Hungary, 1989.*

*Daily Telegraph.*

- Declaration of the Cooperation of the Republic of Hungary, the Czech and Slovak Federal Republic, and the Republic of Poland on the Road to European Integration (1991), *Report on Eastern Europe*, 1. marts, pp. 31-32.
- Demus, László (1990). »Hungary and the European Community in the nineties«. Contribution by Dr. László Demus, Ambassador of Hungary, at the conference on »The Role of the European Communities and the Council of Europe in the Development of East-West Relations« organized by the *Danish European Movement*, Copenhagen 16. February 1990 (mimeo.)
- Dienstbier, Jiri (1990). »Die Aussenpolitik der Tschechoslowakei in einer neuen Zeit. Vorschläge zur wirtschaftlichen Gesundung Osteuropas«, *Europa Archiv*, nr. 13-14, (25.7.), pp. 397-407.
- Dienstbier, Jiri (1991), *Statement by mr. Jiri Dienstbier, Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of the Czech and Slovak Federal Republic Before the Federal Assembly 10 January 1991* (Prag; mimeo.)
- Document of the Bonn conference on Economic Cooperation in Europe convened in accordance with the relevant provisions of the concluding document of the Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe (1990), *Beretning om CSCE-konferencen i Bonn den 19. marts-11. april 1990 om Økonomisk Samarbejde i Europa*, Departementet for Udenrigsøkonomi, Udenrigsministeriet 18. maj 1990.
- the Economist*.
- Europæisering. Nye sikkerhedspolitiske udfordringer* (1991), København: SNU
- Financial Times*.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Gasior, Kristopher (1990). »Poles in the Soviet Union«, *Report on the USSR*, 28. december, pp. 10-16.
- Havel, Vaclav (1991). »NATO bliver kernen i Europas nye sikkerhed«, interview i *Information* (opr. Respekt; oversat fra tjekkisk af Karen Gammelgaard) d. 2.-3. marts.
- Holm, Hans-Henrik (1990). »The Democratic Victory: What will Happen to Foreign Policy?«, *Cooperation and Conflict*, nr. 4, pp. 195-206.
- the Independent*.
- Izvestija*.
- Jonas, Andrzej (1991). »Poland's Foreign Policy. First Year of Freedom«, *Warsaw Voice*, 6. januar.
- Kelstrup, Morten (1990). »The Process of Europeanization. On the Theoretical Interpretation of Present Changes in the European Regional Political System«, *Cooperation and Conflict*. vol. XXV, nr. 1, pp. 21-40.
- Kende, István (1970). »Hungary and some Problems of European Cooperation«, pp. 300-17 i Johan Galtung (ed.), *Co-operation in Europe*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Kiss, László J. (1989). »European Security. Hungarian Interpretations, Perceptions and Foreign Policy«, pp. 141-53 i Ole Wæver et al. (eds.), *European Polyphony. Perspectives Beyond East-West Confrontation*, Basingstoke: MacMillan.
- Kusin, Vladimir V. (1991). »Security Concerns in Central Europe«, *Report on Eastern Europe*, 8. marts, pp. 25-40.
- Lemaitre, Pierre (1989). »A Hungarian Concept of Security«, pp. 154-67 i Ole Wæver et al. (eds.), *European Polyphony. Perspectives Beyond East-West Confrontation*, Basingstoke: MacMillan.
- Literaturnaja Gazeta*.
- Ludwig, Michael (1991). »Polen und die Sicherheitspolitische Lage in Osteuropa«, *Europa Archiv*, nr. 4, (25.2.), pp. 127- 36.
- Magyar Nemzet*. (Budapest)
- le Monde*.
- Morrison, James F. (1978). »The Foreign Policy of Poland« pp. 129-66 i James A. Kuhlman (ed.), *The Foreign Policies of Eastern Europe. Domestic and International Determinants*, Leyden: A. W. Sijthoff.
- MTI Econews*. (Budapest)
- Népszabadság*. (Budapest)
- Neue Zürcher Zeitung*.
- »New Approaches to International Relations« (1990), temanummer af *Report on Eastern Europe*, 28. december.

- Obrman, Jan (1990). »Foreign Policy: Sources, Concepts, and Problems«, *Report on Eastern Europe*, 14. September, pp. 6-16.
- Policy document on the Pentagonal Initiative, *Pentagonale*, 1990.
- Polreich, Miroslav (1990). »The Czechoslovak Revolution: Origins and Future Prospects«, *International Relations*, vol. X, nr. 2, november, pp. 129-36.
- Pravda*.
- Proposal of the Czech and Slovak Federal Republic, the German Democratic Republic, and the Republic of Poland Regarding the Institutionalization of the CSCE Process (1990), pp. 51- 55 i: *Europe. A Czechoslovak View*, Institute for International Relations, Prague, October.
- Rachwald, Arthur R. (1985). »Poland«, pp. 307-17 i *Yearbook of International Communist Affairs*, Stanford Ca.: Hoover.
- Reisch, Alfred (1990a). »New Foreign Policy Emphasis on Opening Up and National Interests«, *Report on Eastern Europe*, 12. januar, pp. 14-17.
- Reisch, Alfred (1990b). »Primary Foreign Policy Objective to Rejoin Europe«, *Report on Eastern Europe*, 28. december, pp. 15-20.
- Report on Eastern Europe: Weekly Record of Events* (RFE/RL Research Institute).
- Report on the USSR: Weekly Record of Events* (RFE/RL ibid.)
- Respekt*. (Prag)
- Reuter*.
- Rupnik, Jacques (1988). *The Other Europe*. London: Weydenfeld and Nicholson.
- Simai, Mihaly (1981). *Interdependence and Conflicts in the World Economy*. Budapest: Akadémiai-kiadó.
- Skak, Mette (1990a). »Sovjetunionens politik over for Østeuropa«, *Politica*, 22. årg., nr. 1, pp. 39-54.
- Skak, Mette (1990b). *Sovjetunionen og Østeuropa. Fra sovjetisering til europæisering*, København: SNU.
- Skubiszewski, Krzysztof (1990). »Change versus Stability in Europe: A Polish View«, *The World Today*, august, pp. 148-51.
- Summary of World Broadcasts*. (BBC).
- Trapans, Jan Arvedes (1991). »Baltic Foreign Policy in 1990«, *Report on the USSR*, 11. januar, pp. 15-18.
- Tökes, Rudolf L. (1990). »Hungary's New Political Elite: Adaptation and Change«, *Problems of Communism*, nr. 6, pp. 44- 65.
- die Welt*.
- Vinton, Louisa (1991). »The Walesa Presidency Takes Shape«, *Report on Eastern Europe*, 15. februar, pp. 10-16.
- Zlenko, Anatoly (1990). »The Ukraine, the UN and World Diplomacy«, (interview med Ukraines udenrigsminister). *International Affairs* (Moskva), december, pp. 3-14.