

*Krzysztof Jasiocki**

Wpływ instytucjonalizacji powiązań międzynarodowych na procesy transformacji ustrojowej w Europie Środkowej i Wschodniej

Celem niniejszego artykułu jest próba pokazania oddziaływania wybranych aspektów instytucjonalizacji powiązań międzynarodowych na procesy transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Termin „instytucjonalizacja powiązań międzynarodowych” opisuje proces wchodzenia i uczestnictwa państwa, grupy państw lub pewnego wyodrębnionego obszaru geograficznego (np. regionu) do organizacji międzyrządowych i międzynarodowych. W tym przypadku jest on stosowany w odniesieniu do państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Cechą zmian zachodzących w naszej części Europy po rozkładzie systemu komunistycznego jest bardzo ścisły związek procesów transformacji ustrojowej z instytucjonalizacją powiązań międzynarodowych, w tym zwłaszcza z procesem rozszerzania Unii Europejskiej oraz NATO. Zależność między tymi procesami jest taka, że zmiany systemowe pozwoliły pogłębić i przyspieszyć proces nowej instytucjonalizacji stosunków zewnętrznych rozpoczęty na przełomie lat 80. i 90., a to równocześnie, na zasadzie „sprzężenia zwrotnego”, warunkowało dalsze procesy transformacji.¹

Wydaje się, że w rozważaniach wokół zmian w Europie Środkowej i Wschodniej problematyce tej poświęca się zbyt mało miejsca. Uwaga ta odnosi się szczególnie do Polski. Istnienie silnej i dobrze zorganizowanej opozycji politycznej w latach 80. od dawna przesłania wielu uczestnikom i obserwatorom naszej sceny politycznej znaczenie oddziaływania czynników o charakterze międzynarodowym na proces transformacji ustrojowej. Potrzeba analizy tej problematyki wiąże się również z koniecznością uwzględnienia faktu,

* Dr **Krzysztof Jasiocki**: Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk.

¹ K. Żukrowska, *Powiązania instytucjonalne Polski z gospodarką światową*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1994.

że w wielu państwach Europy Środkowej i Wschodniej opozycja antykomunistyczna była słaba lub nie odegrała istotnej roli politycznej, a pomimo to procesy reform w tych krajach zostały zainicjowane.

1. „Umiejędzynarodowienie” Europy Środkowej i Wschodniej

Specyficzny charakter zmian w Europie Środkowej i Wschodniej wiąże się z nowym jakościowo poziomem globalizacji międzynarodowych stosunków politycznych i gospodarczych. Jedną z konsekwencji tego zjawiska jest rosnący wpływ zewnętrznych aktorów i otoczenia międzynarodowego na zmiany zachodzące w poszczególnych państwach, a nawet w całych regionach świata. Powszechnie dyskutuje się problem erozji państwa narodowego, czego przejawem jest stopniowe zacieranie się wyraźnych kiedyś różnic pomiędzy „wewnętrznymi” i „zewnętrznymi” aspektami zmian gospodarczych czy społeczno-politycznych. Problem ten obrazują m.in. konflikty na Bliskim Wschodzie (Liban, kwestia palestyńska), wojny na „obrzeżach” Europy (Bośnia, Zakaukazie) czy w azjatyckich republikach dawnego Związku Radzieckiego.

Pod koniec XX w. zjawisko to ma wymiar globalny. Jest ono skutkiem procesów modernizacji i uniwersalizacji technologii, stylów życia, a także pojawienia się wielu problemów i zagadnień, których rozwiązanie wykracza poza możliwości poszczególnych państw. Wystarczy w tym kontekście wymienić wpływ mediów elektronicznych i „rewolucji informatycznej” na świadomość społeczną i zmiany kulturowe, kwestie ochrony środowiska naturalnego, migracji ludności, praw człowieka, konfliktów etnicznych czy rywalizacji o pozyskiwanie inwestorów zagranicznych. Obecnie wymienione zagadnienia stawiają podobne wyzwania nieomal przed wszystkimi społeczeństwami i państwami (choć oczywiście z różną siłą i z odmiennym akcentowaniem konkretnych problemów).

Powstają nowe źródła wpływów i władzy, które tworzą różne sploty suwerenności państwowej, organizacji ponadnarodowych (takich jak Unia Europejska) czy międzynarodowych grup kapitałowych dysponujących czasem zasobami większymi niż niejedno państwo.² W przypadku Europy Środkowej i Wschodniej, a także Rosji, istnieją również dodatkowe aspekty sprzyjające, a w pewnym sensie nawet wymuszające większe zainteresowanie aktorów zewnętrznych, zwłaszcza państw zachodnich, tym rejonem świata.

² Interesująco wpływ międzynarodowych korporacji na zmiany społeczne w państwach Europy Wschodniej i w Chinach narastające od końca lat 70. charakteryzują badania: „The United Nations Centre on Transnational Corporations Quinquennial Survey”. Jedną z istotnych kategorii teoretycznych, którymi posługują się autorzy, jest termin „*the transnational capitalist class*” (L.Sklair, *Sociology of the Global System*, Harvester Wheatsheaf, Londyn 1991).

1. Geneza postkomunistycznej transformacji ustrojowej uwarunkowana była w bardzo dużym stopniu (być może decydującym) przez wydarzenia o charakterze międzynarodowym, takie jak nowa polityka zagraniczna M.Gorbaczowa w ZSRR, polityka administracji republikańskiej w USA i przekształcenia globalnych stosunków Wschód-Zachód, w tym przejście od dwubiegunowej konfrontacji ideologicznej i politycznej w kierunku modelu wielobiegunowego: jednego supermocarstwa (USA) i czterech mocarstw (Unia Europejska, Rosja, Chiny i Japonia).

2. W okresie po II wojnie światowej państwa tego regionu w większości miały status satelitów Związku Radzieckiego i były uzależnione od niego politycznie, ekonomicznie i militarnie (RWPG, Układ Warszawski). Jak wykazały wcześniejsze wydarzenia polityczne m.in. w Polsce, na Węgrzech i w Czechosłowacji, bez zmian w ZSRR i odejścia od „zimnej wojny” w stosunkach Wschód-Zachód nie byłoby możliwe pokojowe dokonanie zmian ustrojowych w Europie Środkowej i Wschodniej.

