

Mette Skak

## Det østlige Europas reintegration i den internationale politiske økonomi

At bringe det østlige Europa ind i den internationale økonomi viser sig at være en langt mere kompliceret proces, end de fleste har gjort sig forestillinger om. Processen griber ind i hele den internationale politiske økonomis interessestrukturer og store institutionelle spørgsmål. Artiklen rummer en empirisk analyse af de mange forskellige sammenhænge med udgangspunkt i det nye forhold mellem EF og det østlige Europa. Reformprocessen i Vise-grad-landene belyses også, ligeså mere EF-interne aspekter af den nye østpolitiske udfordring.

Man skal ikke sælge skindet, før bjørnen er skudt. Det er et godt råd, når man beskæftiger sig med de økonomiske og politiske omvæltninger i det østlige Europa. Helt tilbage i 1950'erne og 1960'erne blev det postuleret, at de markedsøkonomiske og de planøkonomiske samfund var ved at »konvergere« (smelte sammen) på grund af teknokratiseringen af den politiske proces. Konvergensperspektivet blev senere fulgt op af verdenssystemteoretikere som Immanuel Wallerstein, der hævdede, at der kun var et verdenssystem – det kapitalistiske – og at planøkonomierne fuldt ud deltog i dette system som »upwardly mobile semi-peripheral states« (Chase-Dunn, 1982; Wallerstein, 1979). Senere igen fulgte den vesttyske socialdemokrat Peter Benders foregribelse af Østeuropas europæisering og enden på den ideologiske tidsalder – angiveligt indvarslet af »pragmatikere« som Brezhnev og Honecker (1981). Men det er Murens fald, der for alvor har sat konvergens og reintegration på dagsordenen (Dallago, 1992; Sakwa, 1991).

Selv om nutidens analyser af planøkonomiernes omdannelse til markedsøkonomier og reintegration i den internationale politiske økonomi befinder sig på langt sikrere grund, er det problemerne i denne proces, der er i fokus – bjørnen er ikke sådan at få nedlagt! Det faktum, at omstillingen fra plan til marked og demokrati er en forandringsproces helt uden historiske fortilfælde, indbyder til en ydmyg holdning. Problemerne i de to Tysklunde, der ellers historisk, sprogligt og kulturelt så absolut var »most similar systems«, siger noget om, hvor naive og overfladiske de marxistiske verdenssystem-analyser var i deres forståelse af både planøkonomierne og markedsøkonomierne. Generelt tenderer de politiske reformer mod at spænde ben for de økonomiske reformer – social hensyntagen er nødvendig – og derfor bliver post-kommunismen måske en lang, autonom fase i samfundsudviklingen (Riishøj 1992).

Problemerne i den østlige omstilling er paradoksale, fordi de fleste af de forudsætninger, som u-landene mangler som grundlag for deres integration i verdensøkonomien, faktisk er til stede. Det gælder det geografiske og historisk-kulturelle fællesskab med i-landene, den basale fødevareforsyning og velfærd samt uddan-

Mette Skak

## Det østlige Europas reintegration i den internationale politiske økonomi

At bringe det østlige Europa ind i den internationale økonomi viser sig at være en langt mere kompliceret proces, end de fleste har gjort sig forestillinger om. Processen griber ind i hele den internationale politiske økonomis interessestrukturer og store institutionelle spørgsmål. Artiklen rummer en empirisk analyse af de mange forskellige sammenhænge med udgangspunkt i det nye forhold mellem EF og det østlige Europa. Reformprocessen i Vise-grad-landene belyses også, ligeså mere EF-interne aspekter af den nye østpolitiske udfordring.

Man skal ikke sælge skindet, før bjørnen er skudt. Det er et godt råd, når man beskæftiger sig med de økonomiske og politiske omvæltninger i det østlige Europa. Helt tilbage i 1950'erne og 1960'erne blev det postuleret, at de markedsøkonomiske og de planøkonomiske samfund var ved at »konvergere« (smelte sammen) på grund af teknokratiseringen af den politiske proces. Konvergensperspektivet blev senere fulgt op af verdenssystemteoretikere som Immanuel Wallerstein, der hævdede, at der kun var et verdenssystem – det kapitalistiske – og at planøkonomierne fuldt ud deltog i dette system som »upwardly mobile semi-peripheral states« (Chase-Dunn, 1982; Wallerstein, 1979). Senere igen fulgte den vesttyske socialdemokrat Peter Benders foregribelse af Østeuropas europæisering og enden på den ideologiske tidsalder – angiveligt indvarslet af »pragmatikere« som Brezhnev og Honecker (1981). Men det er Murens fald, der for alvor har sat konvergens og reintegration på dagsordenen (Dallago, 1992; Sakwa, 1991).

Selv om nutidens analyser af planøkonomiernes omdannelse til markedsøkonomier og reintegration i den internationale politiske økonomi befinder sig på langt sikrere grund, er det problemerne i denne proces, der er i fokus – bjørnen er ikke sådan at få nedlagt! Det faktum, at omstillingen fra plan til marked og demokrati er en forandringsproces helt uden historiske fortilfælde, indbyder til en ydmyg holdning. Problemerne i de to Tysklunde, der ellers historisk, sprogligt og kulturelt så absolut var »most similar systems«, siger noget om, hvor naive og overfladiske de marxistiske verdenssystem-analyser var i deres forståelse af både planøkonomierne og markedsøkonomierne. Generelt tenderer de politiske reformer mod at spænde ben for de økonomiske reformer – social hensyntagen er nødvendig – og derfor bliver post-kommunismen måske en lang, autonom fase i samfundsudviklingen (Riishøj 1992).

Problemerne i den østlige omstilling er paradoksale, fordi de fleste af de forudsætninger, som u-landene mangler som grundlag for deres integration i verdensøkonomien, faktisk er til stede. Det gælder det geografiske og historisk-kulturelle fællesskab med i-landene, den basale fødevareforsyning og velfærd samt uddan-

nelsesniveau. Ideologisk og sikkerhedspolitisk befinder det nye østlige Europa sig i nord, men med hensyn til markedsøkonomiske strukturer og institutioner er udgangspunktet ringere end mange steder i syd. Det er det østlige Europas integration i verdensøkonomien, der tvinger os til at overveje helt basale spørgsmål som: Hvordan bliver man egentlig optaget og integreret i det internationale system? Og nok så væsentligt: Er der en øvre grænse på systemets absorptionsevne?

Det følgende handler om problemerne i det østlige Europas økonomiske reintegration, med andre ord reintegrationens politiske økonomi. Denne indfaldsvinkel betyder, at den økonomiske reintegration vil blive relateret til indenrigspolitik og sikkerhedspolitik. Endvidere belyses de internationale sammenhænge – altså reintegrationens internationale politiske økonomi. Det syn på problemstillingen, som præger artiklen, er sammenfattet i nedenstående figur:

Figur 1.



Tankegangen er, at reintegrationen på nationalt plan er indlejret i en række ydre sammenhænge, som hver følger nye vanskeligheder til – for eksempel nye interesse modsætninger – men også, at eksterne aktører og strukturer kan skabe nye muligheder, for eksempel tilføre de nationale enheder økonomiske ressourcer. Mit bidrag består i en overvejende empirisk analyse af disse sammenhænge med udgangspunkt i den revolutionerende udvikling i forholdet mellem EF og det østlige Europa. Denne lidt konturløse geografiske term er valgt for at anskue reintegrationen i dens bredde, dvs. inklusive SNG og Baltikum. Senere gælder det dybden, idet jeg vil prøve at gøre status over reformprocessen i Polen, Tjekkiet-Slovakiet og Ungarn («Visegrad-trekanten»). Disse tre centraleuropæiske lande anses af EF for at være længst fremme i reformprocessen (jf. de nyligt indgåede associeringsaftaler), så de giver et indtryk af problemerne netop uden at være »worst cases«. Den sidste del af analysen gælder reintegrationens internationale politiske økonomi. Der indledes med nogle mere principielle betragtninger vedrørende de

EF-interne aspekter af forholdet mellem EF og det østlige Europa. Dernæst diskuteres de konkrete »storpoltiske« problemer, som Østpolitikken rejser på EF-niveau og videre i byrdefordelingen mellem EF, USA og Japan. Som antydnet i figuren ovenfor knytter Østpolitikken an til en mere global problematik om resourcefordeling, som også vil blive berørt.

