

Radosław GRODZKI
Instytut Zachodni, Poznań

DOI 10.14746/ps.2016.1.26

STRATEGICZNE POROZUMIENIA PONAD PODZIAŁAMI – GRUPA WYSZEHRADZKA JAKO PRZYKŁAD INTEGRACJI I EMANCYPACJI W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ

Grupa Wyszehradzka (dalej: V4) stanowi wyjątkową formę współpracy regionalnej, wpisaną w polityczną architekturę Europy Środkowo-Wschodniej. Celem dla państw środkowoeuropejskich była integracja ze strukturami euroatlantyckimi i Unią Europejską¹. Wówczas stwierdzono, że ta zbieżność celów w polityce zagranicznej, podobieństwo doświadczeń historycznych oraz bliskość geograficzna predestynują do nawiązania współpracy regionalnej. Celem niniejszej analizy jest udowodnienie – przez ukazanie genezy V4 – że od początku aktywności punkty styeczne tej współpracy przecinały się z przeciwnościami, co nie przeszkodziło Grupie w odnoszeniu sukcesów zarówno we współpracy regionalnej, jak i na forum europejskim.

GRUPA WYSZEHRADZKA W DRODZE DO STRUKTUR EUROATLANTYCKICH

Dyskusja rozpoczęła się od problemu dotyczącego przebudowy bloków wojskowych i formowania nowego systemu gwarancji bezpieczeństwa w Europie, co następnie przekształciło się w całkowicie nowe podejście. Jego rezultatem stała się decyzja

¹ Początki współpracy wyszehradzkiej sięgają lutego 1991 r., kiedy po zainicjowaniu procesów demokratyzacji nowe władze Czechosłowacji, Polski i Węgier, zapowiedziały politykę wzajemnego zbliżenia. Stały, bowiem przed problemami wymagającymi uzgodnień i współdziałania. Najważniejsze z nich to przyszłość Układu Warszawskiego, negatywne skutki spadku obrotów handlowych z ZSRR, przyszłość RWPG, możliwość masowej emigracji z ZSRR oraz realizacja – złożonych indywidualnie – wniosków o członkostwo w Radzie Europy i stowarzyszenie z EWG. Współpraca polityczna między państwami Europy Środkowo-Wschodniej przeszła przez kilka etapów. Premier Tadeusz Mazowiecki w czasie wizyty w Pradze w styczniu 1990 roku uzasadnił konieczność zbliżenia położeniem geopolitycznym pomiędzy ZSRR a Niemcami (Andor, 1996: 201). W polskich kręgach politycznych przez jakiś czas popularna była koncepcja polsko-czechosłowackiej „unii” albo „konfederacji” (*Komentarz*, 1990). Już wówczas jednak wśród czechosłowackich elit politycznych funkcjonowały inne poglądy w kwestii przyszłej kooperacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Minister spraw zagranicznych J. Dientsbir i premier M. Czalfa, wyrażali obawy, że utworzenie jakiegokolwiek „małej Europy” w regionie utrudni wchodzenie do „Wielkiej Europy” (Jagodziński, 1991). Już szczyt państw środkowoeuropejskich, który odbył się w Bratysławie 9 kwietnia 1990 r., pokazał zarówno wielotorowość procesów zachodzących w tej części kontynentu, jak i pryncypialne różnice w stanowiskach jego uczestników.

o podjęciu starań na rzecz przystąpienia do NATO (Witz, 1993). W Bratysławie rozpatrywane były także plany współpracy regionalnej i międzyregionalnej. To właśnie doprowadziło do pierwszych, zasadniczych rozbieżności. Koncepcja czeskosłowacka zakładała utworzenie dunajsko-adriatyckiej strefy współpracy, do której nie należała Polska. Oznaczałoby to zachowanie przez nią tradycyjnego położenia pomiędzy nowymi zjednoczonymi Niemcami a Związkiem Radzieckim. Żeby tego uniknąć, Polska powinna stać się częścią północnej (albo bałtyckiej) strefy współpracy regionalnej, a Czechosłowacja stałaby się ogniwem łączącym obie części łańcucha. Taki scenariusz nie znalazł w Polsce zrozumienia (Wiejacz, 1991), a dla Czechosłowacji „Pentagonale” – z udziałem Austrii, Włoch i Jugosławii – na tym etapie było zdecydowanie bardziej interesującym wariantem współpracy regionalnej niż trójstronne czy dwustronne opcje środkowoeuropejskie (*Polska*, 1991).

Wspólne dla trzech państw problemy związane z Układem Warszawskim, RWPG, ale przede wszystkim ze Związkiem Radzieckim, zmusiły je w roku 1990 i na początku 1991 do prowadzenia nieustannych, oficjalnych konsultacji na wysokim szczeblu. W drugiej połowie 1990 roku doszło do rozmów ministrów obrony, finansów i wice-ministrów spraw zagranicznych. W tych warunkach podjęte zostały negocjacje w sprawie zwołania kolejnego szczytu ukończone podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych 2 lutego 1991 r.

Spotkanie na szczycie w Budapeszcie i Wyszehradzie 12–15 lutego 1991 r. uruchomiło Trójkąt Wyszehradzki – niezinstytucjonalizowane forum konsultacyjne służące uzgadnianiu stanowisk i podejmowaniu skoordynowanych działań na szczeblu głów państw i szefów rządów, a także szefów zainteresowanych resortów. Przedmiotem owych uzgodnień i działań stało się osiągnięcie celów sformułowanych w deklaracjach oraz rozwiązywanie nowych problemów, jakich dostarczała bieżąca polityka międzynarodowa.