3. Położenie geograficzne naszego regionu blisko granic Unii Europejskiej powoduje znacznie większe zainteresowanie państw zachodnich procesami transformacji ustrojowej zachodzącymi w krajach postkomunistycznych niż w przypadku analogicznych procesów w innych rejonach świata. Konsekwencje wydarzeń w Europie Środkowej i Wschodniej (zarówno pozytywne, jak i negatywne) mają istotne znaczenie dla Unii; mają duże znaczenie także dla innych aktorów światowej sceny politycznej, zwłaszcza dla USA i Rosji. Europa Środkowo-Wschodnia była, jest i prawdopodobnie jeszcze długo będzie obszarem ścierania się wpływów mocarstw i różnych koncepcji politycznych, a obecnie zarysowała się możliwość włączenia tej części kontynentu na trwałe do zachodnich instytucji politycznych, gospodarczych i wojskowych.

4. W odróżnieniu od zmian ustrojowych zachodzących w wielu państwach Trzeciego Świata, w europejskich krajach postkomunistycznych główny nurt procesu transformacji ma w warstwie programowej i ideologicznej charakter prozachodni. Kraje dawnego „bloku wschodniego” (z nielicznymi wyjątkami, takimi jak Serbia czy Białoruś) swoje nowe priorytety polityczne opierają na zbliżeniu z Unią Europejską i NATO. Świadczy o tym zawarcie przez dziesięć państw tego regionu umowy stowarzyszeniowej z UE, starania części z nich o uzyskanie członkostwa w NATO czy poparcie dla programu „Partnerstwo dla pokoju”.

Z długofalowego punktu widzenia Europa Środkowa i Wschodnia oraz Rosja stanowią główne obszary możliwej ekspansji Zachodu nie prowadzącej do narastania ostrych napięć kulturowo-cywilizacyjnych. W porównaniu z państwami arabskimi, Chinami i krajami Azji Południowo-Wschodniej, które akcentują silnie swoją odrębność kulturową, religijną i cywilizacyjną często interpretowaną w kategoriach antyzachodnich (fundamentalizm islamski,

promocja „wartości azjatyckich” itd.) Europa Środkowa i Wschodnia ma związki historyczne i kulturowe stwarzające przesłanki relatywnie szybkiej integracji tych obszarów z Zachodem. Biorąc pod uwagę rozmaite walory tego regionu (położenie geograficzne, zasoby surowcowe, rynki itd.), trudno wskazać bardziej perspektywiczne, z punktu widzenia interesów państw zachodnich, obszary potencjalnej ekspansji. Powyższe uwagi, z pewnymi korektami i zastrzeżeniami odnoszą się także do Rosji, której Zachód nieprzypadkowo proponuje pewną formę „konstruktywnych stosunków dwustronnych” mających wiązać ten kraj m.in. z NATO.³

5. W publikacjach zachodnich (w tym także w USA) uwidacznia się przekonanie, że rozpad ZSRR i „bloku wschodniego” wraz z awansem gospodarczo-technologicznym Azji Wschodniej zmienił zasadniczo geopolityczną sytuację świata. W takiej perspektywie dawny konflikt kapitalistycznego Zachodu z komunistycznym Wschodem może zostać, jak twierdzi np. S.Huntington, zastąpiony nową „wojną cywilizacji” lub „wojną kultur”. Ponieważ najbardziej prawdopodobne starcie tego rodzaju może nastąpić pomiędzy cywilizacją zachodnią opartą na dziedzictwie chrześcijańskim, a cywilizacją Azji Wschodniej czerpiącą swoje inspiracje z konfucjanizmu oraz innych tradycyjnych doktryn, strategiczną rezerwą Zachodu pozostaje przede wszystkim Rosja i aspirujące do członkostwa w organizacjach zachodnich państwa Europy Środkowej i Wschodniej.

W takiej perspektywie instytucjonalizacja powiązań państw Europy Środkowej i Wschodniej z otoczeniem międzynarodowym prowadzi nie tylko do tworzenia struktur gospodarczych bardziej kompatybilnych z państwami Unii Europejskiej. Proces ten ma przede wszystkim wymiar strategiczny tworzący „sprzężenie zwrotne” z transformacją ustrojową. Wpływa on w dużym stopniu - nierzadko decydującym - na wybór rozwiązań politycznych i ustrojowych przyjmowanych przez nowe lub zmieniające się elity władzy. Taki typ sprzężenia wydaje się szczególnie istotny, zwłaszcza w początkowym okresie transformacji ustrojowej, gdy elity władzy mają duży zakres autonomii w procesach politycznych, a równocześnie często nie dysponują jasną i klarowną koncepcją zmian systemowych. Bez takiego sprzężenia między

³ W Rosji rozważane są różne koncepcje przyszłego funkcjonowania w obszarze stosunków międzynarodowych, od akcentowania jej głównie europejskiego charakteru, poprzez podkreślenie jej roli także w Azji Środkowej aż po aktywne włączenie się w problemy Azji Wschodniej i regionu Pacyfiku. Przykładem rosyjskich poszukiwań w tym zakresie jest koncepcja „partnerstwa strategicznego” Rosji i Chin, która pojawiła się podczas wizyty prezydenta Jelcyna w Pekinie w kwietniu 1996 r. Chiny zobowiązały się m.in. wesprzeć starania Rosji o włączenie do APEC (Organizacji Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku) działającej od 1993 r.

transformacją a otoczeniem zewnętrznym procesy reform strukturalnych często w ogóle by nie zaistniały lub też szybko uległyby wygaszeniu.⁴

Aktywne wejście w proces integracji europejskiej można zatem interpretować jako otwarcie na wzorce demokracji liberalnej i gospodarki rynkowej, a także masowej konsumpcji i wielości stylów życia. Analogicznie jak w postfrankistowskiej Hiszpanii, proces ten tworzy ramy instytucjonalne, które umożliwiają korzystanie z inspiracji i wzorów Francji, Anglii czy Niemiec.⁵ Ich znaczenia dowodzi rola, jaką w państwach Europy Środkowej i Wschodniej pełniły i pełnią w inicjowaniu oraz implementacji reform systemowych takie instytucje i organizacje międzynarodowe jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Unia Europejska, Rada Europy, NATO lub OECD.