### **Revolutionen i forholdet mellem EF og det østlige Europa samt dens begrænsninger**

Revolutionerne i Øst- og Centraleuropa i 1989 blev signalet til en revolution i forholdet mellem EF og det østlige Europa. De post-kommunistiske regeringer ønskede ikke blot samarbejde med EF, men gjorde fra starten egentligt medlemskab af EF til et afgørende mål i udenrigspolitikken. Det gjaldt ikke bare de tre centraleuropæiske frontløbere, men også Bulgarien og Rumænien og efterhånden også Albanien. Det gælder ikke bare Kroatien og Slovenien, men også Serbien – samtidig med, at serberne fordømmer EF's intervention. Sideløbende med opløsningen af Sovjetunionen er individuelt EF-medlemskab blevet alle de vestlige forhenværende Sovjetrepublikkers centrale- og langsigtede målsætning (Skak, 1991).

Den dramatiske udvikling i den østlige EF-politik rejser to spørgsmål: Er det for det første realistisk for disse lande at arbejde på medlemskab af EF; hvem bliver i givet fald medlemmer og inden for hvilken tidshorisont? Hvorfor er EF-medlemskab – for det andet – overhovedet kommet på dagsordenen i det østlige Europa? Skal det forklares med selve EF-samarbejdets fornyede vitalitet og tiltrækningskraft, eller spiller andre faktorer ind? Til det første spørgsmål kan siges, at selv om præamblen til de tre Centraleuropæiske landes associeringsaftaler omtaler udsigten til optagelse i EF i ganske forblommede vendinger, er der sket et skred hen mod en faktisk accept af et fremtidigt medlemskab for de tre (Skak, 1991: 63-46). Når EF-Kommissionens formand Jacques Delors og næstformand Frans Andriessen opfordrer EF til at forberede sig på en fremtidig medlemskare på 24 til 30 lande, er det med Ungarn, Polen, og Tjekkio-Slovakiet i tankerne (*Financial Times*, 6. 9. 1991; *International Herald Tribune*, 14. 10. 1991). De vil antagelig kunne optages omkring årtusindskiftet. Det er også er den »frist«, som Polen og Tjekkio-Slovakiet selv sætter, hvorimod Ungarns EF-politik er mere offensiv. Budapest har gentaget, at man vil søge om optagelse nu for at komme med i samme forhandlingsrunde som Sverige og Østrig (*TT*, 29. januar 1992).

Rumæniens og navnlig Bulgariens mere helhjertede reformer er begyndt at tiltrække positiv opmærksomhed fra EF, og den 29. juli 1991 indbød EF-kommissionen officielt Bulgarien til at indlede forhandlinger om associering. Her i 1992 ser det ud til, at Rumænien står på lige fod med Bulgarien, idet Kommissionen anbefalet Rådet at bemyndige den til at indlede forhandlinger om associering for begge lande (*Agence Europe*, 13. 2. 1992). Som følge af deres nyerhvervede selvstændighed er Estland, Letland og Litauen halet stærkt ind på de to Balkan-lande i goodwill. Men i økonomisk henseende har Baltikum et stort reformefterslæb, og derfor er for eksempel briterne meget tilbageholdende med at anbefale associering. Sådanne førstegenerationsaftaler om samhandel, økonomisk og teknisk assistance er dog blevet underskrevet her i 1992.

Hvad angår et sovjetisk medlemskab af EF, har holdningen i EF været afvisende. Den nye situation med 15 suveræne stater rummer imidlertid nogle problemer. Hvad vil EF for eksempel stille op, hvis Moldova beslutter sig for at skyde genvej til EF-medlemskab gennem en genforening med Rumænien? Og er det geopolitisk holdbart at stille sig principielt afvisende over for en regional stormagt som Ukraine? Der er dog trøst at hente i Moskva-økononernes forståelse for, at Rusland ikke vil kunne optages i EF på grund af sin enorme udstrækning og omfattende udviklingsproblemer (Schischkov, 1991: 66). EF's politik i forhold til SNG-staterne er, at associeringsaftaler ikke kan komme på tale (*Agence Europe*; 10. 1. 1992; 13. og 14. 1. 1992). De politiske og økonomiske forudsætninger er ganske enkelt ikke til stede – de nye stater kan ikke pålægges en køreplan for etableringen af et frihandelsområde. Medlemskab for ikke-europæiske SNG-republikker er udelukket ifølge Romtraktatens § 237. Andriessen ønsker i stedet en ny type aftaler, der befinder sig et sted mellem første generationsaftaler og anden generationsaftaler dvs. associeringsaftaler. Rusland, Ukraine, Belarus og Kazakhstan kommer i første række med forhandlinger om de nye aftaler, senere i 1992 følger forhandlinger med resten. (*Agence Europe*, 2.3. 1992). Den britiske forsker John Pinder forestiller sig, at kredsen af EF-lande med tiden (omkring år 2050?) vil blive stærkt udvidet og komme til at omfatte ikke bare Balkan-landene, men også Baltikum og alle tre transkaukasiske forhenværende Sovjet-republikker; Ukraine, Belarus og Moldova, men ikke Rusland (1991a: 11-12).

Svaret på, hvorfor EF over denne enorme tiltrækning på de nye demokratier og nye stater i Øst må søges i flere forhold, heriblandt den øgede dynamik i EF-samarbejdet fra 1986. De ungarske betragtninger om EF-integrationen som den mest overbevisende integrationsproces kan man godt tage for pålydende, da Ungarn helt tilbage i Kadar-årene søgte at nærme sig EF (Pálankai, 1990). Men for lande som Bulgarien gælder det, at de noget ufrivilligt er blevet kastet ud på verdensmarkedet. De nye SNG-eliters samt de baltiske eliters viden om EF er begrænset, så for dem er det snarere myten om EF, der betinger orienteringen mod fællesskabet. COMECON-handelens og den interne sovjetiske handels sammenbrud er derimod et forhold af afgørende betydning for alle landenes udenrigsøkonomiske situation og heri ligger således det konkrete pres ud mod verdensmarkedet og EF. Som følge af omsvinget til hård valuta-afregning blev handelen mellem COMECON-landene som helhed *halveret* i 1991 (OECD, 1991). Tjekko-Slovaekiets økonomi- og finansminister Vaclav Klaus sammenligner det sovjetiske markeds forsvinden med den situation, som Sydkorea og Taiwan ville blive bragt i, hvis det amerikanske marked pludselig forsvandt (*Financial Times*, 2. 4. 1991).

De nye politiske eliter ser tillige inddragelsen i EF-samarbejdet som en helt nødvendig udenrigs- og sikkerhedspolitisk overbygning på de indenrigspolitiske reformer, blandt andet af hensyn til de lokale befolkningers tillid til omstillingen. Der er opstået en hel europæiserings- og reintegrationsideologi omkring den institutionelle forankring i systemet af demokratier og markedsøkonomier. Parallelt med EF-politikken søger man nærmere NATO, WEU, Europarådet osv. Navnlig centraleuropæerne i Visegrád-trekanten føler, at de befinder sig i en uholdbar vakuum-situation, der hurtigst muligt må fyldes op af nye strukturer

for ikke at friste revanchister mod øst (Skubiszewski, 1991). Polens ønske om EF-medlemskab er endvidere begrundet i frygten for Tyskland; i forestillingen om, at Polen via EF kan styrke sin forhandlingsposition i forhold til Tyskland, samtidig med, at EF-strukturen »indbinder« Tyskland.

