

Agnieszka Orzelska-Stączek

WSPÓŁPRACA REGIONALNA W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ W POLSKIEJ POLITYCE ZAGRANICZNEJ

WPROWADZENIE

Wraz z przeobrażeniami ładu międzynarodowego zmieniała się rola współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW) w polskiej polityce zagranicznej. Na początku lat 90. Polska silnie angażowała się w budowanie nowych struktur, takich jak Inicjatywa Środkowoeuropejska (IŚE), Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB), Trójkąt Wyszehradzki i CEFTA. W miarę zbliżania się do NATO i UE jej zainteresowanie działalnością tych ugrupowań słabło. Po wstąpieniu do UE w 2004 r. uwaga polskiej dyplomacji skoncentrowała się na Grupie Wyszehradzkiej (V4), która pozostała ważnym narzędziem współpracy czterech państw – Polski, Czech, Słowacji i Węgier – w obszarze ich wspólnych interesów. Jej znaczenie okazało się jednak niewielkie w obliczu kwestii o charakterze strategicznym.

W sumie współpraca regionalna w EŚW zajmowała ważne, ale drugoplanowe miejsce z perspektywy Warszawy. Polska nie promowała własnych koncepcji budowania nowej jakości w tej części Europy, nie miała też aspiracji, by odgrywać rolę regionalnego mocarstwa opartego na nowych strukturach. W dużym stopniu traktowano je w sposób instrumentalny jako krok ku zbliżeniu do UE i NATO. Ugrupowaniom tym nie przyświecała chęć realizacji głębszej, środkowoeuropejskiej idei. Wręcz obawiano się, by nie były one odbierane jako próba utworzenia organizacji integracyjnej stanowiącej alternatywę dla zbliżenia z UE.

Rozwój współpracy regionalnej w EŚW wprowadzał nowy element w polskiej polityce zagranicznej. Wskutek zacieśniania relacji bilateralnych i multilateralnych z południowymi i północnymi sąsiadami umocnił się jej południkowy wymiar północ-południe. Niezmiennie jednak silnie opierała się

ona na kontynentalnej osi Wschód–Zachód, w której priorytetowe znaczenie przypisywano relacjom z sąsiadami – Rosją i Niemcami, a także Stanami Zjednoczonymi jako gwarantem bezpieczeństwa.

I. SILNE ZAANGAŻOWANIE POLSKI W ROZWÓJ WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ W EŚW (1989–1993)

Nadrzędnym celem pierwszego niekomunistycznego rządu pod kierownictwem Tadeusza Mazowieckiego było przywrócenie pełnej niepodległości państwa i zapewnienie mu bezpieczeństwa. Był to czas, gdy dominowała wizja zagrożenia z czasów układu blokowego – za główne niebezpieczeństwo uznawano potencjalny konflikt między NATO a Układem Warszawskim, w przypadku którego obszarem decydujących walk byłaby Europa Środkowa, w szczególności Polska jako obszar strategiczny¹. Za najlepszą drogę ku bezpieczeństwu uznawano zacieśnienie więzi z Zachodem. Premier T. Mazowiecki we wrześniu 1989 r. mówił, że:

„musimy nadrobić zaległości, zwłaszcza we współpracy z krajami Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Stanami Zjednoczonymi”².

Przez wiele lat wysiłki dyplomacji koncentrowały się na akcesji do UE i NATO. Jednocześnie Polska aktywnie wspierała rozwój współpracy regionalnej, która wpisywała się w realizację priorytetów jej polityki zagranicznej z kilku powodów.

Po pierwsze, nowe ugrupowania odgrywały rolę pomostu łączącego EŚW z państwami zachodnimi i służyły budowaniu więzi między krajami należącymi przez kilkadziesiąt lat do przeciwstawnych bloków. Z perspektywy Polski były postrzegane jako krok ku zbliżeniu z NATO i UE. Przykładowo Quadragonale, zwane też Inicjatywą Czterostronną, utworzone w listopadzie 1989 r. w Budapeszcie, obejmowało Włochy, będące członkiem Wspólnoty Europejskiej i NATO, neutralną Austrię, należącą wówczas do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), Węgry, wchodzące w skład Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) oraz Jugosławię – lidera Ruchu Państw Niezaangażowanych. Natomiast Rada Państw Morza Bałtyckiego, utworzona

¹ Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, M.P., 16 marca 1990, www.monitorpolski.gov.pl/M1990009006501.pdf

² Oświadczenie prezesa Rady Ministrów Tadeusza Mazowieckiego w sprawie proponowanego składu rządu i programu prac Rządu, 12 września 1989, [w:] R. Stempłowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, PISM, Warszawa 2007, tom II, s. 163.

w 1992 r. w Kopenhadze, początkowo łączyła trzech członków NATO – Niemcy, Danię i Norwegię, neutralne Finlandię i Szwecję, państwa postkomunistyczne – Litwę, Łotwę, Estonię, Polskę, Rosję oraz przedstawiciela Komisji Europejskiej.

Po drugie, nowe ugrupowania były krokiem ku uniezależnieniu się EŚW od bloku radzieckiego.

„Narody Środkowej i Wschodniej Europy zniosły podział narzucony naszemu kontynentowi. Współpraca między państwami, które są sobie bliskie, nie podlega już żadnym ograniczeniom”

– tłumaczył minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski w maju 1991 r.³ Państwa EŚW, które wkroczyły na drogę głębokich przekształceń systemowych i ustrojowych, stały przed wieloma problemami. Ich skoordynowana współpraca mogła być skuteczniejsza niż wysiłki jednego kraju na drodze do uzyskania członkostwa UE, pokonania zależności od Moskwy, zwiększenia wymiany handlowej itp. Obok potencjalnych korzyści łączyło je też poczucie zagrożenia w obliczu istniejącego wciąż ZSRR (do grudnia 1991 r.), RWPG i Układu Warszawskiego (do lipca 1991 r.).

Po trzecie, udział w nowych ugrupowaniach przyczyniał się do poprawy relacji między państwami z EŚW i do stabilizacji w tym regionie, silnie zróżnicowanym pod względem językowym, religijnym i kulturowym, a także podzielonym w wyniku burzliwej historii. Współpraca zmniejszała ryzyko, że po rozpadzie bloku radzieckiego odżyją dawne spory. Było to zgodne z interesami całej Europy, stanowiąc ważny składnik bezpieczeństwa na kontynencie. Jak mówiła premier H. Suchocka: „zdolność współdziałania państw ‘trójkąta’ będzie sprawdzianem stabilności naszego regionu Europy”⁴. Z kolei szef dyplomacji w pierwszym niekomunistycznym rządzie K. Skubiszewski uzasadniał, że:

„uczestnicząc aktywnie w pracach Trójkąta Wyszehradzkiego, we współpracy bałtyckiej i środkowoeuropejskiej, Polska pragnie przyczynić się do zapewnienia stabilizacji i rozwoju w tej części kontynentu, także w układzie Północ–Południe, od Bałtyku do Adriatyku – linia dotąd nie rozwijana, a w okresie zimnej wojny wyraźnie wyeliminowana”⁵.

³ Przemówienie wygłoszone na spotkaniu Ministrów Spraw Zagranicznych i delegacji parlamentarnych państw Pentagonale, Bolonia 18 maja 1991 r., K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 131.

⁴ Prezes Rady Ministrów Hanna Suchocka, Oświadczenie prezesa Rady Ministrów w sprawie proponowanego składu i programu prac Rządu, 10 lipca 1992, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/20035C1B>

⁵ Minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, Informacja ministra spraw zagranicznych o polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, 8 maja 1992, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/7A793856>

Po czwarte, rozwój współpracy regionalnej umacniał pozycję państw EŚW, pozytywnie wpływał na ich wizerunek, ukazując zdolność do pokonywania różnic i osiągnięcia kompromisu.