Podczas spotkania w Wyszehradzie została podpisana *Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej oraz Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej* (*Tekst*, 1991). W deklaracji wyszehradzkiej zapowiedziana została szeroka współpraca wzajemna trzech państw we wszystkich podstawowych dziedzinach. W kwestii stosunków zewnętrznych deklaracja proklamowała przywrócenie pełnej niezależności państwowej sygnatariuszy oraz włączenie się ich w pełnym zakresie w europejski system polityczny, gospodarczy, prawny i bezpieczeństwa (Kamiński, 1991).

Zbliżenie Polski, Czechosłowacji i Węgier miało od początku swe impulsy wewnętrzne. Dyktowały je reguły celowości i wspólnego rozwiązywania podobnych problemów. Miało ono jednak także impulsy zewnętrzne. Już bowiem w procesie przygotowań do szczytu Budapeszt–Wyszehrad państwa przyszłego Trójkąta Wyszehradzkiego były mobilizowane do współpracy przez polityków zachodnich. Bliskość ideowa i stare kontakty dawnych dysydentów, którzy objęli władzę we wszystkich trzech państwach, skłoniły ośrodki naukowe i rządowe państw NATO do zachęcania Polski, CSRF i Węgier do zacieśniania współpracy. Strategom Zachodu chodziło o to, by po rozpadzie struktur Układu Warszawskiego nie doszło do bałkanizacji Europy Środkowo-Wschodniej.

Zachód, skłaniając te państwa do działania trójstronnego, uważał, że łatwiej będzie zachować ogólną stabilizację na kontynencie oraz zapobiec ich rywalizacji o wejście

do Wspólnoty Europejskiej. Prezydent USA George Bush podczas wizyty w Pradze w grudniu 1990 r. stwierdził: „żadne państwo środkowoeuropejskie nie może liczyć na szczególne względy w integracji ze strukturami Europy Zachodniej, a współpraca Polski, Czechosłowacji i Węgier będzie sprawdzianem ich dojrzałości politycznej i organizatorskiej” (*Bezpieczeństwo*, 1995). Do Europy powinny one zmierzać wspólnie, a współpraca trójstronna CSRF, Polski i Węgier będzie sprawdzianem ich dojrzałości politycznej i organizatorskiej. W tym samym duchu wypowiedzieli się inni politycy zachodni (Stańczyk, 1997).

Do jesieni 1991 r. cele „wyszehradzkie” zostały częściowo osiągnięte. Rozwiązany został Układ Warszawski i RWPG. Związek Radziecki wycofał swe wojska z Węgier i Czechosłowacji oraz rozpoczął ich wycofywanie z Polski. Do Rady Europy przyjęte zostały Węgry (6 listopada 1990 r.) i CSRF (21 lutego 1991 r.), a w trakcie finalizowania znajdowało się członkostwo Polski zrealizowane 26 listopada 1991 r.

Opuszczając blok radziecki państwa Trójkąta znalazły się w tzw. próżni bezpieczeństwa. Należało zatem ustalić kolejne cele zewnętrzne. Zostały one sformułowane podczas spotkań na szczycie w Krakowie 5–6 października 1991 r. i Pradze 6 maja 1992 r. W przyjętej 6 października 1991 r. *Deklaracji krakowskiej* za główne cele państw Wyszehradu uznano przyłączenie do europejskiego systemu politycznego, ekonomicznego i prawnego, a także do systemu bezpieczeństwa oraz rozwój stosunków z NATO i UZE. Wyrażając szczególne obawy w związku z kryzysem w Jugosławii, rządy państw Trójkąta Wyszehradzkiego, w oddzielnym dokumencie podkreśliły konieczność podniesienia poziomu kontaktów z NATO. Na tle procesów dezintegracyjnych w byłym ZSRR oraz w związku z powstałymi zagrożeniami, państwa Wyszehradu jeszcze bardziej się zjednoczyły. Deklaracja praska zapowiedziała ponadto ich starania o pełną integrację z EWG. Umowy stowarzyszeniowe zostały podpisane 16 grudnia 1991 (Buczma, 1991).

Ważnym probierzem zaawansowania reform politycznych był przebieg procesu spełniania kryteriów członkostwa w Radzie Europy, takich jak przestrzeganie praw człowieka i wolności obywatelskich czy trwałe funkcjonowanie systemu demokratycznego państwa prawa.

Problemy gospodarcze, przed jakimi stanęły państwa posocjalistyczne (spadek produkcji, wzrost bezrobocia, ograniczenie rynków zbytu, uzależnienie surowcowe od ZSRR/Rosji, deficyty budżetowe itd.) oraz trudności polityczne (podziały w ugrupowaniach politycznych, zwiększone oczekiwania społeczeństw), spowodowały podejmowanie przez nie indywidualnych prób nawiązania bliższych stosunków, a zarazem uzyskania niezbędnej pomocy od rozwiniętych państw zachodnich, przede wszystkim od krajów członkowskich Wspólnot Europejskich. Efektem tego stała się reorientacja ich współpracy handlowej w kierunku Europy Zachodniej. Przewyciężanie istniejących od dawna dysproporcji rozwojowych w stosunku do państw wysoko rozwiniętych odbywało się jednak ze szkodą dla wzajemnej wymiany handlowej państw regionu (Perczyński, 1991: 50).