Ud over overordnede institutionelle motiver er der de (formodede) konkrete sammenhænge mellem EF-medlemskab og økonomisk reintegration som argument for medlemskabs-strategien. Mange mener, at den blotte udsigt til inddragelse i EF's indre marked, som et signal om medlemskab betyder, vil trække udenlandske investeringer til det østlige Europa. Et helt afgørende argument er den markedsadgang, man vil opnå. Står landene uden for EF, pålægges de nemlig kvantitative eksportrestriktioner. Her skal man huske på, at planøkonomierne var *ekstreme import-substitutionsøkonomier*. Derfor kræver deres omdannelse til almindelige, mere eksportorienterede økonomier i sig selv mere eksport-album. COMECON-handelens sammenbrud gør eksport til andre markeder til et *sine qua non* for reformprocessen. Erklæringerne fra det seneste topmøde i G-24<sup>1</sup> viser, at man erkender disse sammenhænge:

»The Ministers state that encouraging exports would be the most effective means for generating hard currency and encouraging foreign capital investment and highlight the need for the G-24 to adopt further market opening measures. These measures, Mr. Andriessen said, are perhaps the main contribution that can be made to the transition process in these countries.« (Agence Europe, 12. og 13. 11. 1991).

Imidlertid har der i praksis været en tendens til at stille krav om »chokterapier« østpå uden forståelse for, at vækst som nøgle til økonomisk fremgang nødvendigvis må være vækst i eksporten. Således er det danske producenter, der har fået eksportfremgang i Polen og ikke omvendt. Parallelt med de franske landmænds vrede demonstrationer mod øget landbrugsimport fra Østeuropa har der østpå været protester mod de stærkt subsidierede landbrugsvarer fra EF med krav om importbegrænsninger.

Sådan som associeringsaftalerne er konstrueret, vil de næppe svække Visegrád-trekantens appetit på fuldgældigt EF-medlemskab – tværtimod. Der er store restriktioner på den østlige arbejdskrafts bevægelighed (Brada, 1991; *Neue Zürcher Zeitung*, 24. 11. 1991). De problemer, som begrænsninger på mobiliteten skaber set i et reintegrationsperspektiv, fremgår af følgende udtalelse fra en ung mekaniker fra Bratislava:

»Vi er fanget i et catch-22. Hvordan skal jeg få erfaringer i management, hvis de vestlige lande ikke giver os arbejdstilladelse? Hvordan skal jeg kunne importere reservedele, hvis jeg ikke må tjene hård valuta i udlandet? Skal vi tvinges til at bruge vores ferier i Vesten på sortbørsaktiviteter?« (Financial Times, 17.-18. 8. 1991).

De øvrige restriktioner i Europa-aftalerne rammer de områder, hvor de tidligere planøkonomier har deres største potentialer: Landbrugsvarer, stål, kul og tekstiler (se i øvrigt Haahrs artikel). Vestlige økonomer fremhæver landbrugsproduk-



tion som en vigtig løftestang for de nye demokratier i den økonomiske omstilling. Også Bulgarien har sine potentialer her; det samme gælder Baltikum og på længere sigt Ukraine. Men i et EF-protektionistisk perspektiv er det netop sådanne udsigter, der kan begrunde en afvisende holdning – her preller de ungarske argumenter om, at Ungarns landbrugseksport kun udgør en forsvindende lille del af EF's samlede landbrugsimport, helt af.

Som omtalt af Haahr i dette nummer af *Politica* har EF i stedet for direkte eksportadgang tilbudt at finansiere landbrugseksport fra Visegråd-landene til SNG-området. Dette trekantkoncept kan føres tilbage til en tale, som den tjekkoslovakiske udenrigsminister Jiri Dienstbier holdt på Harvard universitetet (1990). Østpå anses trekantoperationer for at være et nødvendigt grand design for det nye Øst-Vestforhold, fordi vanskelighederne i Øst hænger så snævert sammen med COMECON- og Sovjethandelens sammenbrud. På grund af de uafklarede administrative forhold i Sovjetunionen/SNG har trekantoperationer imidlertid ikke kunnet iværksættes før indtil for ganske nylig, og i januar afviste de russiske myndigheder ligefrem EF-Kommissionens krav om, at 125 mio. ECU ud af en samlet bevilling på 500 mio. ECU skal øremærkes til opkøb af landbrugsprodukter i Visegråd-landene (*Agence Europe*, 15. 1. 1992). I mellemtiden er trekantkonceptet blevet udvidet til at muliggøre opkøb i Balkan-landene og Baltikum (*Agence Europe*, 26. 11. 1991). På Washington-konferencen om hjælp til SNG i januar 1992 foreslog Visegråd-landene at kombinere trekanthandel med garantier for, at de ville importere vestlige produkter (*RFE/RL Research Report*, nr. 5, 31.1. 1992: 72). Med andre ord sætter man alt ind på at virkeliggøre ideen.

Selv om EF er kommet til at fremstå som den absolut fodslæbende part i forhandlingerne om associering, er det et faktum, at liberalisering og markedsadgang er et tveægget sværd med klare risici for de svage økonomier i øst. Hvis de ikke er seriøse i deres tilpasning til EF og forbereder sig på den konkurrence, der kommer, vil de blive blæst omkuld. Det var beskeden fra Jacques Delors til Polens præsident Lech Walesa, da denne talte om det nye sølvtæppe mellem øst og vest (*The Guardian*, 4. 4. 1991). Heroverfor lyder Visegråd-trekantens modargument, at beslutningerne om at optage Grækenland, Spanien og Portugal var relateret til deres demokratisering og altså ikke begrundet i de tre landes økonomiske forudsætninger. På nogle områder lever de stadig ikke op til EF-niveau, det såkaldte *acquis communautaire*<sup>2</sup>.

I forbindelse med topmødet i Maastricht er det gået op for østeuropæerne, at *acquis* ændrer sig, og at det EF-marked, man skal tilpasse sig, bliver mere reguleret. De frygter, at medlemskabet nu igen fortoner sig ud i en fjern fremtid (*Financial Times*, 9. 12. 1991). I Polen går den udenrigspolitiske debat på spørgsmålet om udenlandsk indblanding i polske forhold, hvor Bruxelles og Washington er ved at afløse Moskva som yndlingsaversion. Omvendt vil mange slovakker hellere end gerne erstatte Prags »formynderi« med Bruxelles', og Slovakiet ønsker med tiden selvstændigt medlemskab af EF. På det føderale niveau i Tjekko-Slovakiet og i Ungarn er holdningen til udfordringen fra Maastricht, at man vil bide tænderne sammen og tilpasse sig. Indadtil må alle tre lande dog ærge sig over, at kuppet i Sovjetunionen slog fejl. Mens det stod på, dvs. den 21. august anbefalede

den belgiske EF-kommissær Karel van Miert, at de tre langt hurtigere end planlagt blev fuldgældige EF-medlemmer (*Information*, 22. 8. 1991).

Den franske finansminister Pierre Bérégovoy og mange andre opfordrer til, at man østpå laver en betalingsunion i stil med den europæiske betalingsunion EPU, der blev etableret i 1940'erne som led i Marshall-hjælpen. Med en beskedne balanceringsfond på 350 mio. \$ satte den gang i handelen i Vesteuropa oven på krigen (Merritt, 1991). De tidligere COMECON-landes manglende vilje til at styrke deres indbyrdes handel gennem liberaliseringer har vakt megen kritik og er en akilleshæl i reformbestræbelserne i øst (Lavigne, 1991; Duisenberg, 1991). Imidlertid frygter ungarn, at en styrkelse af de regionale økonomiske bånd vil afsondre Ungarn fra EF. Selve Visegrád-samarbejdet, som for øjeblikket drejer sig om Europa-politik og sikkerhedspolitik, vil antagelig tage en drejning over mod økonomi, idet man lægger op til dannelsen af et frihandelsområde. Desuden er hele trekanten med i den såkaldte Hexagonale (nu: »Det Centraleuropæiske Initiativ«), der også omfatter Italien, og som fungerer som bro til EF. Sammenfattende kan man sige, at revolutionen i forholdet mellem EF og det østlige Europa indebærer, at den handelspolitiske side af denne relation er blevet til en associerings- og medlemskabsproblematik. Som det er fremgået, lægger Øst- og Centraleuropa overordentlig megen vægt på den handelspolitiske side af forholdet, ligesom u-landene gør det i deres forhold til i-landene ud fra filosofien »Trade, not Aid«.