„Zdolność do podejmowania współpracy regionalnej jest dowodem ich żywotności i wiarygodności jako nowych partnerów Zachodu”⁶

– twierdził K. Skubiszewski. Polska dyplomacja aktywnie zabiegała, aby nie być wykluczonym z procesu budowania nowych struktur. Było to tym ważniejsze zważywszy na fakt, że Polska nie miała pozytywnych doświadczeń w tej sferze – w okresie międzywojennym nie należała do Małej Ententy (obejmującej Czechosłowację, Rumunię i Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców, przemianowane w 1929 r. na Jugosławię), Ententy Bałkańskiej ani Ententy Bałtyckiej. Wysunięta przez Polskę koncepcja Międzymorza, czyli budowy bloku państw od Bałtyku do Morza Czarnego i Śródziemnego, zdolnego przeciwstawić się Niemcom i ZSRR, nie znalazła poparcia w innych krajach regionu, w szczególności w Czechosłowacji oraz na Litwie, gdzie przed II wojną światową Polakom przypisywano mocarstwowe aspiracje i zaborcze zamiary. Po zimnej wojnie Polska starała się o zupełnie inny wizerunek – państwa środkowoeuropejskiego, aktywnie współpracującego z sąsiadami z północy i południa.

Szef dyplomacji K. Skubiszewski w 1990 r. w kontekście w powiązań współpracy regionalnej w EŚW akcentował trzy kierunki: po pierwsze, trójkąt Czechosłowacja–Polska–Węgry, po drugie, kierunek południowy, po trzecie, kierunek bałtycki⁷. Na tych podstawach powstały Grupa Wyszehradzka, IŚE i RPMB. Ugrupowania te nie mieściły się w klasycznej definicji organizacji międzynarodowych, nie miały bowiem statutu ani stałych struktur. Taka formuła z jednej strony pozwalała na dużą otwartość i elastyczność, ale z drugiej – stwarzała ograniczenia. Luźny charakter współpracy nie wykluczał jednak ich dalszej instytucjonalizacji.

W EŚW Polska od początku szczególne znaczenie przypisywała relacjom z Czechosłowacją i Węgrami, uznając, że:

„jednym z pierwszoplanowych kierunków polskiej polityki zagranicznej pozostaje trójstronna współpraca polsko-czecho-słowacko-węgierska”⁸.

Relacje z tymi państwami rozwijano na poziomie stosunków dwustronnych, trójstronnych (Trójkąt Wyszehradzki) i multilateralnych (m.in. IŚE).

⁶ Przemówienie wygłoszone na spotkaniu Ministrów Spraw Zagranicznych i delegacji..., *op. cit.*, s. 133.

⁷ Minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, Informacja ministra spraw zagranicznych o polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, 8 maja 1992, *op. cit.*

⁸ *Ibidem.*

2. OD QUADRAGONALE DO IŚE

Do najstarszych form współpracy regionalnej w EŚW tworzonych w okresie tzw. nowego regionalizmu, należała wspomniana wyżej Inicjatywa Cze-rostronna (obejmująca: Włochy, Austrię, Węgry i Jugosławię) z 1989 r. Po dołączeniu Czechosłowacji przekształciła się w Pentagonale. Było to ugrupowanie służące zbliżeniu tych pięciu państw, a także umocnieniu ich pozycji w dynamicznie zmieniającym się środowisku międzynarodowym. Z perspektywy Włochów istotną rolę odgrywały ich obawy przed zdominowaniem regionu przez nową potęgę, jaką stały się zjednoczone Niemcy.

Od początku polskie władze wyrażały zainteresowanie nawiązaniem bliskiej współpracy z Pentagonale, a także uzyskaniem w nim pełnego uczestnictwa. Dążenia te spotykały się jednak z różnymi reakcjami. Wynikało to z jednej strony z obawy przed zmianami, jakie przyniosłoby przyjęcie Polski ze względu na jej potencjał – większej terytorialnie od Włoch, a także od Czechosłowacji i Węgier razem wziętych. Z drugiej strony, było efektem sprzecznych koncepcji rozwoju tego ugrupowania – dążenie do umacniania wąskiej, zamkniętej i ekskluzywnej struktury ścierało się z wizją otwarcia na przyjęcie wielu nowych członków.

Cele Pentagonale zostały sformułowane w tzw. dokumencie politycznym z 1 sierpnia 1990 r. w Wenecji, przyjętym przez premierów pięciu rządów, co w Polsce obserwowano z „wielką uwagą”⁹. Położono w nim nacisk na rozwój harmonijnych relacji między krajami postkomunistycznymi a zachodnioeuropejskimi.

Ostatecznie Polska dołączyła do tego ugrupowania w lipcu 1991 r., w związku z czym jego nazwę zmieniono na Heksagonale. Stało się to tuż po wybuchu wojny w Jugosławii (1991–1995), której członkostwo zawieszono w listopadzie 1991 r. W związku z przyjęciem kolejnych państw w 1992 r. podjęto decyzję o zmianie nazwy ugrupowania na IŚE. W 1996 r. liczyła ona już 16 państw – w tym 14 krajów pozaunijnych. Eskalacja konfliktu na Bałkanach wprawdzie nie zahamowała jej rozszerzenia, ale ukazała słabość tej struktury. IŚE nie była zdolna do podjęcia działań, by ustabilizować sytuację w jednym z założycieli tego ugrupowania, jakim była Jugosławia. Włochy, aspirujące do roli lidera w tym ugrupowaniu, były zbyt słabe, aby nadać mu większą dynamikę. Ponadto ich interesy i zainteresowania koncentrowały się wokół zagadnień, które nie należały do priorytetów polskiej polityki. W rezultacie z perspektywy Polski IŚE schodziła na trzeci plan.

⁹ Przemówienie wygłoszone na spotkaniu Ministrów Spraw Zagranicznych i delegacji parlamentarnych państw Pentagonale, Bolonia 18 maja 1991, *op. cit.*, s. 131.

3. OD TRÓJKĄTA WYSZEHRADZKIEGO DO GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

Coraz większego znaczenia nabierał Trójkąt Wyszehradzki. W 1991 r. K. Skubiszewski mówił:

„Przywiązuję wielką wagę do współpracy w trójkącie Budapeszt-Praga-Warszawa. Są obiektywne powody, które dyktują bliskie więzy między tymi trzema państwami”¹⁰.

Fundamentem tej współpracy była deklaracja o współpracy w dążeniu do integracji europejskiej podpisana 15 lutego 1991 r. w Wyszehradzie na Węgrzech przez prezydenta RP Lecha Wałęsę, prezydenta Czechosłowacji Vaclava Havla i premiera Węgier Jozsefa Antalla. Państwa te miały harmonizować działania: „na rzecz ukształtowania współpracy i ścisłych kontaktów z instytucjami europejskimi”¹¹, a także prowadzić konsultacje w sprawach dotyczących ich bezpieczeństwa. Trójkąt Wyszehradzki nie został wyposażony w żadne formalne struktury, a współpraca miała być w założeniu realizowana: „poprzez spotkania i konsultacje na różnych szczeblach i w różnych formach”¹².

Kilka miesięcy po podpisaniu deklaracji wyszehradzkiej w EŚW nastąpiły głębokie zmiany. Rozpadał się blok radziecki: 28 czerwca 1991 r. podpisano decyzję o likwidacji RWPG, a 1 lipca 1991 r. formalnie przestał istnieć Układ Warszawski. W nowych uwarunkowaniach państwa Trójkąta Wyszehradzkiego w deklaracji krakowskiej 6 października 1991 r. podkreśliły, że priorytetem ich polityki zagranicznej jest rozwój stosunków ze Wspólnotami Europejskimi, a za zasadniczy cel współpracy ponownie uznano włączenie do europejskiego systemu politycznego, gospodarczego, prawnego i do systemu bezpieczeństwa¹³.

W ocenie ministra Skubiszewskiego z czerwca 1992 r. odnośnie do relacji z Czechosłowacją i Węgrami:

„współpraca nasza nabrała trwałego charakteru i służy obiektywnym interesom trzech państw. Potrzebujemy lepszej koordynacji wspólnych działań na arenie międzynarodowej, w tym starań o członkostwo we Wspólnotach oraz starań o dalsze zbliżenie do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, a z czasem o uzyskanie członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim”¹⁴.

¹⁰ *Ibidem*, s. 133.

¹¹ *Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*, tekst dokumentu: <http://www.visegradgroup.eu/historia-v4>

¹² *Ibidem*.

¹³ *Deklaracja krakowska*, [w:] P. Deszczyński i M. Szczepaniak, *Grupa Wyszehradzka. Współpraca polityczna i gospodarcza*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 1995, s. 104–107.