2. Instytucjonalizacja powiązań międzynarodowych jako wyróżnik „kapitalizmu wschodnioeuropejskiego”

W dyskusji o teorii transformacji postkomunistycznej⁶ lub osobliwościach „kapitalizmu wschodnioeuropejskiego” w porównaniu z kapitalizmem zachodnioeuropejskim, wschodnioazjatyckim lub latynoamerykańskim,⁷ powiązanie tych procesów można uznać za jeden z jakościowo najważniejszych składników zmian zachodzących w naszej części świata. Istnieją poważne argumenty, aby uznać, że pod względem swojego zakresu i wieloaspektowości zjawisko to nie ma odpowiednika w historii przekształceń systemowych. Można wskazać kilka najbardziej charakterystycznych elementów transformacji postkomunistycznej, które w dużym stopniu wiążą (a czasem nawet uzależniają) jej przebieg z zewnętrznymi powiązaniami instytucjonalnymi.

Po pierwsze, współczesne transformacje ustrojowe nie miały tak całościowego charakteru, jak przekształcenia zachodzące w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Odbudowa Europy Zachodniej po II wojnie światowej, procesy dekolonizacji w krajach Trzeciego Świata, sukcesy gospodarcze Japonii

⁴ W odniesieniu do Polski zjawisko to następująco ujął jeden z ekonomistów: „*Gdyby nie Układ Europejski i zawarty w nim bezwzględny kalendarz otwarcia polskiej gospodarki na konkurencję z zewnątrz, to liberalne reformy narzucone przez rząd Mazowieckiego stopniowo byłyby zaprzeczane przez dążenia protekcyjnistyczne kolejnych ekip u władzy*”. Inny polityk dodaje, że „*podobna kotwica potrzebna jest w Polsce dla zrównoważenia finansów publicznych*” („*Rzeczpospolita*”, 05.02.1997)

⁵ V.Perez-Dias, *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*, Wyd. Znak, Kraków 1996.

⁶ Por. E.Wnuk-Lipiński, *Czy możliwa jest teoria transformacji postkomunistycznej?* w: *Demokratyczna rekonstrukcja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

⁷ Por. D.Stark, *Przetwasowanie własności w kapitalizmie wschodnioeuropejskim w: Od socjalistycznego korporacjonizmu do...?*, red. J.Hausner, P.Marciniak, Fundacja Polska Praca, Warszawa 1995.

i „małych tygrysów” na Dalekim Wschodzie czy integracja państw Europy Południowej z EWG i NATO przebiegały w dłuższym okresie i nie odbywały się równocześnie w tylu obszarach życia społecznego co transformacja ustrojowa w Europie Środkowej i Wschodniej oraz Rosji. W rezultacie zakres zmian na tym obszarze obejmuje w tym samym (i to w bardzo krótkim) czasie radykalne przekształcenia systemu politycznego, reformy gospodarcze oraz związane z nimi zmiany struktury społecznej i wzorów kultury.

Dodatkowo rozpad Związku Radzieckiego, Jugosławii i Czechosłowacji spowodował, że część państw tego regionu - oprócz tego, że staje w obliczu problemów wynikających z transformacji ustrojowej - jest uwikłana w spory terytorialne, w tworzenie podstaw instytucjonalnych swojej państwowości, w konflikty kulturowe, narodowościowe i etniczne, które pojawiają się w rezultacie nowego definiowania ich tożsamości narodowej i państwowej.⁸

Po drugie, przekształcenia ustrojowe w większości europejskich państw postkomunistycznych rozpoczęły się w warunkach recesji lub kryzysu gospodarczego porównywalnych (m.in. ze względu na spadek dochodu narodowego i masowe bezrobocie) do Wielkiego Kryzysu lat 30. na Zachodzie. Zacołanie technologiczne, przestarzała struktura produkcji i handlu wraz z bardzo ograniczonymi możliwościami przeprowadzenia reform strukturalnych w oparciu o własne zasoby powodują, że Europa Środkowo-Wschodnia w momencie wchodzenia w transformację była określana jako peryferie lub półperyferie światowego systemu gospodarczego.⁹ Taka sytuacja narzuca krajom tego regionu strategię „modernizacji poprzez internalizację” i zwiększa ich uzależnienie od działań aktorów zewnętrznych (rządów państw zachodnich, międzynarodowych instytucji finansowych, inwestorów zagranicznych itd.).¹⁰

Internalizacja Europy Środkowej i Wschodniej dokonuje się głównie poprzez regionalne rynki i instytucje Unii Europejskiej. Ze względu na duży dystans dzielący kraje tego regionu od państw wysoko rozwiniętych integracja z gospodarką światową odbywa się na warunkach niekorzystnych dla państw postkomunistycznych.¹¹ Wystarczy porównać zasoby, jakimi dysponują duże korporacje międzynarodowe czy przedsiębiorstwa zachodnie z możliwościami,

⁸ C.Offe, *Kapitalizm jako projekt demokratyczny? Teoria demokracji w obliczu potrójnego przejścia w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Studia Socjologiczne”, nr 3-4 1992; E.Hobsbawm, *Age of Extremes, Abacus*, Londyn 1994.

⁹ Por. A.Janos, *Continuity and Change in Eastern Europe: Strategies of Post-Communist Politics* oraz I.T.Berend, *Alternatives of Transformation: Choices and Determinants: East-Central Europe in the 1990 w: Markets, States and Democracy*, red. B.Crawford, Westview Press, Oxford 1995.

¹⁰ *Sustainable Democracy*, red. A.Przeworski, Cambridge University Press, Cambridge 1995.