### **Bistandspolitiske og andre økonomiske aspekter af det nye Øst-Vest forhold**

Alligevel er der en bistandsdimension i forholdet mellem EF og det østlige Europa, hvor politiske og sikkerhedspolitiske hensyn er i højsædet. *Marshall Plan or Martial Law* som det er blevet sagt! I takt med de revolutionære udviklinger i det østlige Europa er en bistandspolitik blevet opbygget (PHARE) i en dertil etableret ramme, G-24 (se note 1), som EF er koordinator af. Endvidere har EF længe lagt planer for hjælp til Sovjetunionen/SNG, og i IMF-regi oprettes formentlig en fond til stabilisering af den russiske betalingsbalance og valuta. Hjælp til stabilisering af de øst- og centraleuropæiske landes betalingsbalancer indgår i PHARE-programmet, som derudover hovedsagelig drejer sig om teknisk bistand. Der har dog været problemer især med de amerikanske og japanske indbetalinger til hjælpen til Øst- og Centraleuropa.

Man har længe ikke rigtig kunnet komme nogle vegne med programmet for Sovjetunionen som følge af det administrative kaos, og det er og bliver problematisk at yde hjælp til det bundløse kar, som SNG-området udgør. Samtidig er de sikkerhedspolitiske risici ved det økonomiske sammenbrud, der er i gang, meget iøjnefaldende. Det sidste er Visegrád-landene meget opmærksom på, idet de ser udviklingen østpå som en trussel mod deres egen økonomiske og politiske reintegration. Derfor optrådte de på Washington-konferencen som indpiskere for en hjælpeindsats over for SNG. Lech Walesa har ligefrem truet med at videresende flygtninge fra SNG-området til Vesteuropa og Japan, hvis den vestlige hjælp udebliver (*RFE/RL Research Report*, nr. 5, 31.1. 1992: 52-53). »Flygtningetruslen«



som centralt element i både den vestlige og østlige frygt for udviklingen i den gamle Sovjetblok kræver dog nogle ledsagende kommentarer.

Forestillingen om de millionstore horder af hungerflygtninge er misvisende – det er typisk veluddannede og yngre, der vælger at bryde op. Det betyder imidlertid, at det store problem ikke ligger i vest, men i øst – i *udvandringen*. Det er svært at skabe en markedsøkonomi og konsolidere demokratiet, hvis man berøves sine entreprenører, sin kommende middelklasse. I denne situation er det vigtigt, at Vest har forståelse for nødvendigheden af faglig udveksling, for hele spektret af videnoverførsel – inklusive den mellem menneskelige kontakt og inspiration – som essentielle elementer i den forvandling, som skal finde sted. Hvad angår egentlige flygtninge må man også gøre sig den østlige side af dette problem klart med dets skadelige indvirkning på landenes økonomiske og politiske situation. Den måske millionstore skare af flygtninge fra etniske konflikter rundt om i SNG-området skærper konkurrencen om boliger i dette område, forårsager produktionstab og forsyningssvigt. Mange SNG-borgere tager til Polen, som også huser folk, der er flygtet fra krisen i Rumænien og Bulgarien, og det er med til at trække den polske reformproces i langdrag. Ungarn huser 30 – 50.000 flygtninge fra krigen i Jugoslavien<sup>3</sup>. Mere overordnet kan man sige, at reintegrationen i de lidt mere stabile og udviklede områder trues af ustabilitet i fattigere nabolande. Løber udviklingen i SNG-området løbsk, vil usikkerheden brede sig til hele Europa og freden være truet.

Politiske og sikkerhedspolitiske overvejelser kommer direkte til udtryk i EF's politik over for det østlige Europa. Således minder EF-kommissær Andriessen om, at alles sikkerhed og stabilitet er indbyrdes forbundet, hvorfor landene østpå må overholde menneskerettighederne og beskytte de nationale mindretal. Samtidig opfordrer han G-24 til i særlig grad at bidrage til at styrke det civile samfunds institutioner (*Agence Europe*, 12. 11. 1991). Denne type bistand har faktisk manglet i EF's instrumentarium. Nytænkningen kan tages som udtryk for, at EF begynder at indse, hvad det betyder, at der er tale om et totalt systemskift i det østlige Europa. Som Bronislaw Geremek (Polen) har påpeget, er der den fundamentale forskel på demokratiseringerne i Middelhavslandene og det østlige Europa, at førstnævnte ikke også samtidig skulle indføre markedsøkonomi. Af den grund er »Marshall-hjælp« nødvendig (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. 5. 1991). Man skal være opmærksom på de særlige interdependenser og muligheder for konspiratoriske alliancer, som det østlige systemskifte skaber i og med, at det drejer sig om afviklingen af et sammenhængende hegemonialt subsystem i international politik og ikke blot ét lands demokratisering.

Modsat situationen for Marshall-hjælpen til det krigshærgede Vesteuropa spiller udsigten til nye afsætningsmarkeder for donorlandene en klart sekundær rolle som motiv for den vestlige indsats. Marshall-hjælpens forhistorie var forsøget på at skabe et internationalt monetært regime på Bretton Woods konferencen i 1944 (Spero, 1985: 40 ff). Bretton Woods-regimet måtte stilles i bero, indtil Vesteuropa var bragt på fode igen gennem Marshall-hjælpen, og tilsvarende blev handelsorganisationen GATT først oprettet i 1947. Idag er Øst- og Centraleuropa i en lignende situation, som kræver, at regionens interne pengepolitiske reformer og li-

beraliseringer følges op af international bistand og indgreb mod protektionisme. I øvrigt bør det ikke glemmes, at de krigshærgede økonomier i Øst- og Centraleuropa i årene 1945-55 ufrivilligt ydede »Marshall-hjælp« til Sovjetunionen gennem den økonomiske udbytning, de blev udsat for. Overførslerne fra Øst- og Centraleuropa til USSR er blevet opgjort til i alt 14 milliarder \$! (Marer, 1984). Til sammenligning udgjorde Marshall-hjælpen 12 milliarder \$ (svarende til ca. 64 milliarder \$ med nutidens målestok). Hvad angår tilsagn om bistand, er man med den nuværende indsats i G-24 (som ikke inkluderer hjælp til SNG) oppe på 32 milliarder \$, dvs. »en halv Marshall«-indsats (*Agence Europe*, 12. 11. 1991). Vurderingerne af behovet for hjælp svinger umådelig meget. For nylig har man anslået et samlet behov for »Marshall-hjælp« til SNG samt Øst- og Centraleuropa på 125-150 milliarder \$ årligt i mindst en tiårig periode – *fraregnet* hjælp til miljøforbedringer og ny energiforsyning (Cassen, 1992). Et beløb i den størrelsesorden vil ikke kunne tilvejebringes gennem offentlige overførsler alene, men forudsætter omfattende direkte investeringer (*Monitoring European Integration*, 1990: 39). Spørgsmålet er, om Marshall-konceptet egner sig til at mobilisere vestlige ressourcer til støtte for øst. Filosofien er at etablere en *international sikkerhedspolitisk økonomi*, men det er vanskeligt at få økonomiske aktører til at handle sikkerhedspolitisk (og næppe heller ønskeligt).

Ud fra disse betragtninger er der langt mere interessante perspektiver i det *europæiske energi-charter*. Det blev underskrevet den 17. december 1991 af alle EF-landene, EFTA-landene, landene i Øst- og Centraleuropa inklusive de tre baltiske republikker, næsten alle SNG-republikkerne samt USA, Japan, Canada og Australien. Ideen er, at det østlige Europa får del i vestlig energiteknologi mod, at Vest får adgang til energiresourcerne i Øst, i særdeleshed i Sibirien. Øst- og Centraleuropas interesse i projektet er den øgede forsyningssikkerhed og med tiden de lavere energipriser og det lavere energiforbrug, som dette samarbejde åbner for. Det er tanken at følge Charteret op med en mere juridisk forpligtende »primær akt« til ikrafttræden sidst i 1992 (*Agence Europe*, 16.-17. 12. 1991). Efterhånden er denne oprindeligt hollandske idé blevet overtaget af EF, der nu er en central aktør i det næsten verdensomspændende projekt. Det springende punkt er naturligvis, om man kan have tillid til SNG-områdets deltagelse. Alligevel repræsenterer energicharteret med sin nogenlunde ligelige fordeling af fordele og byrder blandt parterne noget meget væsentligt, nemlig en struktur af gensidige økonomiske egeninteresser. Tyske konservative politikere omtaler projektet i helt lyriske vendinger – »et projekt for fred i Europa« – og drager paralleller til Kul- og Stålunionen fra 1952, som førte til den europæiske integration i form af EF.