¹⁴ Przemówienie wygłoszone w Senacie RP w dniu 25 czerwca 1992 r., K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 243.

Sukcesem Trójkąta Wyszehradzkiego na drodze do WE było zawarcie Układów Europejskich o stowarzyszeniu ze WE przez Polskę, Czechosłowację i Węgry 16 grudnia 1992 r. Wprawdzie umowy te zostały podpisane przez poszczególne kraje indywidualnie, ale fakt ten został odebrany jako osiągnięcie całej grupy.

Równolegle trwały starania o powołanie specjalnej strefy wolnego handlu. Na początku lat 90.:

„w zasadzie jedynie Polska w sposób aktywny postulowała wyjście w sferze współpracy gospodarczej poza ogólne deklaracje”¹⁵.

Mogła liczyć na Węgry, które pozytywnie odniosły się do polskiej propozycji utworzenia strefy wolnego handlu, natomiast stosunek Czechosłowacji był pełen rezerwy. Pierwszym oficjalnym dokumentem, w którym trzy kraje zadeklarowały wolę zawarcia umów o liberalizacji handlu, stała się wspomniana deklaracja krakowska z 6 października 1991 r.¹⁶ Ostatecznie wysiłki w tej sprawie zostały uwieńczone podpisaniem Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (CEFTA) 21 grudnia 1992 r. przez Republikę Czeską, Republikę Słowacką (choć podział Czechosłowacji formalnie nastąpił dopiero 1 stycznia 1993 r.), Węgry i Polskę. W ten sposób powstała CEFTA, dzięki której miała powstać strefa wolnego handlu, służąc zdynamizowaniu wymiany handlowej. CEFTA nie miała żadnego zaplecza instytucjonalnego, nie dysponowała:

„nawet najskromniejszym sekretariatem, koniecznym do załatwienia spraw technicznych oraz wykonywania niezbędnych opracowań analitycznych, choćby statystycznych”¹⁷.

Jej jedynym organem statutowym był Wspólny Komitet, zbierający się w razie konieczności, nie rzadziej niż raz w roku. Taki model funkcjonowania wynikał z chęci zaakcentowania, że nie jest to regionalna organizacja gospodarcza o charakterze integracyjnym, która mogłaby być uznawana za substytut UE.

Wraz z rozpadem Czechosłowacji na Czechy i Słowację Trójkąt Wyszehradzki został przekształcony w Grupę Wyszehradzką (V4). Po przeniesieniu problematyki handlowej na forum CEFTA V4 mogła koncentrować się na współpracy o charakterze politycznym. Nie przyniosło to jednak impulsu do

¹⁵ J. Rutkowski, *Pięć lat funkcjonowania CEFTA; stan rzeczywisty i potencjalne możliwości*, [w:] P. Bożyk (red.), *Rola CEFTA w integrującej się Europie*, SGH, Warszawa 1999, s. 20.

¹⁶ *Ibidem*, s. 21.

¹⁷ J. Rowiński, *Liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi w ramach CEFTA*, [w:] P. Bożyk (red.), *Rola CEFTA...*, op. cit., s. 30.

jej rozwoju, który uległ zahamowaniu (o czym mowa niżej). W opinii ministra spraw zagranicznych Andrzeja Olechowskiego z 1994 r.:

„Osłabienie grupy wyszehradzkiej – współpracy regionalnej dla wymiany poglądów i ewentualnie ich wspólnego wyrażania – oceniamy jako niekorzystne. Pobudza ono poszukiwanie innych związków w Europie Środkowej. Nie odpowiada nam to, gdyż nie znajdujemy lepszej definicji niż właśnie grupa wyszehradzka. (...). Poszukujemy projektów, które mogłyby ożywić współpracę w grupie”¹⁸.

Próby ożywienia tej współpracy nie powiodły się. W latach 1993–1995 odbywały się spotkania ministrów różnych resortów (np. spraw wewnętrznych, ministrów obrony narodowej), ale fakt, że były one organizowane w ramach V4, nie wprowadzał nowej jakości. Do najważniejszych wydarzeń w tym okresie należało spotkanie szefów czterech państw i ich ministrów spraw zagranicznych z prezydentem USA B. Clintonem w Pradze 12 stycznia 1994 r.¹⁹ Kolejne spotkanie na szczepku szefów rządów V4 nastąpiło dopiero w 1998 r. W praktyce współpraca wyszehradzka nie zapewniała rozwiązań instytucjonalnych koniecznych dla pogłębienia wzajemnych stosunków.

4. RADA PAŃSTW MORZA BAŁTYCKIEGO

Na początku lat 90. Polska zaangażowała się też w rozwój współpracy w regionie Bałtyku, choć był to kierunek przez lata nieobecny w polskiej polityce zagranicznej. Wraz z władzami Szwecji wysunęła propozycję zorganizowania konferencji poświęconej ochronie środowiska Morza Bałtyckiego, w czasie której w dniach 2–3 września 1990 r. w Ronneby w Szwecji szefowie rządów przyjęli Deklarację Morza Bałtyckiego. W kolejnych miesiącach trwały prace nad zacieśnieniem współpracy bałtyckiej. Ostatecznie z inicjatywy władz Niemiec i Danii w marcu 1992 r. w Kopenhadze odbyła się konferencja, na której powołano RPMB. Miała zajmować się m.in. wspieraniem instytucji demokratycznych, współpracą gospodarczą, ochroną środowiska, energetyką, kulturą, oświatą, turystyką, transportem, komunikacją, ochroną zdrowia itp. Z tego szerokiego obszaru współpracy wyłączono kwestie bezpieczeństwa.

¹⁸ Minister spraw zagranicznych A. Olechowski, Informacja rządu o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 12 maja 1994, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/06F62854>

¹⁹ Kalendarium najważniejszych wydarzeń: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/1998-and-before>

Z polskiej perspektywy, w myśl słów K. Skubiszewskiego z 1992 r.:

„W regionie bałtyckim zwracamy szczególną uwagę na kwestie gospodarcze, ochronę środowiska, zwiększenie bezpieczeństwa elektrowni atomowych, których tam jest wiele, planowanie regionalne, a także wspomaganie instytucji demokratycznych w całym regionie”²⁰.

Z jednej strony Polska podkreślała swe zainteresowanie działalnością RPMB, ale z drugiej strony na tle państw należących do tego ugrupowania (Rosja, Niemcy, Szwecja, Norwegia itp.) należała do mniejszych graczy. Nie miała silnych więzi z państwami skandynawskimi, a Bałtyk traktowała jako obszar północnych peryferii Europy, oderwany od wyzwań kumulujących się na osi wschód–zachód.

Początkowo RPMB nie miała własnego, stałego zaplecza instytucjonalnego. Najważniejsze decyzje miały zapadać na dorocznych sesjach Rady na szczeblu ministrów spraw zagranicznych z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej. Między sesjami kilka razy w roku zbierał się Komitet Wyższych Urzędników.

5. SŁABNĄCE ZAINTERESOWANIE POLSKI WSPÓŁPRACĄ REGIONALNĄ (1994–2004)

Po kilku latach intensywnego rozwoju nowe ugrupowania utraciły swój dynamizm. W dużej mierze wynikało to z pozytywnych przeobrażeń ładu światowego po zimnej wojnie. Rozpad ZSRR i bloku radzieckiego nastąpił pokojowo, a perspektywa akcesji krajów EŚW do UE i NATO stała się coraz bliższa. W nowych uwarunkowaniach zadziałał mechanizm opisywany przez teorię realistyczną, w myśl którego w obliczu braku zagrożenia i wyraźnych wspólnych interesów współpraca międzynarodowa słabnie.

W polskiej polityce regionalnej w EŚW największe znaczenie przypisywano trzem ugrupowaniom: Grupie Wyszehradzkiej, IŚE i RPMB, ale ich rola malała.