Wzrost kosztów importu paliw ze Związku Radzieckiego (a następnie Rosji), jaki dokonał się w związku z przejściem na rozliczenia dolarowe, spowodował spadek dostaw i konieczność poszukiwania nowych źródeł zaopatrzenia. Problem ten nabierał znaczenia nie tylko w sensie ekonomicznym, lecz także pod względem bezpieczeństwa

– uzyskiwanie gwarancji zaopatrzenia i unikanie jednostronnych uzależnień. Ponadto załamanie się dawnego rynku radzieckiego spowodowało poważne ograniczenie możliwości zbytu towarów na tamtejszym rynku. W 1991 roku eksport z Polski do Rosji obniżył się o 67%, z Węgier – o 55%, z Czechosłowacji – o 47% (Kofman, 1994: 20).

11 listopada 1992 r. rządy państw Trójkąta skierowały do EWG memorandum, w którym wezwały Wspólnotę, do precyzyjnego zadeklarowania przyszłego członkostwa i określenia perspektywy czasowej ich przystąpienia do WE. Państwa te wyznały sobie cele ekonomiczne, których osiągnięcie powinno – ich zdaniem – umożliwić podjęcie najpóźniej w 1996 r. rokowań w sprawie członkostwa. Postulowały także intensyfikację dialogu politycznego na wszystkich szczeblach, od szefów państw lub rządów po grupy robocze współpracy *Dwunastki* w polityce zagranicznej, w celu harmonizacji stanowisk w sprawach międzynarodowych. Wreszcie na koniec zaapelowały o szybsze otwarcie rynków EWG dla ich towarów, w tym we wrażliwych sektorach produktów rolnych, wyrobów ze stali i tekstyliów. Postulaty ujęte w memorandum były wcześniej przedmiotem konsultacji szefów dyplomacji państw wyszehradzkich i państw członkowskich EWG 6 października 1992 r. oraz premierów państw Trójkąta z ówczesnym przewodniczącym Rady Europejskiej – premierem brytyjskim Johnem Majorem 22 października 1992 r. (Deszczyński, 1994).

Komisja Wspólnot Europejskich opracowała raport *Ku bliższemu stowarzyszeniu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, który powstał na zamówienie czwatego szczytu Wspólnoty w Lizbonie oraz jako odpowiedź na memorandum Polski, CSRF i Węgier. W raporcie stwierdzono m.in. że: „W odpowiednim momencie muszą być podjęte decyzje polityczne, które uwzględnią indywidualną sytuację każdego kandydującego państwa, jak również następujące elementy:

- zdolność tego państwa do wzięcia na siebie obowiązków członka Wspólnoty;
- stabilność instytucji w kandydującym państwie gwarantująca demokrację, państwo prawa, prawa człowieka i poszanowanie mniejszości;
- funkcjonowanie gospodarki rynkowej;
- przyjęcie przez kandydujące państwo celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej;
- jego zdolność do stawienia czoła konkurencji i siłom rynkowym w Unii Europejskiej;
- zdolność Wspólnoty do przyjęcia nowych członków z zachowaniem rozmachu integracji europejskiej” (Stańczyk, 1997).

Rozpatrując reorientację obrotów handlowych europejskich państw pokomunistycznych, wskazać należy na utworzenie przez nie 21 grudnia 1992 r. Środkowoeuropejskiej Strefy Wolnego Handlu (ang. *Central European Free Trade Agreement* – CEFTA), która objęła: Czechy, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry. Warunkami udziału w strefie pozostałych państw regionu miały być m.in.: zawarcie dwustronnych umów handlowych z państwami CEFTA, uczestnictwo w porozumieniu GATT, udział w Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz stowarzyszenie z Unią Europejską. Ponadto zwrócić należy uwagę na tworzenie przez omawianą grupę państw tzw. euroregionów, rozwijających między nimi współpracę transgraniczną, niejednokrotnie z udziałem partnerów z Unii Europejskiej.

Rozpad C-SRF na dwa odrębne państwa w 1993 r. nie oznaczał zaprzestania współpracy. Sprawił jedynie, iż od końca 1992 r. weszły w użycie określenia: Czworo-

roką Wyszehradzki, Grupa Wyszehradzka lub po prostu państwa Grupy Wyszehradzkiej (Zięba, 1992: 25).

W pierwszych dniach czerwca 1993 r. ambasadorowie państw Grupy Wyszehradzkiej wręczyli w Brukseli memorandum wzywające dwunastkę do konkretnych decyzji w sprawie zacieśnienia przez Wspólnotę stosunków z państwami środkowoeuropejskimi. Zapowiedź indywidualnego rozpatrywania kandydatur do pełnego członkostwa Wspólnoty sprawiła, że memorandum z 11 listopada 1992 r. podobnie jak czerwcowe należy traktować jako ostatnie wspólne akty państw wyszehradzkich na ich drodze do politycznej i gospodarczej integracji z Unią Europejską. Formalne wnioski o członkostwo w Unii dwa państwa – Węgry i Polska – złożyły już indywidualnie odpowiednio 1 i 8 kwietnia 1994 roku. Należy podkreślić, iż od momentu podpisania umów stowarzyszeniowych w grudniu 1991 roku państwa EWG zaczęły dawać dowody, iż aspiracje państw wyszehradzkich traktują bez dostatecznej powagi.