### **Reformprocessen i Visegrad-trekanten – en foreløbig status**

Baggrunden for det økonomiske systemskifte i det østlige Europa er blandt andet regionens abnormt lave andel af den internationale handel. I 1988 udgjorde de europæiske planøkonomiers andel af verdenshandelen kun syv procent (handelen inden for COMECON iberegnet!), hvorimod deres andel af den globale vareproduktion udgjorde næsten 25 procent (Smolik, 1991: 54). Som de overcentraliserede import-substitutionsøkonomier de var, udtømte planøkonomierne deres

udviklingspotentialer (Skak, 1989: 621). De store statslige monopoler inden for produktion må brydes op og erstattes af mindre virksomheder i indbyrdes konkurrence. Det er deres deltagelse i den internationale økonomi, der er løftestangen for de post-kommunistiske staters reintegration. I den økonomiske litteratur peges der på tre typer af reformer som nødvendige elementer i omstillingen til markedsøkonomi:

- Makroøkonomisk stabilisering
- Pris- og handelsreformer
- Strukturreformer og ændringer i institutioner (Collins og Rodrik, 1991: 11)

Den makroøkonomiske stabilisering dvs. en bæredygtig penge- og finanspolitik samt realistiske vekselkurser for at normalisere handelen har stået helt centralt i Visegrad-landenes reformproces indtil nu. Man kan også notere væsentlige resultater som Polens overvindelse af hyperinflationen – fra 78 procent på månedsbasis i januar 1990 til 1,8 procent i august 1990 (Slay, 1992a). På årsbasis var inflationen i 1991 70 procent i Polen, 46 procent i Tjekko-Slovakiet og 35 procent i Ungarn (de Weydenthal, 1992). Polen med 40 mio. indbyggere har den største økonomi og også de største problemer med økonomien. Den polske krise går tilbage til tiden omkring 1970, til datidens dilemma mellem sociale hensyn og strukturreformer. Som følge af nutidens reformer er den polske zloty nærmest konvertibel, og mere end halvdelen af udlandsgælden er fjernet gennem en særaf-tale med Paris-klubben i april 1991. Som udgangspunkt havde Tjekko-Slovakiet den laveste udlandsgæld af alle tre og har både kunnet og villet sætte hårdt ind på at opnå makroøkonomisk stabilitet. Ungarn har problemer med gæld, men derimod ikke inflation, og har et vist reformforspring i form af liberaliseringer tilbage fra Kadars regeringstid, som man nu bygger videre på.

Makroøkonomiske kategorier som penge- og finanspolitik er stort set ukendte i planøkonomierne, og derfor fordrer reformerne helt ny økonomisk sagkundskab. Medlemskab af internationale organisationer som IMF og OECD er derfor også et spørgsmål om adgang til økonomisk ekspertise og konkrete informationer. I sommeren 1991 blev Visegrad-landene tilknyttet OECD som »partnere«, hvad der giver dem mulighed for at trække på OECD samtidig med, at OECD selv følger udviklingen og udgiver »karakterbøger«. Blandt andet med henblik på tilnærmelsen til EF skal landene indføre moms og andre former for indirekte skatter, og befolkningerne skal til at betale indkomstskat – et område, hvor Ungarn har været pioner. Både med hensyn til beskatningsgrundlag og opsparing som kilde til investeringer må eksportindtægternes rolle som løftestang igen understreges.

Visegrád-landene er selv nået langt i liberaliseringen af udenrigshandelen og afskaffelse af prissubsidier svarende til den midterste type reformer. Men landene er ikke herrer over udviklingen. Sluterklæringen fra G-7 topmødet i London i juli 1991 fastslår, at et heldigt udfald af Uruguay-runden er et »essentielt element« i Øst- og Centraleuropas integration i det multilaterale handelssystem (*Financial Times*, 18. 7. 1991). Tjekko-Slovakiet og Polen har været medunderskrivere af en advarsel til EF og USA om ikke at lade uenigheden inden for landbruget blokere for andre områder med handelsbegrænsninger (*Financial Times*, 29. 11. 1991).

Resultaterne er mere blandede inden for strukturreformer, dvs. privatiseringer, produktionsomlægninger og indførelse af hårde budgetbegrænsninger, så virksomhederne ikke længere kan opnå direkte og indirekte kreditter fra staten (jf. Kornai, *Økonomisk oversigt*, 1990: 154). Der skal helt ny lovgivning til på områder som ejendomsret og profitrepatriering for udenlandske virksomheder, og der skal opbygges et kapitalmarked og en finansiel sektor helt fra bunden. Både industri og landbrug må i vidt omfang privatiseres, men privatiseringen af de store statslige selskaber volder mange kvaler. Ofte er det ikke rentabelt at opretholde produktionen, og med det beskedne kapitalindskud, som indenlandske opsparinger udgør, kan det være svært at holde de rentable virksomheder på indenlandske hænder. Den svigtende afsætning på SNG-markedet samt de vesteuropæiske restriktioner på kul- og stålimport vil gennemtvinge afvikling af en del statslige mastodonter. Tjekko-Slovakiet har indledt »den store privatisering« her i 1992 oven på privatiseringen af henved 10.000 små virksomheder i 1991.

I Polen går bølgene højt i spørgsmålet om strukturreformer gennem privatisering af de statslige virksomheder. Det første forsøg på privatisering af de 400 »største og bedste« statslige virksomheder blev en fiasko (Slay, 1992b). I befolkningen dvs. navnlig blandt de arbejdsløshedstruede er holdningen, at staten må træde til – altså om nødvendigt tage en tabsgivende produktion på sin kappe. De bakkes op af polske keynesianske økonomer, der er kritiske over for Balcerowicz-planens stramme makroøkonomiske styring. I virkeligheden er det nok så meget den politiske kultur, der griber ind i reformprocessen her. Ikke bare i Rusland, men også i Centraleuropa hersker en udpræget paternalistisk statsopfattelse. Mange har i den forbindelse peget på det latinamerikanske, dvs. det *Peronistiske scenario* – kombinationen af høj inflation, recession, høj arbejdsløshed og en opposition, der er tilhænger af statsstyring (in casu Solidaritets venstrefløj, Merritt, 1991: 19).

Produktionsomlægninger er nødvendige af hensyn til konkurrenceevnen. Det er dog ikke så ligetil med den store døde kapital, som den militære sektor udgør. I Slovakiet er der op mod 80.000 arbejdspladser på spil i denne sektor, og allerede nu er arbejdsløshedsprocenten i denne del af føderationen langt højere end i Tjekkiet/Böhmen. I Polen er det nødvendigt at lægge landbrugene sammen, da de fleste brug er på under fem ha. Men igen trækker reformerne beskæftigelsesproblemer med sig, og hjælp til omskoling vil derfor være uhyre værdifuld. Selv om ledighed er blevet et stort og reelt problem for alle landene, advarer OECD dog mod at tage den officielle arbejdsløshedsstatistik for pålydende (1991). Navnlig i Ungarn og i Polen (– hvor arbejdsløsheden nominelt er oppe på 11,4 procent) er arbejdsmarkedet i virkeligheden »grå-sort«. Der er tradition for, at den enkelte arbejdstager har mere end et job – i Ungarn ofte 4-5 jobs. Heri ligger noget af forklaringen på væksten i den private sektor, som i øvrigt er et kardinalpunkt i omstillingen. Dette billede af en nogenlunde vellykket reformproces i Ungarn og Tjekko-Slovakiet og en mere blandet status i Polen går igen i stort set alle vurderinger (Brabeck, 1991).