„Rozwijają się, czasem zbyt nieśmiało, instytucje współpracy regionalnej – Grupa Wyszehradzka, Rada Państw Bałtyckich [chodziło o RPMB], Inicjatywa Środkowoeuropejska promujące klimat dobrego sąsiedztwa i współpracy”

– zauważał minister spraw zagranicznych A. Olechowski w styczniu 1994 r.²¹ Polska nie przejawiała szczególnej aktywności, aby rozwój współpracy regio-

²⁰ Minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, Informacja rządu o polityce zagranicznej Polski, 29 kwietnia 1993, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/40DC5CDB>

²¹ Minister spraw zagranicznych A. Olechowski, Informacja ministra spraw zagranicznych o bieżącej sytuacji międzynarodowej i ewentualnych zagrożeniach dla Polski z niej wynikających, 21 stycznia 1994, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/04D7B994>

nalnej w EŚW zintensyfikować, a swoją uwagę koncentrowała raczej na innych zagadnieniach – na akcesji do NATO i UE, relacjach z USA, Rosją i Niemcami. Minister spraw zagranicznych D. Rosati, prezentując w 1996 r. priorytety polskiej polityki zagranicznej, nie wspominał ani o V4, ani o IŚE, bądź RPMB. W kontekście współpracy regionalnej w EŚW mówił tylko o dalszej liberalizacji handlu w ramach CEFTA²². Z kolei premier Jerzy Buzek, wymieniając w 1997 r. ugrupowania regionalne na pierwszym miejscu, mówił o CEFTA, następnie o RPMB, a na końcu o IŚE²³.

Reasumując, przedstawiciele władz deklarowali, że współpraca w regionie Morza Bałtyckiego stanowi ważny i obiecujący kierunek polskiej polityki zagranicznej, zwracali uwagę na wielkie perspektywy przed RPMB, ale w ślad za tymi deklaracjami nie podejmowano konkretnych działań. Podobne stanowisko zajmowano wobec IŚE, prezentowane jako pożyteczne ugrupowanie, które może:

„odegrać istotną rolę w realizacji wspólnych interesów regionalnych, w tym projektów z dziedziny transportu, zwalczania zorganizowanej przestępczości, ochrony środowiska i wspierania przedsiębiorczości”²⁴.

Szerokie spektrum działalności RPMB, zajmującej się praktycznie wszelkimi dziedzinami stosunków międzynarodowych, z wyjątkiem problematyki militarnej, wpływało na problem z określeniem jej tożsamości. RPMB stało się dogodnym, ale mało wyrazistym forum dla rozwoju wszechstronnych kontaktów między tworzącymi ją państwami. Dzieliły je nie tylko różnice polityczne, ale też rozwojowe.

Zarówno RPMB, jak i IŚE, miały problem z określeniem swej własnej roli i konkretnych celów. W ocenie ministra D. Rosatego IŚE: „nadal poszukuje trwałych i powszechnie akceptowanych wyróżników swej tożsamości”²⁵. W dyskusji nad przyszłością IŚE Polska stała na stanowisku, że ugrupowanie to powinno koncentrować się na uzyskiwaniu środków na realizację konkretnych projektów w dziedzinie rolnictwa, gospodarki żywnościowej, współpracy

²² Minister spraw zagranicznych D. Rosati, Informacja ministra spraw zagranicznych o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 9 maja 1996, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/03F73D54>

²³ Prezes Rady Ministrów J. Buzek, Przedstawiony przez prezesa Rady Ministrów program działania Rady Ministrów wraz z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, 10 listopada 1997, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/main/729F7293>

²⁴ Minister spraw zagranicznych D. Rosati, Informacja ministra spraw zagranicznych o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 8 maja 1997, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/6456F097>

²⁵ *Ibidem*.

naukowo-badawczej, itp. W obliczu poszerzenia IŚE Polska popierała przyjmowanie nowych państw, co z jednej strony umacniało potencjał ugrupowania, ale z drugiej stwarzało nowe wyzwania. Zmuszało do wypracowania porozumienia w coraz szerszym gronie i utrudniało określenie celów, jakie IŚE ma realizować.

Bez względu na niedoskonałości, RPMB i IŚE stanowiły ważny element wzmacniający pozycję Polski na scenie międzynarodowej i służyły wciąż jako łącznik między krajami postkomunistycznymi a Europą Zachodnią. Aspekt ten akcentował minister W. Bartoszewski, mówiąc, że IŚE

„ze względu na udział w niej Austrii i Włoch, traktujemy jako pomost między Europą Środkową a Unią Europejską oraz jako praktyczny instrument przewyżczenia podziału Europy”²⁶.

RPMB i IŚE pozostały luźnymi ugrupowaniami, ale w drugiej połowie lat 1990. powołano ich stałe organy administracyjne – w 1996 r. Sekretariat Wykonawczy IŚE w Trieście (wcześniej noszący nazwę Centrum Informacji i Dokumentacji IŚE), a w 1998 r. Stały Sekretariat RPMB w Sztokholmie. W Polsce podobne instytucje nie powstawały, o co zresztą jej władze się nie starały.

Po 1993 r. wyraźnemu osłabieniu uległa V4, co wynikało głównie ze sporów w stosunkach bilateralnych między Słowacją a Węgrami, a także z polityki władz Słowacji i Czech. Polskie władze obserwowały osłabienie V4 z pewnym niepokojem. Uznawały, że w regionie nie ma lepszej konfiguracji niż V4, która grupuje:

„nasze państwa nie tylko dlatego, że są sąsiadami, ale dlatego, że są liderami reform politycznych i gospodarczych wśród państw postkomunistycznych i jednoznacznie opowiadając się za integracją z UE i NATO”²⁷.

Szef polskiej dyplomacji W. Bartoszewski z rozczarowaniem stwierdził, że:

„Mimo naszych starań współpraca polityczna w ramach Grupy Wyszehradzkiej nie osiągnęła oczekiwanej przez nas dynamiki i poziomu”²⁸.

W drugiej połowie lat 90. w polskiej polityce zagranicznej akcentowano konieczność rozwoju relacji z państwami regionu przede wszystkim na płaszczyźnie bilateralnej, a w dalszej kolejności – multilateralnej. Od 1996 r. aż do 1999 r.

²⁶ Minister spraw zagranicznych W. Bartoszewski, Informacja ministra spraw zagranicznych o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 24 maja 1995, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/45B65BDC>

²⁷ Minister spraw zagranicznych A. Olechowski, Informacja rządu o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 12 maja 1994, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/06F62854>

²⁸ Minister spraw zagranicznych W. Bartoszewski..., *op. cit.*

w najważniejszych wystąpieniach polskich premierów i szefów dyplomacji nie było żadnej wzmianki o V4. Ze względu na swój niezinstytucjonalizowany charakter, współpraca ta była ściśle uzależniona od stanu stosunków między czterema tworzącymi ją państwami. V4 nie miała własnych struktur administracyjnych, np. sekretarza, który mógłby w razie potrzeby odgrywać rolę mediatora między członkami. Gdy przez kilka lat nie odbyło się żadne spotkanie na najwyższym szczeblu w gronie V4, pojawiły się wątpliwości, czy ta grupa nadal istnieje.

Zainteresowanie Polski przesunęło się w kierunku CEFTA. W przeciwieństwie do V4, CEFTA była otwarta na przyjęcie nowych państw i poszerzała się – w 1996 r. dołączyła do niej Słowenia, w 1997 r. Rumunia, w 1999 r. Bułgaria, w 2003 r. Chorwacja, w 2006 r. Macedonia, Albania, Bośnia i Hercegowina, Mołdawia, Serbia, Czarnogóra i Kosowo. Z jednej strony oczekiwano, że jej znaczenie będzie rosło:

„CEFTA stanie się rynkiem wolnego handlu na obszarze zamieszkanym przez 70 milionów ludzi, ciągnącym się od Morza Bałtyckiego do Śródziemnego. Od 1998 r. organizacja ta będzie praktycznie formą integracji gospodarczej. Niewątpliwie wzmacnia to pozycję Polski w staraniach o przystąpienie do Unii Europejskiej”²⁹.

– mówił minister Bartoszewski. W podobnym tonie wypowiadał się premier W. Cimoszewicz:

„Do rozwoju CEFTA przywiązujemy znaczenie szczególne jako do wielkiej szansy dla wszechstronnej i intensywnej współpracy gospodarczej krajów sąsiedzkich”³⁰.

Z drugiej strony, istnienie CEFTA było uzależnione od tempa rozszerzenia UE. Ze względu na unijną wspólną politykę handlową każdy kraj wstępujący do UE musiał opuścić CEFTA, co Polska uczyniła w 2004 r., podobnie jak Czechy, Słowacja, Węgry i Słowenia.