¹¹ P.Guerrieri, *Trade Integration of Eastern Europe and the Former Soviet Union into the World Economy: A Structuralist Approach w: Markets, States and Democracy*, op.cit.

które w tym zakresie mają grupy kapitałowe oraz firmy Europy Środkowej i Wschodniej.¹²

Po trzecie, w Europie Środkowej i Wschodniej wystąpiła nowa, nieznana wcześniej sekwencja wydarzeń: demokracja polityczna (wolne wybory, pluralizm itd.) wyprzedziła gospodarkę rynkową i kapitalizm, które dopiero zaczynają się kształtować. Stanowi to całkowite odwrócenie wszystkich znanych scenariuszy przejścia do gospodarki rynkowej. Ich wspólnym mianownikiem było dotąd wchodzenie w przekształcenia gospodarcze i kapitalizm w ramach tradycyjnych czy przynajmniej stabilnych systemów politycznych, nierzadko autorytarnych lub dyktatorskich. Ich zdolność akumulacji kapitału w początkowym okresie reform gospodarczych zwykle wiązała się z niskimi standardami dochodowymi dużej części społeczeństwa oraz dużą represywnością polityczną. Przykłady udanych reform rynkowych raczej potwierdzają taki rodzaj zależności pomiędzy wprowadzaniem zmian rynkowych a zmianami politycznymi (Chile w latach 70., azjatyckie „małe tygrysy” itd.). Transformacja ustrojowa w Europie Środkowej i Wschodniej stanowi zatem pierwszą w historii świata próbę równoczesnego przechodzenia do gospodarki rynkowej i liberalnej demokracji politycznej.

Po czwarte, przejście od gospodarki nakazowo-rozdziałowej (która w wielu państwach Europy Środkowej i Wschodniej zniszczyła wcześniej istniejący tam kapitalizm) do gospodarki rynkowej jest pod pewnymi względami trudniejsze niż analogiczne reformy w państwach, które nie przeszły podobnych procesów. W państwach „peryferyjnego kapitalizmu” (takich jak Indie czy kraje Ameryki Łacińskiej) lub w państwach zachodnich, które przeszły wojnę i zniszczenia (np. Niemcy po II wojnie światowej) istniała własność prywatna oraz lepiej lub gorzej działające instytucje i zachowania rynkowe. W państwach odchodzących od komunizmu nie było takich instytucji, a rozbudowany sektor państwowy w gospodarce i jej struktura oparta na dominacji dużych, nierentownych przedsiębiorstw powodują, że początkowo struktury odziedziczone po systemie komunistycznym tworzą sploty uwarunkowań nie sprzyjających reformom rynkowym i liberalnej demokracji.¹³

Wymienione *differentia specifica* transformacji postkomunistycznej w Europie Środkowej i Wschodniej powodują, że proces ten widziany jako pewna całość ma w zasadniczych swoich wymiarach charakter bezprecedensowy. W świetle wiedzy o gwałtownych zmianach społecznych, którą dysponujemy, można uznać, że bez silnego wzmocnienia z zewnątrz

¹² Wymowną ilustrację tego problemu stanowi zestawienie listy największych przedsiębiorstw świata publikowanej w magazynie „*Fortune*” i analogiczne rankingi polskich firm, które zamieszczają m.in. „*Gazeta Bankowa*” i „*Życie Gospodarcze*”.

¹³ Por. L. Balcerowicz, *Understanding Postcommunist Transitions*, „*Journal of Democracy*”, October 1994.

(wsparcie polityczne, wzory instytucjonalne, kapitał itd.) proces transformacji w wielu państwach tego regionu byłby prawdopodobnie z góry skazany na niepowodzenie.

Niewątpliwie bez udziału aktorów zewnętrznych, w tym bez wielopłaszczyznowej instytucjonalizacji powiązań z otoczeniem międzynarodowym, proces ten przebiegałby ponadto znacznie ostrzej i z większymi komplikacjami (częstsze łamanie praw człowieka, większa liczba konfliktów zbrojnych itp.).

Jest bardzo prawdopodobne, że brak takiej instytucjonalizacji prowadziłby również do podejmowania prób stworzenia standardów ustrojowych alternatywnych wobec rozwiązań współczesnych, poszukiwania odmiennych modeli rozwoju społeczno-gospodarczego itd., podobnie jak wcześniej miało to miejsce w przypadku Rosji, Chin lub wielu krajów Trzeciego Świata.

W pierwszych latach transformacji możliwość zaistnienia tego rodzaju scenariuszy zwiększało m.in. odwrócenie sekwencji rozwoju kapitalizmu i masowej demokracji w warunkach kryzysu gospodarczego lub długotrwałej recesji w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej. Przemiany demokratyczne, które wyprzedzają (choć, paradoksalnie, dzięki likwidacji ustroju komunistycznego także warunkują) powstanie gospodarki rynkowej, narzucają inne reguły gry i odmienne strategie polityczne w okresie „przejścia międzyformacyjnego” niż w przypadku bardziej konwencjonalnej sekwencji zmian, jaka występowała w innych transformacjach ustrojowych.¹⁴

Odmiennosc ta skłaniała i nadal skłania wielu polityków w naszej części Europy do propagowania rozwiązań o mniej lub bardziej autorytarnym charakterze, odwołujących się do koncepcji silnej władzy wykonawczej, rządów prezydenckich itd. Takiemu sposobowi myślenia sprzyja także neotradycjonalizm części nowych elit politycznych, nierzadko legitymizujących swoją pozycję poprzez ideologię powrotu do dawnych narodowych (przedkomunistycznych) instytucji i wzorów kultury politycznej, które w Europie Środkowej i Wschodniej na ogół odbiegały od współczesnych koncepcji demokracji.

¹⁴ Przykładem takich odmienności jest nowe położenie elit władzy wywodzących się z poprzedniego ustroju. Transformacja w Europie Środkowej i Wschodniej miała na ogół charakter negocjacyjny i pokojowy. Umożliwiło to „starym” elitom władzy (np. poprzez aktywność partii postkomunistycznych) dyskontowanie niezadowolenia społecznego spowodowanego przez działania reformatorskie. Miały one usunąć negatywne konsekwencje systemu komunistycznego, który tworzyły (tak początkowo krytyczne wobec reform) elity poprzedniej władzy. Równocześnie w składzie tworzącej się nowej klasy kapitalistycznej znajduje się wielu przedstawicieli starej elity. Podważa to legitymizację tworzącego się nowego ładu społecznego w opinii części społeczeństwa, a równocześnie staje się przyczyną ostrych konfliktów politycznych wewnątrz ugrupowań dawnych opozycjonistów antykomunistycznych (L.Balcerowicz, op.cit.).