Som før anført betyder udviklingen i EF nye krav til Visegrád-trekantens reformproces. I Maastricht blev EF-landene enige om, at deres budgetunderskud

ikke må overskride tre procent af BNP ved år 2000; noget, som også de lande, der søger optagelse i EF vil skulle opfylde (de Weydenthal, 1992). Trekanten har meget langt til EF's målsætning om en gennemsnitlig inflation på højst 1,5 procent. Ungarerne indser nu, at tilpasningen af love kan komme til at vare 10 år, men processen er indledt og der er gjort fremskridt, for eksempel med hensyn til banklovgivning (*Heti Világgazdaság*, 1. 2. 1992). Ungarn er længst fremme med opbygningen af et kapitalmarked og udsendte først i 1992 obligationer for 600 mio. DM (*Financial Times*, 28. 1. 1992).

Visegrád-trekanten er inde i en meget afgørende fase af reintegrationen, implementeringen af de nødvendige reformer. Det vanskelige er at overskue denne fase – ingen ved, hvor længe den vil vare. Regionen er plaget af *produktionsnedgang og recession*. Ganske vist er Bulgarien langt hårdere ramt, men udsigterne for Tjekko-Slovakiet er ikke for lovende med en forventet produktionsnedgang for 1992 på seks procent i forhold til 1991, hvor der var en nedgang på 12 procent (OECD, 1991). Nu ville omstillingen fra plan- til markedsøkonomi under alle omstændigheder skabe fald i produktionen, da mange af de hidtidige produkter var af ekstremt ringe kvalitet. Men det sovjetiske markeds pludselige forsvinden gør produktionsomlægningen umådelig brutal. Det er dog lykkedes alle tre lande at skabe *øget eksport til OECD-området*. Polen kan fremvise de største stigninger – 37,2 procent i fjerde kvartal af 1990 i forhold til tredje kvartal (OECD, 1991).

For Ungarn fordeler fremgangen sig mere jævnt, men fremgangen er ikke mindre spektakulær, når man ser på indtjeningen. Selv om regeringen havde ventet et underskud på handelsbalancen i 1991, udviste tredje kvartal et overskud på 200 mio. \$ (Slay, 1992b). Ungarns handelsomlægning mod EF har stået på over en lang årrække, og landet er derfor mindst afhængig af det sovjetiske marked og har følgelig de laveste tal for produktionsnedgang (ti procent af BNP i 1991, Slay, 1992b). Tjekko-Slovakiet halter lidt bagefter, men der var høje stigningstakter i 1991. For flere af landene opvejes eksportopsvinget dog af stærkt øget import fra OECD-landene med handelsbalanceunderskud til følge i 1991. Det siger dog også noget om *markedsåbning*, en af indikatorerne på reintegration.

Markedsåbning og eksportfremgang er vigtige signaler for udenlandske investorer. Der har været store udsving i de udenlandske investorers vurderinger af de østlige markeder – fra en *gold rush*-stemning lige efter revolutionerne i 1989 til udbredt forsigtighed siden da (Leebaert, 1990; Schriber, 1991). Forklaringen er givetvis den mangfoldighed af praktiske og organisatoriske problemer, man støder på, med uvisheden med hensyn til udviklingen i Sovjetunionen/SNG-området som et forstærkende moment. Det kan være svært at finde de solide investeringsobjekter blandt de forhenværende planøkonomiske virksomheder. Ungarn kan her drage fordel af sine årelange erfaringer for samarbejde med vestlige virksomheder, en fungerende telekommunikation mm. Der er store strukturelle skævheder i de vestlige direkte investeringer med en overvægt inden for bilindustrien som for eksempel VW's opkøb af Skoda i Tjekko-Slovakiet, det største investeringsprojekt overhovedet (*Der Spiegel*, nr. 28, 1991). I starten af 1992 oplevede Tjekko-Slovakiet en stor fremgang i investeringer som følge af den netop indledte store privatisering (*Neue Zürcher Zeitung*, 15. 1. 1992).



Blandt de europæiske investorer er tyske virksomheder dominerende. Af politisk-historiske grunde er holdningen til den tyske fremmarch ambivalent i Polen og Tjekkio-Slovakiet. Hvor polakkerne er ved at skifte over til at efterlyse tyske investeringer, opfordrer Tjekkiet/Böhmen USA og Japan til at gøre sig gældende på Tysklands bekostning (*International Herald Tribune*, 24. 1. 1992). Som helhed må det dog siges, at frustrationerne i det østlige Europa gælder de *udeblevne investeringer*. Set med investorernes øjne er det ikke et stabilt marked, men omvendt opnår man ikke stabilitet uden udenlandske kapitaltilførsler og samarbejde med udenlandske virksomheder. Denne hønen og ægget-situation kan nok kun løses ad politisk vej, gennem klare signaler fra EF om, at Ungarn, Polen og Tjekkio-Slovakiet vil blive optaget i den europæiske økonomiske »arkitektur«.

Med forbehold over for de politiske risici ved den situation, Visegrad-trekanten befinder sig i, vurderer OECD, at Ungarn måske allerede i midten af 1992 er over den værste krise, og at Tjekkio-Slovakiet inden for en overskuelig periode vil nå sin bølgedal. For Polen er udsigterne mere usikre.

### **Reintegrationens internationale politiske økonomi**

Med hensyn til den bistandspolitiske side af EF's Østpolitik er der med den nye Delors-pakke for 1993-97 lagt op til et mere grandtøst »finansielt perspektiv« for Østpolitikken og andre eksterne EF-aktiviteter kombineret med en vis effektivisering og stramning, som efterlyst af John Pinder (1991b: 105; *Agence Europe*, 17. 1. 1992). Der indgår dog mange andre hensyn end rent østpolitiske effektivitets-hensyn i EF's Østpolitik – såvel EF-interne hensyn som internationale hensyn og interesser spiller ind. Disse ydre rammer for EF's Østpolitik og det østlige Europas reintegration er emnet for dette afsnit. Det grundlæggende dilemma i EF's Østpolitik er modsætningen mellem protektionistiske økonomiske interesser og sikkerhedspolitik:

»If reform fails because of a lack of financial support, or through a lack of openness to Central European exports to Western Europe, or because of excessive reticence toward membership of the EC system, then we will all pay in security terms« (Francois Heisbourg, direktøren for det Internationale Institut for Strategiske Studier i *International Herald Tribune*, 30. 5. 1991).

Dybden i den rent sikkerhedspolitiske problematik illustreres nok bedst ved at henvise til allianceteoretiske begreber som »entrapment« og »abandonment« (Snyder, 1984: 466 ff). EF's dilemma over for det østlige Europa – og i den forbindelse medtænkes også det enorme område som SNG-republikkerne udgør – består i et *omvendt entrapment- versus abandonment-dilemma*. Ifald EF vælger at åbne sig for det østlige Europa og lover hurtigt EF-medlemskab, frygter mange, at problemerne i øst vil få hele EF-integrationen til at lide skibbrud (»entrapment«). Vælger EF derimod at hellige sig unionsdannelse og indre markedsdannelse uden at integrere samfundene i øst i processen, risikerer man, at deres politisk-økonomiske krise eskalerer og skaber akut fare for freden i Europa for eksempel i form af fascisme eller ukontrollable flygtningestrømme (»abandonment«).



Vanskeligheden ligger i, at ingen ved, hvor det kritiske punkt for de to scenarier eller strategier befinder sig.

Debatten om integration i bredden og i dybden kredser om en formodet kritisk masse for integration, altså grænserne for EF-systemets absorptionsevne. Det, der gør problemstillingen kompliceret, er det trade off, der er mellem organisatorisk effektivitet og demokratisk medbestemmelse, for med hensyn til den rent økonomiske formåen har man for så vidt allerede en løsning med de rige EFTA-landes kommende optagelse som medlemmer. Et udvidet EF risikerer at blive et meget elitestyre EF, med mindre man reformerer EF i føderalistisk retning eller bryder samarbejdet op, så »unionen« bliver en variabel enhed (Wallace, 1991). Spørgsmålet om, hvordan EF skal gribe reintegrationsaspektet af sin Østpolitik an, berører altså de helt fundamentale spørgsmål vedrørende EF's funktionsmåde og fortsatte beståen. Både udefra og indefra er EF under pres for at imødekomme de nye skrøbelige demokratier (*Financial Times*, 15. 1. 1992). Samtidig stiller nogle spørgsmål ved Østpolitikens primat og efterlyser større opmærksomhed om Nordafrika/Mellemøsten – det gælder især EF-politikere fra Middelhavsområdet. Delors taler om et *grand design* gående ud på en simultan indsats i øst og i syd (1991: 102).