Pod koniec lat 90. nastąpiła rewitalizacja współpracy wyszehradzkiej i V4 powróciła na naczelne miejsce w sferze polskiej polityki regionalnej w EŚW. Zmiana była możliwa po wyborach parlamentarnych w 1998 r. w Czechach i Słowacji. Od władzy odszedł premier Czech Vaclav Klaus, który nie krył rezerwy wobec współpracy wyszehradzkiej, a także premier Słowacji V. Meciar, któremu zarzucano łamanie zasad demokracji i niejasną politykę zagraniczną, prowadzącą do wykluczenia Słowacji z pierwszej grupy państw przyjętych do NATO i zaproszonych do negocjacji akcesyjnych z UE. Polskie władze popierały dążenia nowego słowackiego rządu Mikuláša Dzurindy do

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Prezes Rady Ministrów W. Cimoszewicz, Przedstawiony przez prezesa Rady Ministrów program działania rządu wraz z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania, 12 lutego 1996, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/4EFBC019>

wstąpienia do NATO i UE. Minister B. Geremek mówił wprost, że: „Ważnym zadaniem grupy jest aktywne promowanie kandydatury Słowacji do członkostwa w NATO”³¹. Żywością interes w osiągnięciu tego celu miały wszystkie sąsiadujące z nią państwa V4.

W Polsce z zadowoleniem przyjęto renesans współpracy wyszehradzkiej. Po doświadczeniach z wcześniejszych lat, gdy nie miała ona żadnego zaplecza instytucjonalnego, postanowiono wprowadzić zmiany. Z jednej strony istniejący luźny model współpracy był krytykowany, ale z drugiej strony wizja silnej instytucjonalizacji, ewentualnego przekształcenia ją w organizację międzynarodową też nie cieszyła się poparciem. Wybrany został wariant pośredni. W maju 1999 r. na szczycie premierów w Bratysławie na nowo określone zostały ramy współpracy wyszehradzkiej. Od 2000 r. wprowadzono zasadę prezydencji w V4, a także powołano Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki z siedzibą w Bratysławie. Polska stała na stanowisku, że V4 powinna być oparta na:

„mocnym fundamencie konkretnych projektów, w tym w dziedzinie infrastruktury, polityki wizowo-konsularnej oraz gospodarki. Sukces grupy wyszehradzkiej będzie mierzony przede wszystkim jej praktycznymi osiągnięciami”³².

V4 pozostawała najważniejszym elementem polskiej polityki regionalnej w EŚW, mimo sporów i przejawów braku lojalności wewnątrz tej grupy, o czym otwarcie mówił minister W. Cimoszewicz w expose w 2002 r.³³

6. MARGINALIZACJA WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ W EŚW W POLSKIEJ POLITYCE ZAGRANICZNEJ (PO 2004 R.)

Zmiany, jakie zaszły w środowisku międzynarodowym wraz z poszerzeniem UE w 2004 r., przyniosły nowe spojrzenie na współpracę regionalną. Polska wystąpiła z CEFTA, nie potrzebowała już ani RPMB, ani IŚE jako pomostu łączącego ją z krajami UE. Jej dalszy udział w V4 wymagał nowego fundamentu, bo grupa ta szukała nowej racji bytu po osiągnięciu celu wyznaczonego w deklaracji wyszehradzkiej z 1991 r. o współpracy na drodze do integracji europejskiej.

³¹ Minister spraw zagranicznych B. Geremek, Informacja rządu o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 8 kwietnia 1999, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/main/48BD8E19>

³² *Ibidem*.

³³ Minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz, Informacja ministra spraw zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 14 marca 2002, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf/main/79E78E11>

Konieczne stało się zdefiniowanie nowego miejsca współpracy regionalnej w EŚW w polskiej polityce zagranicznej i wytyczenie jej nowych celów. Wiązało się to z potrzebą znalezienia odpowiedzi na takie pytania, jak: czy Polska powinna zwiększyć swoją aktywność w RPMB, IŚE i V4, dążąc do zdynamizowania tej współpracy? Czy powinna starać się o wzmocnienie swojej obecności w regionie Bałtyku, Karpat i Bałkanów? Czy współpraca w ramach RPMB, IŚE i V4 powinna być tylko funkcją polityki bezpieczeństwa, czyli przede wszystkim być traktowana jako czynnik umacniający pozycję Polski w relacjach z Rosją i Niemcami? Czy może polityka regionalna powinna stać się dla Polski zapleczem dla jej ambicji politycznych na forum UE?

W praktyce Polska starała się kontynuować dotychczasową politykę regionalną w EŚW. W obliczu akcesji do UE szef polskiej dyplomacji W. Cimoszewicz w 2004 r. akcentował konieczność „pogłębionej refleksji nad rolą tych organizacji w nowych europejskich realiach oraz redefinicji ich celów i zadań”³⁴. Polska nie miała skonkretyzowanej wizji przyszłości RPMB ani IŚE. Ograniczała się do ogólnych deklaracji, że RPMB będzie traktowana

„jako instrument integracji gospodarczej i społecznej z partnerami skandynawskimi oraz państwami bałtyckimi, a także intensyfikacji współpracy z Rosją, przede wszystkim z Obwodem Kaliningradzkim”³⁵.

W ocenie MSZ z 2012 r., RPMB ewoluowała z profilu *stricte* ekologicznego na bardziej ogólny – dotyczący efektywnej gospodarki, a współpraca bałtycka:

„z zagadnień dotyczących ochrony środowiska wyraźnie przesunęła się w kierunku rozwijania nowoczesnych technologii, budowy odpowiadającym współczesnym standardom systemów edukacji, a także tworzeniu coraz silniejszych powiązań gospodarczych”³⁶.

Polska była zainteresowana dalszym uczestnictwem w tych procesach.

Mniejsze zainteresowanie budziła IŚE. W tym kontekście zapowiadano, że Polska będzie współdziałać w kształtowaniu nowej roli tego ugrupowania, przede wszystkim ukierunkowując jego działania na rzecz zapobiegania podziałom po rozszerzeniu UE. IŚE w dalszym ciągu pełniła funkcję pomostu łączącego kraje unijne i pozaunijne – w 2014 r. obejmowała 18 członków (Albanię, Austrię, Białoruś, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Czarnogórę, Czechy,

³⁴ Minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz, Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku, 21 stycznia 2004, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf/main/4A199911>

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016, MSZ, Warszawa marzec 2012, <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>

Macedonię, Mołdowę, Polskę, Rumunię, Serbię, Słowację, Słowenię, Ukrainę, Węgry i Włochy), z których większość (10) należała już do UE, część do UE kandydowała, ale dla niektórych (Białoruś, Ukraina i Mołdowa) perspektywa członkostwa w UE pozostawała odległa. Największe zaangażowanie w prace ISE i gotowość do ponoszenia związanych z tym kosztów przejawiały niezmiennie Włochy, które wraz z Austrią nadawały kierunek działania tej strukturze. Przejawiało się to m.in. w fakcie, że funkcję sekretarza generalnego ISE lub jego pierwszego zastępcy (*alternate secretary general*) obejmowali dotąd tylko Włosi lub Austriacy. Silna pozycja Włoch została zresztą formalnie zagwarantowana w art. 23 „Wytycznych i zasad działania”³⁷. Zapisano w nim, że jedno z najważniejszych stanowisk na szczeblu wykonawczym ma być obsadzone przez *host country*, czyli państwo, w którym siedzibę ma Sekretariat Wykonawczy ISE. Z punktu widzenia Polski ISE stało się jedną z wielu płaszczyzn spotkań, o niewielkim znaczeniu na scenie politycznej.

Zainteresowanie polskich władz skoncentrowało się na V4, która stała się ugrupowaniem wewnętrznym w UE. Współpraca między tymi czterema państwami w przeważającym stopniu przeniosła się na poziom unijny, dlatego pojawiało się pytanie o sens kontynuowania dotychczasowej formuły. Polska wspierała „ideę odnowienia przesłania Grupy w nowych warunkach, w oparciu o realistyczną ocenę oczekiwań i możliwości”³⁸. Przywiązywała dużą wagę:

„do współdziałania z Czechami, Słowacją i Węgrami w zabieganiu o wspólne interesy w ramach Unii, a także w rozwijaniu współpracy w regionie, zwłaszcza w dziedzinie infrastruktury, ruchu osobowego i kultury”³⁹. Poza wymiarem praktycznym akcentowała dążenie do „utrwalenia tożsamości naszego regionu w ramach rozszerzonej Unii”⁴⁰.