Z jednej strony zaczęto głosić pogląd, że jeżeli państwa te pretendują do członkostwa we Wspólnotach, najpierw muszą wykazać się zdolnością do kooperacji w znacznie mniej złożonej strukturze. Wiadomo jednak, że najważniejsza dziedzina tej kooperacji – współpraca gospodarcza – ma bardzo słabe podstawy. Z drugiej strony proces ratyfikacji układów stowarzyszeniowych przeciągnął się do dwóch lat, w szczególności za sprawą Francji, Portugalii i Włoch, wskutek czego Polska i Węgry uzyskały faktyczne stowarzyszenie dopiero z 1 lutego 1994 r.

Było to działanie zamierzone, a jego źródłem był brak zgodności członków Unii Europejskiej co do tego, czy jej priorytetem powinno być pogłębianie współpracy w ramach dotychczasowej struktury, czy też poszerzanie tej struktury. Brak tej zgodności pogłębia kryzys i bezrobocie w Europie Zachodniej. Początek starań państw wyszehradzkich o zbliżenie z Unią Zachodnioeuropejską napawał optymizmem. Rada Ministerialna UZE 22 maja 1991 r. uznała za możliwe utworzenie mechanizmów, które nie miałyby wprawdzie charakteru zobowiązań prawnych, świadczyłyby jednak o zainteresowaniu państw członkowskich UZE ochroną państw środkowoeuropejskich przed naciskami zewnętrznymi, szkodliwymi dla bezpieczeństwa europejskiego. Zgromadzenie UZE 5 czerwca 1991 r. zaleciło Radzie zbadanie możliwości nadania krajom środkowoeuropejskim statusu członków stowarzyszonych. 19 czerwca 1992 r. ministrowie spraw zagranicznych i obrony państw UZE utworzyli wraz ze swoimi odpowiednikami z państw wyszehradzkich oraz Bułgarii, Estonii, Litwy, Łotwy i Rumunii mechanizm regularnych konsultacji nazwany Forum Konsultacyjnym. Ciało to zadeklarowało konsultacje w dziedzinie bezpieczeństwa i stabilności w Europie, rozwoju KBWE, kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz ustaliło tryb swej pracy. Nie satysfakcjonowało to państw Grupy Wyszehradzkiej, które jako jedyne posiadały wówczas układy stowarzyszeniowe z EWG. Drugie spotkanie Forum 20 maja 1993 roku wypracowało komunikat, który zapowiadał dalszy rozwój współpracy UZE z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, a państwa te nazywał „partnerami konsultacji”. Ponowiony na spotkaniu Polski i Węgier postulat przyznania państwom środkowoeuropejskim stowarzyszonym z EWG statusu specjalnego został odrzucony.

Po 1993 roku proces integracji w Europie Środkowo-Wschodniej nieco osłabł, co spowodowane zostało nie tylko rozpadem Czechosłowacji, ale także zaostreniem problemów dwustronnych i stosunków regionalnych, zmianami w strategii polityki zagra-

nicznej państw Trójkąta Wyszehradzkiego. Zaostrzeniu uległy stosunki między Węgrami i Słowacją w związku z problemami węgierskiej mniejszości narodowej na Słowacji i budową hydrowężła Gabczikowo. Ponownie górę wzięły indywidualistyczne nastroje w Czechach, które wyżej oceniały szansę na samodzielne wejście do struktur europejskich i euroatlantyckich niż szansę działania grupowego.

Na początku 1993 roku V. Klaus oświadczył, że Czechy nie rozpatrują integracji europejskiej jako elementu procesu wyszehradzkiego: „Wyszehrad nas nie dotyczy. Był to proces rozpoczęty w Europie Środkowo-Wschodniej, w całkowicie sztuczny sposób, przez Zachód, być może przez Brukselę, ale z całą pewnością nie przez nas” (Boros, Jagodziński, Krzemień, Maziarski, 1993). Tym samym Czechy podjęły próbę indywidualnego przystąpienia do Wspólnot Europejskich. Ostatnim chyba przejawem pełnej jedności była ostra, negatywna reakcja przywódców Wyszehradu w październiku 1993 roku na list Borysa Jelcyna skierowany do liderów mocarstw zachodnich. Jednak nawet i w tym przypadku szczególna aktywność Polski – prezydent Lech Wałęsa zwracał się do Zachodu w imieniu wszystkich państw wyszehradzkich – z ostrożnością została przyjęta w Pradze. Właściwie wszystkie państwa wyszehradzkie z podejrzliwością i niezadowolaniem przyjęły próbę Polski narzucenia swojej roli w określeniu polityki regionalnej.

Na osobną uwagę zasługuje kwestia współpracy Grupy Wyszehradzkiej z Unią Zachodnioeuropejską. Tej sprawie służyły odbyte w Warszawie 11–12 listopada 1993 r. konsultacje szefów dyplomacji Francji, RFN i Polski (Trójkąt Weimarski). Ministrowie Alain Juppe i Klaus Kinkel zadeklarowali wystąpienie na forum Rady Ministerialnej UZE z inicjatywą nadania statusu stowarzyszenia dla państw–uczestników Forum Konsultacyjnego z Europy Środkowej, które zawarły układy stowarzyszeniowe z Unią Europejską, oraz tych, które uczynią to w przyszłości. Oznaczałoby to przejście tych państw – a więc nie tylko wyszehradzkich – z dotychczasowego niezobowiązującego poziomu konsultacji na poziom kooperacji.