Pod względem znaczenia i wpływu instytucjonalizacji powiązań zewnętrznych na proces przekształceń ustrojowych istnieje tylko jedna analogia (choć również niepełna) z położeniem Europy Środkowej i Wschodniej po rozkładzie komunizmu. Dotyczy ona integracji Europy Południowej z EWG i NATO w latach 70. i 80. *„Dla Grecji, Portugalii i Hiszpanii demokratyzacja i wejście do Wspólnoty Europejskiej szło w parze. Członkostwo we Wspólnocie było korzystne, a nawet konieczne ze względów gospodarczych; aby zostać członkiem państwo musiało być demokratyczne; stąd demokracja była koniecznym krokiem na drodze do wzrostu gospodarczego i dobrobytu. Równocześnie członkostwo we Wspólnocie wzmacniało związki z demokracją i wprowadzało zewnętrzne zabezpieczenie przed powrotem do autorytaryzmu”*.¹⁵

Powyższa myśl S.P.Huntingtona stosunkowo dobrze oddaje również „sprzężenie zwrotne” pomiędzy instytucjami zachodnimi i euroatlantyckimi a położeniem wielu państw Europy Środkowej i Wschodniej. Wymaga jednak komentarza pokazującego istotne i zasadnicze różnice w momencie startu tego sprzężenia w Europie Południowej i państwach postkomunistycznych.

Integracja Europy Południowej z instytucjami zachodnimi przebiegała zarówno w innej sytuacji międzynarodowej, jak i wewnętrznej. Od lat 60. rozwój turystyki, handlu i inwestycji zagranicznych w Hiszpanii, Grecji i Portugalii powodował, że kraje te pod względem ekonomicznym stawały się praktycznie częścią integrującej się Europy Zachodniej. Grecja była państwem stowarzyszonym z EWG od 1962 r., natomiast Hiszpania w latach 70. (w schyłkowym okresie rządów Franco) upodobniła się gospodarczo, społecznie i kulturowo do innych społeczeństw zachodnich, pod względem rozwoju ekonomicznego plasując się na 10 miejscu wśród wszystkich państw kapitalistycznych.¹⁶ Ówczesna logika rywalizacji Wschód-Zachód sprzyjała dodatkowo szybkiej integracji tych krajów z EWG i NATO (m.in. poprzez dużą pomoc finansową w ramach funduszy strukturalnych) po zapoczątkowaniu w nich procesów przejścia do ustroju demokratycznego. Państwa te nie były wcześniej częścią „bloku wschodniego”, były krajami kapitalistycznymi i ich otwarcie na Zachód wiązało się głównie ze zmianami w sferze politycznej. Były one nie tylko lepiej przygotowane do pełnej integracji z Zachodem pod względem społecznym i instytucjonalnym, ale także stanowiły znacznie mniejszą grupę niż aspirujące do UE i NATO państwa postkomunistyczne (co w porównaniu np. z liczną obecnie grupą kandydatów ubiegających się o członkostwo w UE dawało im o wiele większe korzyści ekonomiczne).

¹⁵ S.P.Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s.96.

¹⁶ V.Perez-Dias, op.cit.

Dopiero rozkład komunizmu zapoczątkował w państwach Europy Środkowej i Wschodniej całkowitą zmianę reguł gry: oprócz zmian systemu politycznego, także nastąpiły głębokie przekształcenia gospodarcze, reorientacje powiązań międzynarodowych, partnerów handlowych i gospodarczych, sojuszy wojskowych itd. Jednak po kilkudziesięciu latach rządów komunistycznych państwa te dzieli znacznie większy dystans cywilizacyjny i instytucjonalny od Unii Europejskiej niż ten, który występował pomiędzy Europą Południową a EWG.

3. Tempo i zakres instytucjonalizacji powiązań międzynarodowych jako czynnik różnicujący państwa postkomunistyczne

Na Zachodzie istnieją różne koncepcje dalszego „pogłębiania” i „rozszerzania” procesu integracji europejskiej. Wybór i praktyczna realizacja którejś z nich nastąpią po wewnętrznych reformach w Unii Europejskiej, które są głównym przedmiotem obrad Konferencji Międzyrządowej obradującej od marca 1996 r. Ogólne dokumenty na temat strategii rozszerzania Unii przewidują możliwość przyznania praw członkowskich w najbliższych latach dużej grupie państw. Obecnie w grupie tej wymienianych jest dwanaście państw stowarzyszonych: Cypr i Malta, siedem państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz trzy państwa bałtyckie.¹⁷ Prawdopodobnie w dalszej perspektywie proces rozszerzania Unii obejmie również inne państwa, m.in. Półwyspu Bałkańskiego, być może Turcję oraz Afrykę Północną.

Z kolei reformy wewnętrzne zmierzają do wypracowania nowej procedury decyzyjnej i wzmocnienia instytucji UE oraz przygotowania kolejnej fazy unii gospodarczej i walutowej, w tym wprowadzenia w styczniu 1999 r. wspólnej waluty „euro”. W związku z tymi planami dyskutowane są również możliwości i uwarunkowania wchodzenia poszczególnych państw członkowskich w kolejną fazę procesów integracyjnych. Pojawiają się m.in. koncepcje zróżnicowania wewnętrznego Unii i wyodrębnienia grupy krajów wiodących (państw tzw. twardego rdzenia) skupionych wokół Niemiec i Francji oraz rozmaicie wyodrębnianych grup innych państw (grupy B i C).

Rozkład systemu komunistycznego w Europie Środkowej i Wschodniej spowodował po kilku latach transformacji daleko idące zróżnicowania wewnętrzne pomiędzy dawnymi krajami „bloku wschodniego”. Ponieważ proces ten wiązał się równocześnie z rozpadem Związku Radzieckiego, Jugosławii i Czechosłowacji, pojawiła się liczna grupa państw (także dopiero tworzących się), które próbują w nowy sposób określić swoje miejsce w stosunkach międzynarodowych.