Odpowiedź na pytanie o przyszłość V4 przyniosła deklaracja przyjęta na szczycie w Kromierzyżu 12 maja 2004 r., w której premierzy czterech krajów zapewniali o ich dalszej współpracy. Miała być ona oparta na konkretnych projektach, przy zachowaniu jej elastycznego i otwartego charakteru⁴¹. V4 mogła stać się ważnym instrumentem, zwiększającym wpływ tych państw w UE, a także na scenie międzynarodowej. Wzmacniała ich pozycję, bo głos

³⁷ „One of the posts of the Executive Level will be filled by the host country of the organisation”. Guidelines and Rules of Procedure, http://www.cei.int/sites/default/files/CEI_Guidelines_2008_web_new.pdf

³⁸ Minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz, Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku, *op. cit.*

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ <http://www.visegradgroup.eu/2004/declaration-of-prime>

V4 miał większą wagą niż samej Polski albo Słowacji. Przykładowo w latach 2004–2014, tj. gdy obowiązywał nicejski system głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE, te cztery państwa miały razem 58 głosów ważonych, zatem tyle samo co wspólnie Niemcy i Francja (do 2017 r. nicejski system głosowania może być stosowany w szczególnych przypadkach). Pod względem liczby mieszkańców (64,4 mln) V4 ustępowała tylko Niemcom i Francji, a jej obszar (532 tys. km kw.) na tle krajów unijnych był mniejszy jedynie od Francji, znacznie przewyższając terytorium Niemiec (357 tys. km kw.).

Minister spraw zagranicznych Anna Fotyga deklarowała, że:

„Wielką wagę przywiązujemy do zacieśniania współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej, forum współdziałania czterech sąsiadujących ze sobą państw Europy Środkowej. Opowiadamy się za zachowaniem integralności grupy, pozostając otwarci na propozycje podejmowania przez nią współpracy z innymi państwami”⁴².

Współpracę taką podejmowano w formule „Wyszehrad plus”, przyjętej pod koniec lat 90., która umożliwiała państwom trzecim aktywny udział w spotkaniach wyszehradzkich i ścisłą współpracę w konkretnych obszarach, wzmacniając siłę oddziaływania grupy. Była to z jednej strony odpowiedź na starania o dołączenie do V4 kilku państw środkowoeuropejskich, wśród których wymieniano Litwę, Słowenię, Rumunię, Bułgarię i Chorwację, a z drugiej strony – wynik decyzji państw wyszehradzkich, by nie poszerzać samej grupy.

W polskiej polityce zagranicznej rosło znaczenie V4, a jednocześnie słabła rola RPMB i IŚE. Przykładowo w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. podkreślono dążenie do zacieśnienia współpracy w ramach V4, nie było natomiast wzmianki o IŚE ani o RPMB – wspomniano jedynie o wsparciu dla rozwoju „innych instytucji subregionalnych, przyczyniających się do demokratyzacji regionu oraz zwiększenia bezpieczeństwa i stabilności”⁴³, nie wymieniając tych instytucji z nazwy. W „Priorytetach polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016” najwięcej uwagi poświęcono V4, pojawił się fragment dotyczący RPMB, ale o IŚE nie było mowy⁴⁴.

Współpraca wyszehradzka stała się znaną marką – mimo przeszkód funkcjonowała od kilkunastu lat. Wciąż jednak nie brakowało głębokich różnic zdań między czterema państwami, co ograniczało jej znaczenie. Przykładowo władze Polski, Czech, Słowacji i Węgier nie zdołały zająć wspólnego sta-

⁴² Minister spraw zagranicznych A. Fotyga, Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2007 r., 11 maja 2007, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/36154D8E>

⁴³ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2007.

⁴⁴ Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016, *op. cit.*

nowiska ani w kwestii projektu konstytucji unijnej, ani w sprawie budżetu unijnego, gdy UE znalazła się w kryzysie w drugiej połowie 2005 r. Wprawdzie w ramach V4 próbowano wypracować wspólne stanowisko w sprawie budżetu, by wzmocnić pozycję negocjacyjną, ale rezultat tych wysiłków można było ocenić na szczycie UE w grudniu 2005 r., gdzie dochodziło do otwartej wzajemnej krytyki przez przedstawicieli państw wyszehradzkich. Lista spraw, w których ich stanowiska zasadniczo się różniły, obejmowała m.in. uznanie niepodległości Kosowa, budowę tarczy antyrakietowej, a także konflikt Ukrainy z Rosją. Kraje V4 różniły się w ocenie zagrożeń, co przekładało się na trudność w osiągnięciu konsensusu między nimi i powodowało małą spójność działań tych państw na scenie międzynarodowej w ważnych dla bezpieczeństwa kwestiach.

Przejęcie władzy przez PO i PSL w 2007 r. przyniosło głębokie zmiany w polskiej polityce zagranicznej. Po dwuletnim okresie dominującej pozycji PiS (2005–2007) rozpoczął się okres koabitacji (2007–2010), gdy prezydentem był Lech Kaczyński, związany z PiS, a premierem Donald Tusk, lider PO. Prezydent starał się kontynuować linię polityki zagranicznej wyznaczoną przez poprzedni rząd, przywiązując dużą wagę do wzmocnienia aktywności Polski w EŚW. Aktywność ta przejawiała się przede wszystkim na płaszczyźnie bilateralnej. Stosunki polsko-czeskie rozwijały się z niespotykaną wcześniej siłą, do czego przyczyniały się dobre relacje prezydentów obu krajów. Różnice w podejściu do Rosji nie przeszkadzały im podejmować wspólnych działań na forum UE. Prezydent L. Kaczyński uznawał prezydenta V. Klausea za znakomitego partnera w grze o to, aby UE nie zmieniła się w zdominowane przez RFN i Francję superpaństwo⁴⁵. Polska starała się też budować dobre relacje z państwami bałtyckimi – w szczególności z Litwą, a także Łotwą, Estonią, „bo w Unii zawsze lepiej nie występować pojedynczo”⁴⁶. Współpraca ta przynosiła konkretne efekty – gdy prezydent L. Kaczyński w sierpniu 2008 r. udał się do Gruzji, która znalazła się w stanie wojny z Rosją, towarzyszyli mu prezydenci Litwy, Estonii i Ukrainy oraz premier Łotwy. Była to bezprecedensowa akcja, ukazująca w niespotykanym dotąd wymiarze zdolność do współdziałania między krajami EŚW.

Rząd D. Tuska miał inną wizję polityki zagranicznej. Głównym punktem odniesienia dla PO była UE, ze szczególną rolą Niemiec. W myśl programu tej partii:

⁴⁵ Lech Kaczyński w wywiadzie z Łukaszem Warzechą, Ł. Warzecha, *Lech Kaczyński. Ostatni wywiad*, Warszawa 2010, s. 245.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 244.

„większość naszej aktywności na polu polityki zagranicznej jest realizowana za pośrednictwem Unii Europejskiej. Skutecznie realizować naszą rację stanu można tylko poprzez umiejętne wpisanie naszego interesu w szerszy interes europejski”⁴⁷.

Na tym tle słabło znaczenie współpracy w EŚW. Ogłoszenie przez ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego końca tzw. „polityki jagiellońskiej” zostało przyjęte jako rezygnacja z aktywnej polityki w EŚW i odwrócenie się od mniejszych graczy⁴⁸ na rzecz zacieśniania relacji z Niemcami. W ocenie prezydenta L. Kaczyńskiego, minister R. Sikorski:

„wprowadził Polskę do głównego nurtu, czyli podporządkowanego całkowicie przede wszystkim Niemcom, a także Francji”⁴⁹.