Wspomniane państwa nie uzyskałyby wprawdzie gwarancji bezpieczeństwa, ale możliwość uczestnictwa we wszystkich spotkaniach, operacjach (utrzymywania lub zaprowadzania pokoju) oraz akcjach pomocy humanitarnej UZE (Garztecki, 1993). Rada Ministerialna UZE na posiedzeniu w Luksemburgu 22 listopada 1993 r. zadeklarowała ogólnie możliwość powiązania z UZE tych państw Europy Środkowej i Wschodniej, które dążą do członkostwa w Unii Europejskiej. Zaś Zgromadzenie UZE obradujące w Paryżu 29–30 listopada 1993 r. przyznało państwom wyszehradzkim, a także Bułgarii, Rumunii i republikom bałtyckim status stałego obserwatora upoważniającego delegacje tych państw do uczestnictwa w sesjach Zgromadzenia, jednak bez prawa głosu. Wszystkie te państwa – decyzją Rady Ministerialnej UZE podjętą w Luksemburgu 9 maja 1994 r. – uzyskały status partnera stowarzyszonego, niemieszczący się w dotychczasowej strukturze UZE. Status ten poza nazwą nie różnił się w praktyce od statusu stałego obserwatora (Parzymies, 1993: 89).

Otrzymałszy go państwa Grupy Wyszehradzkiej, a także Bułgaria, Rumunia i państwa bałtyckie, miały możliwość uczestniczenia w posiedzeniach i spotkaniach ambasadorów i ministrów obrony oraz spraw zagranicznych członków UZE, jednak bez prawa weta i bez możliwości udziału w pracy stałych komisji związku. Tak niewielkie rezultaty wysiłków państw Grupy podejmowane w celu zbliżenia się do UZE spowo-

dowane zostały ogłoszeniem przez NATO z inicjatywy Stanów Zjednoczonych programu *Partnerstwo dla Pokoju*. Intensywność rozważania planów członkostwa w UZE i bliskość podawanych terminów przyjęcia tam państw Europy Środkowo-Wschodniej były bezpośrednio związane z rozważaniem ich integracji z Unią Europejską (Europa, 1995). Zaważyły na tym wyniki konsultacji, które – ze względu na tzw. regułę przejrzystości i wzajemnego uzupełniania się UZE i NATO – przeprowadzone zostały przez państwa członkowskie UZE ze Stanami Zjednoczonymi. Partnerstwo stowarzyszone z UZE miało być przede wszystkim forum konsultacji i współpracy politycznej uzupełniającym *Partnerstwo dla Pokoju* (Tabor, 1993: 74).

Program *Partnerstwo dla Pokoju* został przedstawiony przywódcom Wyszehradu 12 stycznia 1994 r. w Pradze przez prezydenta USA Billa Clintona. Jednak na tym szczycie nie przyjęto już ani jednego wspólnego dokumentu. Co więcej, Czechy bez powodzenia spróbowały przekształcić wizytę prezydenta Clintona w ważne wydarzenie dwustronnych stosunków czesko-amerykańskich. Po zakończeniu spotkania czescy przywódcy odmówili rozpatrywania go jako wyszehradzkiego (*Komentarz*, 1994). Program *Partnerstwo dla Pokoju* rozpoczął nowy etap rozwoju w Europie Środkowo-Wschodniej, wyznaczając co najmniej trzy tendencje: 1) wstępne rozszerzenie sfery interesów bezpieczeństwa Zachodu daleko poza ramy Wyszehradu; 2) wzmocnienie roli „czynnika rosyjskiego”; 3) zindywidualizowanie polityki w odniesieniu do państw posocjalistycznych. Projekt „Partnerstwo dla Pokoju”, po raz pierwszy od momentu rozpadu systemu socjalistycznego w Europie, wniósł na poczesne miejsce w porządku dnia polityki światowej problem bezpieczeństwa w regionie środkowoeuropejskim.

Na przełomie 1993 i 1994 roku, na skutek konfliktów na Bałkanach, konfliktów w byłym Związku Radzieckim i kryzysu politycznego w Rumunii, w Europie Środkowo-Wschodniej pojawiły się nietradycyjne zagrożenia bezpieczeństwa. Powiększyła się liczba uchodźców z byłej Jugosławii, Rumunii i nowych państw niepodległych – byłych republik radzieckich. Nielegalnie zamieszkiwali oni w lepiej rozwiniętych krajach regionu (Polsce, na Węgrzech i na Słowacji), stwarzając tam problemy społeczne, ekonomiczne i prawne. Niebagatelną przyczyną zaniepokojenia Zachodu była również niestabilność społeczna i polityczna w samych państwach wyszehradzkich, w których w tym okresie wzmożyły się wpływy sił lewicowych i nacjonalistycznych.

Z drugiej strony, aktywne działania Czech, Polski i Węgier – zarówno pod względem położenia geograficznego, jak i intensywności związków ekonomicznych, naukowych, humanitarnych – skierowane były na ustanowienie priorytetowych stosunków w dziedzinie bezpieczeństwa z poszczególnymi państwami NATO, przede wszystkim z Niemcami. Spowodowały też konieczność zjednoczenia samego Paktu, w celu wzniesienia bariery dla pokus poszczególnych jego członków. *Partnerstwo dla Pokoju* świadczyło o częściowej reorientacji stanowiska Zachodu, który wcześniej dążył do koordynowania polityki w Europie Środkowo-Wschodniej w ramach Grupy Wyszehradzkiej (w wielu przypadkach wbrew woli państw tego regionu).