De EF-interne problemer i Østpolitikken kom tydeligt frem i forbindelse med associeringsforhandlingerne, hvor det bestandig var Frankrig, der sagde fra. Mange mener, at Frankrigs problemer på landbrugsområdet og i industrien er selvforskyldte. Men de stejle franske holdninger over for østeuropæisk markedsadgang må ses i sammenhæng med Frankrigs rolle som taber ved ophøret af den kolde krig, Tysklands samling og udsigten til en styrkelse af Norden og Centraluropa via EFTA-landenes indtog i EF. Uden for referat forklarer embedsmænd i EF-kommissionen, at den kommende tids EF-diplomati går ud på at få Frankrig til at indse, at Sveriges EF-medlemskab ikke vil svække Frankrigs forhandlingsposition, men tværtimod styrke den. Sverige vil være en oplagt allieret for Frankrig på områder som fælles våbenproduktion! Selv om Tyskland er Frankrigs allierede i EF-politikken hidrører Frankrigs dilemmaer i Østpolitikken netop fra Tyskland. Problemet for Frankrig er, at man næppe har råd og slet ikke politisk bagland til at støtte en meget imødekommende EF-politik over for det østlige Europa. Men undlader Frankrig at bakke op om EF's Østpolitik, afskærer man sig fra indflydelse på Tysklands gøren og laden i det østlige Europa og vil ikke kunne forhindre Tyskland i at gøre Østeuropa til sin private indflydelsessfære. Geopolitisk og økonomisk vil Tyskland til enhver tid være i en nøgleposition; noget, som ungarerne er meget bevidste om og søger at udnytte i stedet for at bekæmpe (*Népszabadság*, 8. 2. 1992).

EF's Østpolitik skal ses i sammenhæng med byrdefordelingen i G7-gruppens Østpolitik og kampen om indflydelse i det nye østlige Europa. EF er kommet til at stå centralt i Østpolitikken som følge af USA's mindskede betydning som Vesteuropas strategiske partner og USA's økonomiske svækkelse. Japan er tøvende både med hensyn til investeringer og hjælp til SNG-området, det sidste grundet striden om Kurillerne. Magtspillet i trekanten EF-USA-Japan inden for GATT overføres i nogen grad på Østpolitikken, som da USA's vicepræsident Dan

Quayle i sommer bakkede op bag Østeuropas krav om markedsadgang til EF (*Financial Times*, 8.-9. 7.1991). USA hjalp Polen til en gældsreduktion, men det er først nu, at USA vender sig mod Baltikum og SNG-republikkerne.

På det seneste har USA søgt at markere sig i den multilaterale Østpolitik med indkaldelsen af konferencen i Washington i januar 1992 om koordinering af hjælpen til SNG. Initiativet blev mødt med skepsis i Europa, blandt andet fordi USA's hidtidige andel af den internationale hjælp til SNG kun udgør 8,7 procent, og den har lige så meget været en hjælp til de betrængte amerikanske landmænd i Midt-Vesten (*Le Monde*, 23. 1. 1992). Fra tysk side frygtede man, at USA ville være gavmild med tyskernes penge. Amerikanerne ønskede kun at diskutere nødhjælp, mens europæerne ønskede at drøfte stabiliseringsfonde og hjælp til strukturreformer (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. 1. 1992). EF udtrykte sig dog positivt om konferencen bagefter, måske fordi den bliver fulgt op af en konference i Lissabon, som EF får ansvaret for (*Agence Europe*, 24. 1. 1992). Uheldigt er det dog, at USA befinder sig i et valgår. Det mere langsigtede og visionære såsom trekantoperationerne får lov at ligge. De store muligheder i dette koncept ligger blandt andet i, at Latinamerika har ytret ønske om at blive tilknyttet eventuelle trekantoperationer (*Népszabadság*, 4. 2. 1992).

Hermed er et endnu mere overordnet tema om sidegevinster via Østpolitikken, byrdefordeling og prioriteringer anslået. I debatten om udviklingsbistand kan man spore megen uro over de internationale finansielle ressourcers flugt fra Syd til Øst (*Die Zeit*, 7. 6. 1991). Der er ingen tvivl om, at hjælpen til det østlige Europa haler stærkt ind på hjælpen til u-landene. Men faktisk har u-landene problemer med at udnytte hjælpen effektivt. Normalt er det u-landenes gældsætning og de skæve internationale handelsvilkår, der nævnes som den afgørende hindring for deres udvikling. Det virkelige nord/syd-problem er snarere det mere generelle overhovedet at fastholde den nordlige hemisfæres interesse og forståelse for problemerne i syd. I det lys er der i allerhøjeste grad brug for Delors' tanker om en balancegang mellem Øst og Syd.

En helt ny vision for sammenkædning af Østpolitikken og u-landspolitikken er blevet fostret i Latinamerika. Argentinas EF-ambassadør har anmodet EF om at medvirke til, at emigranter fra det østlige Europa bliver sendt til Argentina og andre lande i Latinamerika. Der skal laves et pilotprojekt for bosættelse af i alt en halv million emigranter over fem år. Det er primært faglært arbejdskraft, som det tyndtbefolkede Argentina efterspørger. Flere lande i Latinamerika er interesserede – Uruguay ønsker tilflyttere fra de baltiske lande, mens Chile prioriterer folk fra ex-Jugoslavien og Volga-tyskere. Argentina selv er interesseret i Visegrád-trekanten og forestiller sig, at projektet efterhånden kan finansiere sig selv via billige iværksætterlån til indvandrerne (*Agence Europe*, 31. 1. 1992; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. 1. 1992).

## Konklusion

Det er for tidligt at ånde lettet op på de tidligere planøkonomiers og nye demokratiers vegne. End ikke de lande, der er længst fremme i reformprocessen, dvs. Visegrad-landene, kan føle sig sikre på at blive en organisk del af den internationale

politiske økonomi, dvs. markedsøkonomien. Alle tre er gået langt i retning af et faktisk økonomisk systemskifte, men de sociale følger af reformerne komplicerer problemerne vedrørende konsolideringen af demokratiet. Regionale problemer af sikkerhedspolitisk art griber ind i processen. Den nye østpolitik berører hele den internationale politiske økonomis interessestrukturer og aktørkonstellationer og rejser komplicerede spørgsmål for systemets institutioner og mekanismer. Det ses særlig tydeligt i EF's problemer med at håndtere udfordringen fra øst.

Den vigtigste iagttagelse på det mikroanalytiske plan er, at når først de afgørende politiske hindringer for deltagelse i verdensøkonomien er bragt af vejen, slår de strukturelle, institutionelle og politisk-kulturelle barrierer des mere mærkbart igennem. Problemerne på mikroplan forstærkes af de komplicerede sammenhænge og trade offs på makroplan som for eksempel modsætningen mellem sikkerhedspolitiske hensyn og økonomiske hensyn. Den traditionelle sikkerhedspolitik's instrumenter bliver mere og mere af ikke-militær art. Men det går ikke an at gøre den internationale politiske økonomi til en international sikkerhedspolitisk økonomi. De vanskelige valg kompliceres yderligere af, at selv kortsigtede økonomiske egeninteresser, såsom hensynet til beskæftigelsen kan rumme et indre sikkerhedsaspekt (*national* sikkerhed og stabilitet).

Problemerne med at fastholde stabiliteten, mens verden bevæger sig fra at være en hegemonisk til en mere multipolær struktur, forstærkes af turbulensen i det østlige Europa. Selv om EF bliver det østlige Europas altoverskyggende partner i den internationale politiske økonomi, er det stadig nødvendigt med et samspil mellem EF, USA og Japan. Den kendsgerning udnyttes dog på en måde, som ikke altid kommer det østlige Europa til gode. USA har problemer med sin nye rolle i Østpolitikken, men USA's adfærd er også og naturligt nok præget af ønsket om at udnytte de politiske muligheder østpå. Tilsvarende søger Tyskland på egen hånd at sikre sig østpolitisk, mens EF søger at finde en balance mellem de indre og ydre udfordringer, herunder en øst/syd-balance. Af alle disse grunde er post-kommunismen en vandring i Tårernes Dal (Dahrendorff, 1990: 92).