¹⁷ *Holandia - Unia Europejska*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, s.9.

Zjawisko to stanowi nie tylko przejaw szybkiej dezintegracji do niedawna (jak się wydawało) monolitycznej Europy Wschodniej, ale jednocześnie jest ważnym aspektem kształtowania się relacji państw tego regionu z otoczeniem międzynarodowym (zwłaszcza z Zachodem) oraz budowy nowych stosunków pomiędzy dawnymi państwami komunistycznymi. W latach 90. dokonała się znacząca dywersyfikacja dawnej Europy Wschodniej jako pewnej całości na poszczególne subregiony, które mają własne charakterystyki. W takim znaczeniu zachodnie dyskusje o zróżnicowanym statusie państw uczestniczących w procesie integracji europejskiej mają swój odpowiednik także w Europie Wschodniej i Środkowej.

Zajmujący się tym zagadnieniem A. Janos przyjął za kryterium podziału regionu wielkość dochodu narodowego poszczególnych państw, co pozwoliło mu wyróżnić bardziej rozwiniętą grupę krajów w części północno-wschodniej (Polska, Węgry, Czechy, Słowenia) oraz obszar „katastrofy ekonomicznej” na terenie południowo-wschodnim (Rumunia, część dawnej Jugosławii, Albania). Państwa takie jak Bułgaria, Słowacja i Chorwacja zajmują w tej klasyfikacji miejsca pośrednie.¹⁸ Tego rodzaju podziały wymagają również uwzględnienia dwóch grup państw, które wyłoniły się w rezultacie rozpadu Związku Radzieckiego: republik nadbałtyckich oraz Rosji, Białorusi i Ukrainy wchodzących od grudnia 1991 r. w skład Wspólnoty Niepodległych Państw.

Ponieważ zarówno sytuacja gospodarcza, jak i polityczna państw Europy Środkowej i Wschodniej ulegają szybkim przemianom, rozmaite tego typu podziały mają charakter umowny i często ograniczoną wartość poznawczą. Wzbudzają też liczne wątpliwości metodologiczne związane z brakiem ostrych kryteriów ich wyodrębniania oraz z ich nakładaniem się na ugruntowane wcześniej schematy interpretacji dziejów tego regionu.¹⁹

W takiej perspektywie rozwój powiązań instytucjonalnych z otoczeniem zewnętrznym staje się jednym z bardziej użytecznych elementów charakterystyki położenia międzynarodowego państw tego regionu. Równocześnie powiązania te dostarczają kryteriów oceny stopnia zaawansowania reform w poszczególnych państwach. Sam fakt członkostwa w jakiejś ważnej organizacji zwykle wiąże się bowiem ze spełnianiem wymogów, które zarówno dostarczają informacji o pewnych aspektach zmian, jak i łączą się z reformami wewnętrznymi w tych państwach (a przynajmniej zapowiedziami ich głównego kierunku). Uwzględnienie omawianych powiązań instytucjonalnych i organizacyjnych pozwala też na zobiektywizowane

¹⁸ A. Janos, op.cit.

¹⁹ Por. O. Halecki, *Historia Europy - jej granice i podziały*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 1994; J. Szucz, *Trzy Europy*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 1995; S. Otok, *Geografia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

rozróżnienie grupy państw wiodących w tym procesie oraz krajów, które od tej grupy wyraźnie odbiegają, a także określenie rozmiaru tych dystansów.

Na użytek niniejszego opracowania można wyszczególnić trzy płaszczyzny instytucjonalizacji powiązań międzynarodowych, które mają szczególnie istotne znaczenie dla badań nad transformacją postkomunistyczną, a jednocześnie różnicują status poszczególnych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Podstawę wyróżnienia tworzą relacje tych państw z organizacjami strategicznie ważnymi dla regionu. Oczywiście proponowane płaszczyzny i relacje dwustronne nie są pojedynczymi zmiennymi; każda z nich stanowi pewną grupę zmiennych. Przejawem takich relacji są:

- a) udział w procesie integracji europejskiej, w tym zwłaszcza umowy stowarzyszeniowe z Unią Europejską i stosunki z Radą Europy,
- b) członkostwo w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD),
- c) współpraca z Paktem Północnoatlantyckim (ubieganie się o członkostwo w NATO, porozumienia bilateralne z Paktem, udział w programie „Partnerstwo dla pokoju”).

Łączna analiza tych płaszczyzn pozwala na wyodrębnienie czterech grup państw różniących się pomiędzy sobą tempem oraz zakresem integracji z wymienionymi instytucjami i organizacjami.

1. Na początku 1997 r. państwami najbardziej zaawansowanymi w tym procesie są Polska, Węgry i Czechy, które też na arenie międzynarodowej uważa się powszechnie za grupę „regionalnych liderów” transformacji. Dwa pierwsze najwcześniej podpisały układy stowarzyszeniowe z UE (które weszły w życie w 1994 r.), nieco później uczyniły to także Czechy. Wymienione państwa mają po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej negocjować przystąpienie do Unii (negocjacje rozpoczną się w sześć miesięcy po zakończeniu Konferencji). Polska, Węgry i Czechy wraz ze Słowenią są obecnie uważane za państwa mające stosunkowo największe szanse na szybkie porozumienie w tej sprawie z Unią. Pozycję trzech państw Grupy Wyszehradzkiej w negocjacjach z UE wzmacnia dodatkowo członkostwo w OECD (uzyskane w 1996 r.). Członkostwo w tej organizacji, często określanej jako „klub najbogatszych państw świata” oznacza w przypadku omawianych państw spełnienie drugiego z wymienionych kryteriów różnicujących instytucjonalne międzynarodowy status europejskich krajów postkomunistycznych.

Polska, Węgry i Czechy są również brane pod uwagę jako potencjalni nowi członkowie NATO w związku z decyzją podjętą przez Radę Północnoatlantycką w grudniu 1996 r. o rozszerzeniu tej organizacji o państwa byłego „bloku wschodniego” (co ma nastąpić formalnie w 1999 r.). Początkowo w grupie tej znajdowała się również Słowacja, jednak polityka premiera Mecziara dążącego *de facto* do przywrócenia rządów monopartyjnych oraz dyskryminacja mniejszości węgierskiej (na co zwracali także uwagę politycy Unii Europejskiej)

zdyskwalifikowała kandydaturę Słowacji. Rośnie natomiast prawdopodobieństwo przyjęcia do Paktu wraz z Polską, Węgrami i Czechami również Słowenii.