Reakcja poszczególnych państw środkowoeuropejskich na ten program była jednoznaczna, chociaż dominowało poczucie rozczarowania, gdyż faktycznie nie przedstawiono gwarancji bezpieczeństwa dla państw regionu ze strony NATO, a zbliżenie z Paktem Północnoatlantyckim stało się przedmiotem zabiegów dyplomacji tych państw środkowoeuropejskich już w 1990 roku.

Państwa wyszehradzkie miały uzasadnione powody, by liczyć na szybką integrację gospodarczą z Unią Europejską oraz na uzyskanie parasola bezpieczeństwa ze strony zachodnich struktur obronnych. Tak się nie stało. Decyzja szczytu EWG w Edynburgu zindywidualizowała kwestię uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Z kolei UZE i NATO odrzuciły koncepcję różnicowania polityki w dziedzinie bezpieczeństwa wobec państw byłego bloku radzieckiego. Doprowadziło to do zatarcia specyfiki Grupy Wyszehradzkiej, likwidacji jej kapitału politycznego i osłabienia bodźców skłaniających do współpracy. Grupa Wyszehradzka znalazła się w martwym punkcie. Jej dalsze istnienie wymagało impulsów od wewnątrz. Współpracę polityczną uzasadniały jednak wzrastające od 1993 roku ambicje imperialne Rosji. Względ na politykę rosyjską winien skłaniać państwa wyszehradzkie do ożywienia kooperacji politycznej. W sytuacji ekstremalnej forum wyszehradzkie mogło bowiem stać się użyteczną grupą nacisku na zachodnie struktury integracyjne.

Obok uzyskania członkostwa w NATO, kluczowym priorytetem dla państw subregionu stało się członkostwo w Unii Europejskiej. Mimo że porozumienia o statusie stowarzyszonym zostały podpisane z tymi państwami już w 1991 roku, proces ich ratyfikacji w państwach członkowskich UE przeciągał się okazał istnienie poważnych rozbieżności (Baldwin, 1994). Konsekwentnym zwolennikiem przyjęcia państw Europy Środkowo-Wschodniej do Unii Europejskiej, w rozpatrywanym okresie, były jedynie Niemcy.

W drugiej połowie roku 1994, wraz z objęciem przez nie przewodnictwa w Radzie Europy, nastąpił przełom w polityce Unii Europejskiej wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej. Dyskusja i podejmowanie decyzji przeszły na płaszczyznę ekonomiczną i polityczną. Najbardziej istotne stały się kryteria dotyczące integracji w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityki wewnętrznej, a integracja ekonomiczna – pozostając podstawową przeszkodą – odsunięta została na plan dalszy.

Od 1994 roku wahania w polityce Unii Europejskiej wobec państw środkowoeuropejskich² w znacznej mierze zależały od tego, jakie państwo przewodniczyło w Radzie Europy i Komisji Europejskiej, a także od problemu rozszerzenia NATO (*Komentarz*, 1995). Przedstawiciele RFN poparli wariant „grupowej” drogi do Unii Europejskiej dla państw wyszehradzkich i przejście do indywidualnych planów integracji. Koncepcję Niemiec w kwestii rozszerzenia Unii Europejskiej popierała także Wielka Brytania. Również Włochy, Hiszpania, Portugalia – biorąc pod uwagę własne interesy, popierały koncepcję „grupową”, ponieważ jej realizacja, w ujęciu tych państw wymagałaby znacznie więcej czasu. U podstaw polityki Francji leżało z jednej strony, popieranie Trójkąta Weimarskiego (Francja – Niemcy – Polska), z drugiej zaś dążenie do zrównoważenia rosnącej roli Niemiec i tzw. osi północnej (Niemcy, państwa Beneluksu, państwa skandynawskie i prawdopodobnie w przyszłości państwa wyszehradzkie) oraz obrona interesów państw śródziemnomorskich (*Suwerenność*, 1995: 65).

² W przygotowanym przed szczytem państw członkowskich Unii Europejskiej w Essen, 9–10 grudnia 1994 r., dokumencie *Strategia integracji państw Europy Środkowej i Wschodniej – członków stowarzyszonych Unii Europejskiej* zawarty został pięcioletni plan integracji nie tylko państw wyszehradzkich, ale także Bułgarii i Rumunii.

Ekonomiści i politycy Europy Środkowo-Wschodniej uznali za ważny krok w kierunku integracji z Unią Europejską wstąpienie do Organizacji Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (Czechy – 28 listopada 1995 r., Węgry – 29 marca 1996 r., Polska – 11 lipca 1996 r.). W jeszcze większym stopniu od czynników politycznych, a zwłaszcza od stanowiska poszczególnych państw Europy Zachodniej, zależało członkostwo państw wyszehradzkich w UE.

Widoczne w regionie środkowoeuropejskim zaawansowanie przedsięwzięć transformacyjnych i zakres współpracy ze strukturami zachodnioeuropejskimi utrudniły Rosji przejęcie inicjatywy integracyjnej w tej części Europy i uczyniły bezprzedmiotowymi jej dążenia do stworzenia nowych form integracyjnych, a tym bardziej regionalnego systemu bezpieczeństwa pod jej przewodnictwem (Staćzyk, 1997: 37).

Analizując proces zmian systemowych w europejskich państwach postsocjalistycznych wskazać należy w pierwszym rzędzie na cel transformacji, którym było odrobienie zaległości rozwojowych w stosunku do grupy państw zachodnich oraz wprowadzenie liberalnego modelu ustrojowego, a w konsekwencji trwałe włączenie się w struktury współpracy euroatlantyckiej. Ważnym zamierzeniem transformacji była likwidacja dotychczasowych ograniczeń rozwojowych, wynikających z pozostałości dawnego systemu. Celem generalnym wszystkich tych przedsięwzięć stało się zapewnienie: wolności, bezpieczeństwa i podstaw dobrobytu.