## Noter

1. G-24 er en betegnelse, der henviser til »gruppen af 24 OECD-lande«, der blev dannet på G-7 (de syv førende industrilande) -topmødet i Paris i sommeren 1989. Landegruppen indledte et økonomisk hjælpeprogram for Polen og Ungarn (»PHARE«); et program, der er blevet udvidet til hele Østeuropa og nu også de baltiske republikker.
2. Oversat til dansk betyder »Acquis communautaire« »det af Fællesskabet opnåede (integrations-)niveau«, svarende til engelske begreber som »state of the art«, her altså inden for økonomisk integration. Acquis er kriterium for optagelse i EF, men kan netop ikke konkretiseres, fordi det er et dynamisk begreb. I Centraleuropa oplever man denne mangel på specificerede optagelseskrav som noget, der tjener til at holde regionen uden for EF. I øvrigt har et højtudviklet EF-land som Frankrig indtil for nylig haft udpræget planøkonomiske træk såsom statseje og statsdirigering, så i mere end en forstand er *acquis* et flydende begreb (Skak, 1987: 238ff).
3. I Ungarn er det krigen i Jugoslavien mere end uroen i SNG, der vækker bekymring, og det, der fremhæves, er skadevirkningen på Ungarns forhold til EF. Ungarerne føler sig placeret på den

forkerte side af floden Leita, der delte det Østrig-ungarske rige, og som er det sande jerntæppe i ungarsk optik (*Népszabadság*, 12. 10. 1991).

## Litteratur

### *Agence Europe*

Bender, Peter (1981). *Das Ende des ideologischen Zeitalters. Die Europäisierung Europas*, Hamburg: Severin og Siedler.

Brabeck, Rudolf (1991). »Qualitätsvergleiche der Standorte Ungarn, CSFR und Polen aus der Sicht von Experten«, *Paper til konferencen The Adaptation of Central Europe to the European Communities*, Budapest 28.-30. november. München: Europäische Unternehmungsforschung (mimeo).

Brada, Josef C. (1991). »The European Community and Czechoslovakia, Hungary, and Poland«, *Report on Eastern Europe*, vol. 2, nr. 49, pp. 27-32.

Cassen, Bernard (1992). »Un plan Marshall pour les pays de l'Est?«, *Le Monde Diplomatique*, februar.

Chase-Dunn, Christopher K. (ed.) (1982). *Socialist States in the World-System*, London: Sage.

Collins, Susan og Dani Rodrik (1991). *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*, Washington D.C.: Policy Analyses in International Economics nr. 32.

Dahrendorf, Ralf (1990). *Betrachtungen über die Revolution in Europa in einem Brief, der an einen Herrn in Warschau gerichtet ist*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Dallago, Bruno et al. (eds.) (1992). *Convergence and System Change*, Aldershot: Dartmouth Publishing House.

Delors, Jacques (1991). »European Integration and Security«, *Survival*, vol. XXXIII, nr. 2, pp. 99-109.

Dienstbier, Jiri (1990). »Die Aussenpolitik der Tschechoslowakei in einer neuen Zeit. Vorschläge zur wirtschaftlichen Gesundung Osteuropas«, *Europa Archiv*, nr. 13-14, pp. 397-407.

Duisenberg, Wim F. (1991). »Lessons of the Marshall Plan«, *European Affairs*, vol. 5, nr. 3, pp. 21-25.

### *Financial Times*

### *Frankfurter Allgemeine Zeitung*

### *The Guardian*

*Héti Világazdaság* (artikel oversat af cand. oecon. Marit Nielsen-Man).

### *Information*

### *International Herald Tribune*

Lavigne, Marie (1991). »Les Pays de l'Est ont Besoin de Réaménager leurs Échanges Commerciaux«, *Le Monde Diplomatique*, oktober.

Leebaert, Derek (1990). »A (Fool's?) Gold Rush in Eastern Europe«, *Orbis*, vol. 34, nr. 4, pp. 547-63.

Marer, Paul (1984). »Soviet Economic Relations with Eastern Europe«, pp. 155-188 i Sarah Meiklejohn Terry (ed.), *Soviet Policy in Eastern Europe*, New Haven: Yale University Press.

Merritt, Giles (1991). *Eastern Europe and the USSR: The Challenge of Freedom*, Bruxelles: Kogan Page.

### *Le Monde*

*Monitoring European Integration* (1990). The Impact of Eastern Europe, London: Centre for Economic Policy Research.

*Népszabadság* (artikler oversat af cand. oecon. Marit Nielsen-Man).

### *Neue Zürcher Zeitung*

OECD (1991). *Economic Outlook*, December.

Pálankai, Tibor (1990). »Hungary and the European Integration«, *AULA Society & Economy*, vol. XII, nr. 2, pp. 68-79.

Pinder, John (1991a). »Towards a Wider and Federal Community? A Secure Symbiosis of East and West Europe«, *Paper til IPSA XVth World Congress*, Buenos Aires.

- Pinder, John (1991b). *The European Community and Eastern Europe*, London: Pinter/RIIA.
- RFE/RL Research Report
- Riishøj, Søren (1992). *Post-kommunisme – den vanskelige vej til markedsøkonomi*, Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Sakwa, Richard (1991). »The Politics of Reintegration: The Common European Home and Beyond«, *Paradigms*, vol. 5, nr. 1-2, pp. 1-16.
- Schischkov, Jurij (1991). »Evropejskij dom glazami federalista«, *Mirovaja Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnoshenija*, nr. 12, pp. 63-66.
- Schriber, Markus G. (1991). »Luring Investment to the East Bloc«, *European Affairs*, vol. 5, nr. 3, pp. 26-28.0
- Skak, Mette (1989). *Kolos på lerbødder. En undersøgelse af COMECON-landenes u-landspolitik*, Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag, bind I-II.
- Skak, Mette (1991). »East Europe, the Soviet Union and Europeanization. A Challenge for the European Community«, *Paper til APSA's årsmøde*, Washington D.C.
- Skak, Morten (1987). *Fransk økonomi*, Odense: Odense Universitets trykkeri.
- Skubiszewski, Krzysztof (1991). »Problems of foreign policy at the threshold of 1991«, *Speech delivered by Mr. Krzysztof Skubiszewski, Minister of Foreign Affairs, in the Sejm of the Republic of Poland on February 14*.
- Slay, Ben (1992a). »The Rise and Fall of the Balcerowicz Plan«, *RFE/RL Research Report*, vol. 1, nr. 5, pp. 40-47.
- Slay, Ben (1992b). »Economic Reformers Face High Hurdles«, *RFE/RL Research Report*, vol. 1, nr. 1, pp. 100-04.
- Snyder, Glenn H. (1984). »The Security Dilemma in Alliance Politics«, *World Politics*, vol. 36, nr. 4, pp. 461-95.
- Smolik, Joseph E. (1991). »Evolution of External Trade and Payments of Centrally Planned Economies«, pp. 53-79 i Jozef M. van Brabant (ed.), *Economic Reforms in Centrally Planned Economies and their Impact on the Global Economy*, London: MacMillan.
- Snyder, Glenn (1984). »The Security Dilemma in Alliance Politics«, *World Politics*, vol. 36, nr. 4, pp. 461-495.
- Spero, Joan Edelman (1985). *The Politics of International Economic Relations*, 3. udg. London: Allen & Unwin.
- Der Spiegel*
- TT (:det svenske telegrafbureau).
- Wallace, Helen (1991). »The Europe that Came in From the Cold«, *International Affairs*, vol. 67, nr. 4, pp. 647-663.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *The Capitalist World-Economy. Essays by Immanuel Wallerstein*. Cambridge Mass.: Cambridge University Press.
- de Weydenthal, Jan B. (1992). »Czechoslovakia, Hungary, and Poland gain Associate Membership in the EC«, *RFE/RL Research Report*, vol. 1, nr. 6, pp. 24-26.
- Die Zeit*
- Økonomisk Oversigt (1990). Økonomiministeriet og Det Økonomiske Sekretariat. Oktober. København: J.H. Schultz Information A/S.