Po kilku latach w obliczu niekorzystnych przemian zachodzących w środowisku międzynarodowym, wynikających m.in. z kryzysu w UE, problemów w NATO, zmian w polityce USA i Rosji, minister R. Sikorski zredefiniował swoje stanowisko wobec EŚW, choć niezmiennie podkreślał, że kluczowym partnerem politycznym Polski pozostają w Europie Niemcy. W exposé w 2013 r. zwracał uwagę na duży potencjał polityczny i ekonomiczny czterech państw wyszehradzkich, mówiąc m.in.:

„Stopa wzrostu gospodarczego Polski, Czech, Słowacji i Węgier przekroczyła w ubiegłych latach średnią unijną. W połowie lat dziewięćdziesiątych PKB czterech państw Grupy Wyszehradzkiej wynosił niecałe 270 miliardów dolarów. Dziś jest to prawie cztery razy tyle. Jesteśmy także zbiorowo najważniejszym partnerem handlowym Niemiec, wyprzedzając między innymi Francję. Chcemy dodawać impetu tym sprzyjającym trendom”.

W 2014 r. zaznaczał, że:

„W formule wyszehradzkiej rozwijamy współpracę w dziedzinie energetyki. Z Czechami, Słowacją i Węgrami łączą nas nie tylko wspólna historia i cele polityczne, ale również rosnąca wymiana handlowa. (...) Razem z partnerami wyszehradzkimi otwieramy się na Północ – ku krajom nordyckim i bałtyckim”.

Wzmocnienie pozycji Polski dzięki jej aktywności w EŚW mogło być ważnym atutem w kształtowaniu jej relacji z europejskimi potęgami.

⁴⁷ Program wyborczy PO z 2011: *Następny krok. Razem*, [w:] I. Słodkowska, M. Dołbakowska (red.), *Wybory 2011. Partie i ich programy*, Warszawa ISP PAN, 2013, s. 461.

⁴⁸ P. Ukielski, *Polska pozycja w Unii Europejskiej a relacje Polski z Czechami, Słowacją i Węgrami*, [w:] J. Kloczkowski, T. Żukowski (red.), *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej. Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, Warszawa–Kraków 2010, s. 364–365.

⁴⁹ Ł. Warzecha, *Lech Kaczyński...*, *op. cit.*, s. 246.

We wspomnianym wyżej dokumencie programowym MSZ, określającym cele polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016, wskazywano potrzebę rozwoju zarówno współpracy bilateralnej, jak i wzmocnienia struktur regionalnych. W opinii MSZ:

„W świetle narastającej konkurencji zewnętrznej i długofalowych skutków kryzysu gospodarczego należy dążyć do umacniania wspólnego głosu państw Grupy Wyszehradzkiej, krzewić poczucie wspólnoty interesów oraz podejmować działania na rzecz konsolidacji stanowisk w kwestiach politycznych”⁵⁰.

Okazją do nadania nowej dynamiki współpracy środkowoeuropejskiej miała być polska prezydencja w V4 w okresie 1 lipca 2012 r. – 1 lipca 2013 r. Przejmując po raz czwarty rotacyjne przewodnictwo Polska wyznaczyła za cel m.in. umocnienie współpracy na rzecz zintegrowanej Europy, wzmocnienie pozycji V4 na arenie międzynarodowej, potwierdzenie wartości współpracy regionalnej w realiach trwającego w Europie kryzysu gospodarczego⁵¹. Pojawiły się ambicje, aby V4 „stała się znakiem regionalnym nie mniej rozpoznawalnym niż Beneluks czy współpraca nordycka”⁵².

Jednak głębokie różnice, które ujawniały się wobec kwestii o znaczeniu strategicznym dla regionu, sprawiały, że w praktyce V4 nie zabierała głosu wówczas, gdy mógł on być najbardziej znaczący. W szczególności ukazała to wojna Rosji z Ukrainą w 2014 r. – podczas gdy Polska postrzegała ten konflikt w kategoriach „twardego” bezpieczeństwa, z akcentem na zagrożenie militarne, to dla Czech, Węgier i Słowacji głównym wyzwaniem była przyszłość ich współpracy gospodarczo-energetycznej z Rosją. Odmienne stanowiska uniemożliwiły V4 prowadzenie skoordynowanej polityki w sprawie o żywotnym znaczeniu dla regionu. W rezultacie doszło do marginalizacji współpracy regionalnej w EŚW w polskiej polityce zagranicznej, coraz bardziej skupionej na kwestiach bezpieczeństwa.

Ważnym determinantem zewnętrznym, który dezintegrująco wpływał na politykę państw wyszehradzkich, była silna pozycja Rosji i Niemiec w regionie. Troska o dobre relacje z tymi potęgami miała większe znaczenie dla państw wyszehradzkich niż ich dążenie do zacieśnienia wzajemnych relacji. W konsekwencji budowanie więzi w ramach V4 było możliwe tylko w obszarze,

⁵⁰ Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016, *op. cit.*

⁵¹ Program polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej: Grupa Wyszehradzka na rzecz Integracji i Spójności, MSZ, Warszawa, 2012.

⁵² Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej, MSZ, Warszawa 2013, s. 15.

w którym nie kolidowało z interesami Rosji i Niemiec. Mimo tych ograniczeń, V4 w swej luźnej formie była ważną strukturą, umacniającą pozycję Polski, Czech, Węgier i Słowacji w środowisku międzynarodowym.

PODSUMOWANIE

Po zimnej wojnie współpraca regionalna w EŚW rozwijała się z niespotykaną wcześniej dynamiką. W pierwszej połowie lat 90. Polska stała się członkiem Pentagonale, przekształconym ostatecznie w IŚE, ponadto należała do RPMB, V4 i CEFTY, ale ich znaczenie słabło. W połowie lat 90. pojawiły się nawet wątpliwości, czy V4 nadal istnieje, lecz pod koniec dekady nastąpiła rewitalizacja tego ugrupowania.

Po poszerzeniu UE w 2004 r. pojawiło się pytanie o rolę współpracy regionalnej w zmienionych uwarunkowaniach międzynarodowych. Polska w dalszym ciągu uczestniczyła w RPMB, koncentrującej się w coraz większym stopniu na sprawach gospodarczych, w której silną rolę odgrywała Szwecja. Pozostała też członkiem IŚE, gdzie szczególną aktywność przejawiały Włochy. Z polskiego punktu widzenia ugrupowanie to stało się jedną z wielu płaszczyzn dyplomacji wielostronnej o niewielkim znaczeniu politycznym. Największą wagę polskie władze przywiązywały do współpracy z Czechami, Słowacją i Węgrami w ramach V4.

Polska nie miała ani odpowiedniego potencjału, ani też woli, aby promować i realizować własne koncepcje regionalne w wymiarze środkowoeuropejskim. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych nie powołano żadnej specjalnej komórki odpowiedzialnej za współpracę regionalną. Ten obszar – obok wielu innych – należał do kompetencji Departamentu Polityki Europejskiej MSZ, który zajmował się m.in. sprawami związanymi z członkostwem Polski w UE w odniesieniu do rozwoju politycznego i instytucjonalnego UE, reformami traktatowymi UE, politycznymi aspektami rozwoju polityk wewnętrznych i zewnętrznych UE, polityką rozszerzenia UE, strategiami makroregionalnymi UE, wymiarem zewnętrznym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, a także relacjami dwustronnymi z państwami Europy, z wyjątkiem państw Europy Wschodniej⁵³.

W polityce zagranicznej Polski priorytetowe miejsce zajmowało bezpieczeństwo. Szczególne znaczenia nabrała ta kwestia w obliczu niekorzystnych zmian, jakie miały miejsce w związku z podważeniem przez Rosję w 2014 r.

⁵³ <http://www.msz.gov.pl>

fundamentalnych zasad ładu międzynarodowego, takich jak nienaruszalność granic, niestosowanie siły w sporach międzynarodowych, respektowanie suwerenności państw.

„W Europie ożyły zagrożenia, z którymi zmagaliśmy się przed 1989 rokiem – widmo agresji zbrojnej, nieobliczalności wielkiego mocarstwa, wreszcie pogardy dla praw suwerennych narodów, ryzyko podziału kontynentu na strefy wpływu”.

– mówił minister spraw zagranicznych G. Schetyna w Sejmie w 2014 r.⁵⁴ Polska intensyfikowała swą aktywność w NATO, starała się zacieśniać współpracę ze Stanami Zjednoczonymi i wzmocnić współpracę obronną w ramach UE, dużo uwagi poświęcając relacjom z Niemcami i Rosją.