W szerokim ujęciu bezpieczeństwa – rozumianym jako zapewnienie nie tylko nie naruszalnego trwania, ale także zagwarantowanie swobody rozwoju – utożsamić je można z dążeniem do wolności i dobrobytu. Przy czym traktowane są one jako wartości zależne od bezpieczeństwa, a zarazem je warunkujące. Potrzeba wolności oraz dobrobytu stanowią istotne składowe bezpieczeństwa i ich uwzględnianie powinno być trwale związane z analizą problematyki bezpieczeństwa.

Zatem transformacja systemowa w państwach pokomunistycznych i reorientacja polityki zagranicznej państw środkowoeuropejskich oparte zostały m.in. na: budowaniu ustroju politycznego zgodnego z zasadami demokratycznego państwa prawa, wprowadzeniu gospodarki wolnorynkowej, liberalizacji życia publicznego, ochronie praw i wolności człowieka oraz demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi i służbami specjalnymi.

Podpisanie przez ministrów spraw zagranicznych NATO Protokołów akcesyjnych o przystąpieniu Polski, Czech i Węgier do Paktu Północnoatlantyckiego 16 grudnia 1997 r., rozpoczęło proces ratyfikacyjny w większości parlamentów członkowskich, który zakończył się 13 marca 1999 r. podpisaniem Protokołów akcesyjnych (*Uroczystość*, 1999).

Jak widać inicjatywa wyszehradzka przeżywała gorsze i lepsze chwile.

Ponownie w latach 1994–1998 państwa wyszehradzkie zaczęły wręcz ze sobą rywalizować w procesie przystępowania do Unii Europejskiej i ponownie na skutek złego postrzegania tej rywalizacji przez Zachód ograniczone zostały te zapędy. Już od roku 1999 sygnatariusze Grupy powrócili do konkretnej współpracy. Przyczyniło się do tego ustanowienie rotacyjnej, rocznej prezydencji V4. Każdą prezydencję, co roku zaczął zamykać szczyt premierów Grupy Wyszehradzkiej, podczas którego dokonuje się podsumowania działań i wyznacza nowe cele na przyszłość. Istotną rolę zaczęła odgrywać komunikacja pomiędzy resortami spraw zagranicznych czterech państw. Na-

rodowymi Koordynatorami Grupy są dyrektorzy departamentów terytorialnych w ministerstwach spraw zagranicznych. Ponadto w 2000 r. powołano Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki z siedzibą w Bratysławie, dzięki któremu możliwa jest realizacja wspólnych projektów z udziałem instytucji rządowych i pozarządowych, na polach kultury, edukacji i wymiany młodzieży. Z kolei w 2002 r. utworzono Wyszehradzki Fundusz Stypendialny. Generalnie zasadnicze cele współpracy V4 zostały zrealizowane. Grupa Wyszehradzka była bardzo efektywną platformą kooperacji w kwestiach związanych z integracją Polski, Czech, Słowacji i Węgier z Unią Europejską (akcesja nastąpiła 1 maja 2004 r.), a największym wspólnym sukcesem państw członkowskich było przystąpienie do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Dzięki dalszemu współdziałaniu w wielu dziedzinach Czwórka Wyszehradzka niejednokrotnie stawała się widoczna na tle innych członków w UE. Kapitałem Grupy Wyszehradzkiej pozostaje bliskość geograficzna, podobieństwo kulturowe, a czasami wspólne interesy regionalne (Wróbel, 2008).

WSPÓLNOTA I KONFLIKTY INTERESÓW V4 W UNII EUROPEJSKIEJ

Rozszerzenie UE wymusiło konieczność wypracowania zasad współpracy Unii z krajami, które stały się jej nowymi sąsiadami na wschodzie: Federacją Rosyjską, Białorusią, Ukrainą i Mołdawią. W tym przypadku ciekawą inicjatywą, ale przy umiarkowanym wsparciu Grupy Wyszehradzkiej może pochwalić się polska dyplomacja, która przy szwedzkim poparciu przeforsowała projekt *Partnerstwa Wschodniego*, które ponadto objęło współpracą Gruzję, Azerbejdżan i Armenię. Inicjatywa zainaugurowana została 7 maja 2009 r. w Pradze podczas szczytu szefów państw i rządów UE oraz państw objętych programem (*Szczyt*, 2009). Od samego początku krytyczna wobec tego projektu była Federacja Rosyjska, w związku z tym pozostałe państwa V4 z powodu swoich specjalnych i dobrych relacji z FR nie wyrażały specjalnego entuzjazmu w tej kwestii. Wynikało to chociażby z powodu znacznie większego ich uzależnienia od dostaw energii z Rosji niż ma to miejsce w przypadku Polski.

W okresie polskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej przypadło rozpoczęcie rozmów o unijnym budżecie na lata 2014–2020. W tym przypadku dominująca okazała się rola koordynacyjna przewodnictwa REU, aniżeli możliwość promowania partykularnych interesów. Zwłaszcza, że Polska podobnie jak państwa wyszehradzkie, była stroną zainteresowaną utrzymaniem wysokiego finansowania polityki spójności, która pozwala państwom tzw. „nowej” Unii nadrobić cywilizacyjny dystans do „starej” Unii (*Wstępne*, 2011). Te ostatnie państwa nerwowo zareagowały na raport polskiej Prezydencji o rozmowach budżetowych za to, że wymieniono w nim potrzeby państw członkowskich i w związku z tym postulowano zwiększenie budżetu. Pojawiały się nawet głosy o nadużyciu przez Polskę jej Prezydencji. Przyznawano jednak, iż zrobiła to w „białych rękawiczkach”, bo przy okazji przeglądu stanowisk negocjacyjnych (Pawlicki, 2011).