2. Opozycyjny biegun „outsiderów” stanowi grupa państw, których powiązania instytucjonalne nie spełniają żadnego z wymienionych kryteriów. Tworzą ją państwa Półwyspu Bałkańskiego powstałe w wyniku rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii w 1992 r.: Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja i nowa Jugosławia (Serbia, Czarnogóra, Kosowo, Wojwodina) oraz Macedonia. Państwa te nie są stowarzyszone z UE, nie aplikują także do OECD i NATO. Chorwacja i Jugosławia były oskarżane na arenie międzynarodowej o łamanie praw człowieka, prowadzenie wojen i realizację zbrodniczej polityki ludobójstwa (czystki etniczne). Jugosławia (Serbia i Czarnogóra) do niedawna objęta była sankcjami międzynarodowymi z powodu prowadzenia działań wojennych w Bośni.²⁰ Po kilkuletniej wojnie w Bośni i Hercegowinie kraj ten dopiero tworzy podstawy swojej państwowości (ze względu na niedawne działania wojenne na jej terenie stacjonują wojska NATO i ONZ nadzorujące realizację porozumienia z Dayton). Macedonia od początku swojego powstania w 1991 r. znajdowała się w sporze dyplomatycznym z Grecją o nazwę państwa, co opóźniło proces normalizacji jej stosunków z UE. Także i tutaj stacjonują wojska ONZ, rozlokowane przewencyjnie dla przeciwdziałania ewentualnemu konfliktowi serbsko-albańskiemu w Kosowie, który mógłby przenieść się na terytorium Macedonii.

3. Istnieje wreszcie grupa państw „pośrednich” pomiędzy tymi dwoma skrajnymi biegunami „liderów” i „outsiderów” transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej. Tworzą ją Słowenia, Słowacja, Bułgaria, Rumunia oraz Litwa, Łotwa i Estonia. (Trzy ostatnie nie weszły do Wspólnoty Niepodległych Państw.) Wspólnym mianownikiem tej grupy krajów jest to, że w odróżnieniu od Polski, Węgier i Czech żaden z nich nie jest członkiem OECD. Natomiast w aspekcie integracji europejskiej wszystkie te państwa mają rozpocząć negocjacje związane z przystąpieniem do Unii Europejskiej po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej. Ich szanse na szybkie uzyskanie pełnych praw członkowskich w Unii są jednak zróżnicowane.

Relatywnie najlepszą pozycję w tym zakresie ma Słowenia, która wśród wszystkich państw Europy Środkowej i Wschodniej wyróżnia się najwyższym wskaźnikiem dochodu narodowego *per capita*. Ponieważ państwo to jest coraz częściej wymieniane jako mające szansę na uzyskanie także członkostwa w NATO, Słowenia dołączy prawdopodobnie wkrótce do „grupy liderów” transformacji w regionie.

²⁰ We wrześniu 1992 r. Jugosławia po raz pierwszy w historii ONZ została pozbawiona pełnoprawnego członkostwa w tej organizacji. Rada Bezpieczeństwa ONZ uznała, że nowa Jugosławia nie może przejąć członkostwa byłej SFRJ, lecz musi wystąpić z nowym wnioskiem.

Nieco odmienna jest natomiast sytuacja republik nadbałtyckich. Pomimo pozytywnej oceny zachodzących w tych państwach zmian ustrojowych, UE i Rada Europy krytycznie oceniają politykę niektórych z nich w stosunku do mniejszości narodowych (zwłaszcza wobec Rosjan w Estonii). Równocześnie republiki bałtyckie podejmują starania o wejście do NATO. Jest prawdopodobne, że decyzja o rozszerzeniu Paktu na Wschód, po unormowaniu stosunków Zachodu z Rosją, otworzy w kolejnej fazie możliwość wejścia do NATO także Litwie, Łotwie i Estonii. Możliwość ta odnosi się w dużym stopniu również do Słowacji, jeśli zmieni ona swą politykę wewnętrzną.²¹ Ze względu na aktualne uwarunkowania kwestie te nie stanowią jednak obecnie przedmiotu konsultacji politycznych.

Inne, znacznie mniej korzystne w perspektywie instytucjonalizacji powiązań międzynarodowych, jest położenie Rumunii i Bułgarii. Rumunia jest państwem o najniższej stopie życiowej w krajach byłego „bloku wschodniego”. Bułgaria znajduje się w okresie recesji gospodarczej i konfliktów politycznych po wyborach prezydenckich w 1996 r. Wymienione okoliczności osłabiają międzynarodową pozycję tych państw i nie tworzą kontekstu politycznego i ekonomicznego sprzyjającego ich staraniom o pełne członkostwo w Unii Europejskiej czy NATO.

4. Zupełnie odrębną grupę stanowią kraje należące do Wspólnoty Niepodległych Państw. Niektóre z nich, takie jak Rosja czy Ukraina, ze względu na potencjał, terytorium i zasoby odgrywają istotną rolę w stosunkach międzynarodowych niejako niezależnie od ich kształtu instytucjonalnego. Inne, jak Białoruś czy Mołdawia, ulegają politycznej marginalizacji na arenie międzynarodowej.

Wspólną cechą położenia wszystkich państw wchodzących w skład WNP jest to, że nie obejmują ich plany rozszerzenia UE, ponieważ tworzą one własne ugrupowanie próbujące zintegrować ekonomicznie i politycznie większość państw dawnego ZSRR. Państwa te nie mają również najlepszych stosunków z Radą Europy. W przypadku Rosji przyznano jej członkostwo w tej organizacji po długich dyskusjach związanych z łamaniem praw człowieka i wojną w Czeczenii. Rosja i Ukraina zobowiązały się m.in. do zaprzestania wykonywania wyroków śmierci, jednak raporty dotyczące realizacji tych zobowiązań wykazały, że wbrew przyjętym ustaleniom liczba wykonywanych wyroków śmierci pozostała nadal wysoka. Rada Europy w takiej sytuacji domaga się natychmiastowego moratorium pod groźbą niedopuszczenia delegacji rosyjskiej i ukraińskiej do udziału w jej dalszych pracach.²² Żaden

²¹ Do członkostwa w NATO aplikują także Rumunia i Albania.