W istniejącym układzie sił znaczenie współpracy regionalnej w EŚW osłabło. Przyczyniły się do tego różnice w ocenie szans i zagrożeń wynikających ze zmian sytuacji międzynarodowej. Doceniając znaczenie struktur regionalnych w EŚW, należy zauważyć, że nawet w wąskim gronie czterech państw wyszehradzkich nie udało się wypracować wspólnego stanowiska w kwestiach o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa regionu. Z tego powodu współpraca regionalna w wymiarze środkowoeuropejskim schodziła na dalszy plan w polskiej polityce zagranicznej.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej, www.visegradgroup.eu/historia-v4

Central European Initiative, Guidelines and Rules of Procedure, www.cei.int/sites/default/files/CEI_Guidelines_2008_web_new.pdf

Minister spraw zagranicznych A. Olechowski, Informacja ministra spraw zagranicznych o bieżącej sytuacji międzynarodowej i ewentualnych zagrożeniach dla Polski z niej wynikających, 21 stycznia 1994, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/04D7B994>

Minister spraw zagranicznych A. Olechowski, Informacja rządu o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 12 maja 1994, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/06F62854>

⁵⁴ Minister spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna, Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2015, 6 listopada 2014, www.msz.gov.pl

- Minister spraw zagranicznych A. Fotyga, Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2007 r., 11 maja 2007, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/36154D8E>
- Minister spraw zagranicznych B. Geremek, Informacja rządu o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 8 kwietnia 1999, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/main/48BD8E19>
- Minister spraw zagranicznych D. Rosati, Informacja ministra spraw zagranicznych o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 9 maja 1996, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/03F73D54>
- Minister spraw zagranicznych G. Schetyna, Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2015, 6 listopada 2014, www.msz.gov.pl
- Minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, Informacja ministra spraw zagranicznych o polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, 8 maja 1992, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/7A793856>
- Minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, Informacja rządu o polityce zagranicznej Polski, 29 kwietnia 1993, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/40DC5CDB>
- Minister spraw zagranicznych W. Bartoszewski, Informacja ministra spraw zagranicznych o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 24 maja 1995, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/45B65BDC>
- Minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz, Informacja ministra spraw zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 14 marca 2002, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf/main/79E78E11>
- Minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz, Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku, 21 stycznia 2004, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf/main/4A199911>
- Oświadczenie Prezesa Rady Ministrów T. Mazowieckiego w sprawie proponowanego składu rządu i programu prac rządu, 12 września 1989, [w:] R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, PISM, Warszawa 2007, tom II.
- Prezes Rady Ministrów H. Suchocka, Oświadczenie prezesa Rady Ministrów w sprawie proponowanego składu i programu prac rządu, 10 lipca 1992, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/20035C1B>
- Prezes Rady Ministrów J. Buzek, Przedstawiony przez prezesa Rady Ministrów program działania Rady Ministrów wraz z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, 10 listopada 1997, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/main/729F7293>

- Prezes Rady Ministrów W. Cimoszewicz, Przedstawiony przez prezesa Rady Ministrów program działania rządu wraz z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania, 12 lutego 1996, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/4EFBC019>
- Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016, MSZ, Warszawa marzec 2012, <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>
- Program polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej: Grupa Wyszehradzka na rzecz Integracji i Spójności, MSZ, Warszawa 2012.
- Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej, MSZ, Warszawa 2013.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2007.
- Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, M.P., 16 marca 1990.

Prace zwarte i artykuły

- Deszczyński P., Szczepaniak M., *Grupa Wyszehradzka. Współpraca polityczna i gospodarcza*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 1995.
- Rowiński J., *Liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi w ramach CEFTA*, [w:] P. Bożyk (red.), *Rola CEFTA w integrującej się Europie*, SGH, Warszawa 1999.
- Rutkowski J., *Pięć lat funkcjonowania CEFTA; stan rzeczywisty i potencjalne możliwości*, [w:] P. Bożyk (red.), *Rola CEFTA w integrującej się Europie*, SGH, Warszawa 1999.
- Skubiszewski K., *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997
- Słodkowska I., Dołbakowska M. (red.), *Wybory 2011. Partie i ich programy*, ISP PAN, Warszawa 2013.
- Ukielski P., *Polska pozycja w Unii Europejskiej a relacje Polski z Czechami, Słowacją i Węgrami*, [w:] J. Kloczkowski, T. Żukowski (red.), *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej. Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, Warszawa–Kraków 2010.
- Warzecha Ł., *Lech Kaczyński. Ostatni wywiad*, Warszawa 2010.

Wybrane strony internetowe

- www.msz.gov.pl – oficjalna strona Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP
- www.sejm.gov.pl – oficjalna strona Sejmu RP
- www.visegradgroup.eu – oficjalna strona Grupa Wyszehradzkiej
- www.cei.int – oficjalna strona Inicjatywy Środkowoeuropejskiej
- www.cbss.org – oficjalna strona Rady Państw Morza Bałtyckiego

WSPÓLPRACA REGIONALNA W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ W POLSKIEJ POLITYCE ZAGRANICZNEJ

Streszczenie

Wraz z przeobrażeniami ładu międzynarodowego zmieniała się rola współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej w polskiej polityce zagranicznej. Na początku lat 90. XX wieku Polska silnie angażowała się w budowanie nowych struktur, takich jak Inicjatywa Środkowoeuropejska, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Trójkąt Wyszehradzki. Nowe ugrupowania w dużym stopniu traktowano w sposób instrumentalny jako krok ku zbliżeniu do UE i NATO. Polska nie promowała własnych koncepcji budowania nowej jakości w tej części Europy, nie miała też aspiracji, by odgrywać rolę regionalnego mocarstwa opartego na nowych strukturach. Po wstąpieniu do UE w 2004 r. uwaga polskiej dyplomacji skoncentrowała się na Grupie Wyszehradzkiej (V4), która pozostała ważnym narzędziem współpracy czterech państw – Polski, Czech, Słowacji i Węgier – w obszarze ich wspólnych interesów. Jednak ze względu na duże rozbieżności jej znaczenie pozostawało niewielkie w kwestiach strategicznych dla bezpieczeństwa regionu. W sumie współpraca regionalna w EŚW zajmowała ważne, ale drugoplanowe miejsce z perspektywy Warszawy.

REGIONAL CO-OPERATION IN EAST-CENTRAL EUROPE IN THE POLISH FOREIGN POLICY

Summary

With the changes in international order, the role of regional co-operation in East-Central Europe in the Polish foreign policy changed too. In the early 1990s, Poland was deeply involved in the development of new structures such as the Central European Initiative, the Council of the Baltic Sea States, and the Visegrad Triangle. The new organisations, to a great extent, were treated instrumentally as a step on the way to rapprochement with the EU and NATO. Poland did not promote its own concepts of developing a new value in this part of Europe and did not aspire to play the role of a regional power based on the new structures either. After the accession to the EU in 2004, the attention of Polish diplomacy focused on the Visegrad Group

(V4), which was a key tool in the co-operation of the four countries – Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary – in the field of their common interests. However, due to big divergences, its role in the areas that are strategic for the security of the region was of little importance. In essence, the regional co-operation in the East-central Europe was important but from the perspective of Warsaw, it was of secondary importance.

РЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ В ПОЛЬСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ

Резюме

В связи с преобразованием международного порядка изменилась роль регионального сотрудничества в Центрально-Восточной Европе в польской внешней политике. А начале 90-х годов XX века Польша активно ангажировалась в образование новых структур, таких, как Центрально-Европейская Инициатива, Совет государств Балтийского моря, Вышеградский треугольник. Новые объединения в большой степени инструментально воспринимались как шаг к сближению к ЕС и НАТО. Польша не продвигала собственных концепций создания нового качества в данной части Европы, не имела также амбициозных планов исполнения роли региональной державы с опорой на новые структуры. После вступления в 2004-м году в ЕС внимание польской дипломатии сконцентрировано на Вышеградской Группе (V4), остающейся важным инструментом сотрудничества четырёх государств – Польши, Чехии, Словакии и Венгрии – в сфере их общих интересов. Однако по причине больших разногласий её значение в вопросах, стратегических для безопасности региона, было невелико. В общем региональное сотрудничество в Центрально-Восточной Европе занимало важное, однако второстепенное место для Варшавы.