²² Tylko w pierwszym półroczu 1996 r. wykonano 53 wyroki śmierci w Rosji i 89 na Ukrainie. (A. Wielowieyski, *Drugi oddech Rady Europy*, „Rzeczpospolita”, 04.02.1997.)

z tych krajów nie jest też członkiem OECD. Ze względu na ich poziom rozwoju i kryzys gospodarczy, w jakim się znajdują, w najbliższych latach trudno oczekiwać zmiany tego stanu rzeczy.

Zupełnie inny jest natomiast status niektórych z tych państw w relacjach z NATO. Rosja jest traktowana w stosunkach międzynarodowych jako mocarstwo, które ma swoje interesy w skali globalnej. Amerykańskie wizje połączenia narodów atlantyckiej i zachodniej półkuli poprzez rozszerzenie NATO i stworzenie w przyszłości Transatlantyckiej Strefy Wolnego Handlu wymagają wypracowania nowego „partnerstwa strategicznego” z Rosją. Niezależnie od utrzymujących się w tej sprawie kontrowersji, rozwiązaniem problemu będzie prawdopodobnie jakaś instytucjonalna forma zbliżenia NATO i Rosji (czego przejawem są m.in. rozmowy wokół tzw. Karty Rosja - NATO).

W stosunkach Paktu Północnoatlantyckiego z Ukrainą przewidywane jest podobne rozwiązanie, choć oparte na innych zasadach uwzględniających mniejszy potencjał tego kraju i jego pozycję międzynarodową odbiegającą od euroazjatyckiego położenia Rosji (projekt „mniejszej” „Karty Ukraina - NATO”).²³ Ukraina zresztą, w przeciwieństwie do Rosji, jest zorientowana znacznie bardziej pozytywnie do idei rozszerzenia NATO na Wschód i zajmuje nawet w tym względzie stanowisko przychylnie polityce polskiej, czeskiej i węgierskiej.

Z kolei Białoruś realizuje obecnie politykę instytucjonalnej integracji z Rosją, co może nawet prowadzić do zaniku suwerenności tego państwa na arenie międzynarodowej. Równocześnie autorytarny sposób sprawowania rządów w tym kraju przez prezydenta Łukaszenkę uważany jest za sprzeczny z demokratycznymi standardami europejskimi i powoduje międzynarodową izolację tego państwa; jej przejawem jest m.in. zawieszenie Białorusi w prawach „gościa specjalnego” w Radzie Europy.²⁴ Politycznej i gospodarczej marginalizacji ulega również Mołdawia ogarnięta od rozpadu Związku Radzieckiego wojną domową. Konflikty na terenie Mołdawii wiążą się z wieloma tendencjami odśrodkowymi: z dążeniami niepodległościowymi Naddniestrza zamieszkanego głównie przez Ukraińców i Rosjan (we wschodniej części tego kraju), działaniami mniejszości pochodzenia tureckiego (np. utworzenie tzw. niezależnej Republiki Gagauskiej w 1991 r.) oraz tendencjami zmierzającymi do szybkiego zjednoczenia tego kraju z Rumunią, w skład której do 1940 r. wchodziła większa część Mołdawii.

4. Konkluzje

²³ H.Kissinger, *Przeciwko rozmiękczeniu NATO*, „Rzeczpospolita”, 16.01.1997; H.Szlajfer, *Gra na czas*, „Rzeczpospolita”, 31.01.1997.

²⁴ A.Wielowieyski, op.cit.

Nowe demokracje w Europie Środkowej i Wschodniej mają słabe podstawy instytucjonalne oraz nie są zakorzenione społecznie. W tym aspekcie często porównuje się je do niestabilnych, „kruchych” demokracji w Ameryce Łacińskiej.²⁵ W większości tych państw proceduralne kryteria demokracji są spełnione: odbywają się wolne wybory, istnieje opozycja, formalnie respektowane są prawa obywatelskie itd. Jednakże cały zespół tych reguł i instytucji w wielu przypadkach nie tworzy spójnych, działających z regularnością, akceptowanych powszechnie i przewidywalnych zasad, które zyskiwałyby trwałe poparcie obywateli. Demokratyczne formy są bowiem nierzadko przystosowywane pod kątem układów personalnych i chwilowych potrzeb rządzących.²⁶

Jeśli przyjąć, że wiele krajów postkomunistycznych pozostaje państwami formalnie demokratycznymi głównie dlatego, że inny sposób sprawowania władzy politycznej nie jest w nich aktualnie możliwy - chociażby ze względu na wpływ otoczenia międzynarodowego - to znaczenie powiązań z tym otoczeniem staje się jedną z najważniejszych charakterystyk procesu transformacji systemowej w Europie Środkowej i Wschodniej.

Pogląd taki wydaje się szczególnie uzasadniony w odniesieniu do wczesnej fazy tego procesu, w której następuje tworzenie ram instytucjonalnych i przyjmowanie pewnych standardów normatywnych niejako cywilizujących rozkład systemu komunistycznego i przejście do nowych form organizacji ładu społecznego. Znaczenie tego zagadnienia oddaje pytanie: jaki byłby przebieg transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, gdyby nie wiązał się on z instytucjonalizacją powiązań międzynarodowych, w tym z wchodzeniem do UE i NATO? Jedną z odpowiedzi na to pytanie daje rozwój wydarzeń na Bałkanach i na wielu obszarach WNP.

²⁵ I.T.Berend, *Alternatives of Transformation: Choices and Determinants: East-Central Europe in the 1990s* in: *Markets, States and Democracy*, op.cit.; *Sustainable Democracy*, op.cit.

²⁶ Ph.Schmitter, *Dangers, Dilemmas and Prospects for the Consolidation of Democracy*, Stanford 1993 (maszynopis powielony).