Po zakończeniu Prezydencji zainicjowana została dyskusja o rozpoczęciu międzynarodowej współpracy w sprawie przyszłości polityki spójności. Zainteresowani nią byli głównie nowi członkowie UE, którzy sprzeciwiali się redukcji budżetu po 2013 r.

22 marca 2012 r. podczas nieformalnego spotkania ministrów rozwoju regionalnego w Pradze – Polska, Czechy, Węgry, Słowacja i Słowenia przyjęły wspólną deklarację w tej sprawie. Zgodzono się, że unijna polityka spójności musi pozostać siłą stymulującą wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy i sprzeciwiono się cięciom budżetowym.

Państwa, które łożą najwięcej do kasy Unii Europejskiej postulowały cięcia i to nawet rzędu 80 mld euro, motywując to europejskim kryzysem finansowym. Były to głównie: Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Szwecja i Holandia. Tymczasem Komisja Europejska zakładała nowy budżet Unii na lata 2014–2020 w wysokości 972,2 mld euro, z czego polityka spójności miała pochłonąć 336 mld euro. Dodatkowo 40 mld euro trafiłoby na nowy instrument „Łącząc Europę”, z którego miały być finansowane m.in.: transeuropejskie sieci transportowe, energetyczne i telekomunikacyjne (Polsce przypadłoby 80 mld euro).

W związku z tym Polska próbowała budować przeciwwagę. Kontynuacją tych działań było spotkanie 26 marca 2012 r. „grupy przyjaciół” polityki spójności w Brukseli (poza krajami Grupy Wyszehradzkiej i Słowenią należą też do niej państwa bałtyckie, Bułgaria, Rumunia, Cypr, Grecja, Portugalia i Hiszpania. Ponadto w styczniu polski resort rozwoju przedstawił wyliczenia, z których wynikało, że państwa tzw. starej Unii (UE-15) w latach 2004–2015 miały zyskać ok. 75 mld euro na realizacji polityki spójności tylko w państwach Grupy Wyszehradzkiej (Osiecki, 2012).

Kolejnym ważnym impulsem do zacieśnienia współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej stał się europejski kryzys migracyjny, spowodowany masowym napływem imigrantów (zarówno ekonomicznych, jak i uchodźców) z Azji, Afryki i państw bałkańskich do Unii Europejskiej. Europa od wielu miesięcy zmagą się z największym tego typu kryzysem we współczesnej historii. Według najnowszych danych tylko w 2015 r. do UE przybyło nielegalnie ponad 1,2 mln osób (*Asylum Statistics*, 2016). Jeżeli doszłoby do zwycięstwa reżimu Baszara el-Asada w konflikcie w Syrii, które z uwagi na zaangażowanie Rosji staje się bardzo prawdopodobne, wywoła to kolejną falę migracji. Zdaniem prezydenta Turcji – Tayyip Recep Erdogana z Syrii może uciec kolejne 3 mln osób.

W przyjętym w maju 2015 r. *Europejskim programie w zakresie migracji* Komisja Europejska zwróciła zatem uwagę na konieczność wypracowania wszechstronnego podejścia do kwestii zarządzania ruchami migracyjnymi. Od tego czasu m.in. przyjęto dwa programy w ramach reagowania w sytuacji nadzwyczajnej, których celem jest relokacja łącznie 160 tys. osób ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej (tj. uchodźców i osób w sytuacji podobnej do uchodźstwa) z państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem do pozostałych państw członkowskich³. Środki zaproponowane przez Komisję i przyjęte przez Radę 14 września i 22 września mają

³ Jeszcze pod koniec czerwca 2015 r., gdy Komisja przedstawiła swój pierwszy program relokacji 40 tys. uchodźców z Grecji i Włoch, sprzeciw wobec wprowadzenia obowiązkowych kwot podziału wyrażały – oprócz wyszehradzkiej czwórki – również niemal wszystkie pozostałe państwa członkowskie UE z Europy Środkowej i Wschodniej oraz Hiszpania, Austria, Finlandia, ale powaga sytuacji związana z zaostreniem kryzysu migracyjnego spowodowała, że V4 pozostała praktycznie osamotniona.

pozwoić w zamyśle na znaczące zmniejszenie presji migracyjnej na najbardziej dotknięte kryzysem państwa członkowskie. Jednak państwa członkowskie powinny zadeklarować ilu uchodźców mogą przyjąć oraz wyznaczyć krajowe punkty kontaktowe, które będą koordynować relokację przebywających w Grecji i Włoszech, jak również krajowe działania przesiedleńcze (*Komunikat*, 2016). Tymczasem od początku kryzysu, państwa Grupy Wyszehradzkiej z początkowo różnicowanym naciskiem sprzeciwiały się zaproponowanym przez Komisję Europejską obowiązkowym zasadom przyjmowania na swoje terytorium uchodźców i pomocy dla nich (szerzej: Potyrała, 2016). Problem imigrantów zantagonizował państwa europejskie i osłabił więzi w ramach Unii Europejskiej. Zagrożone jest nie tylko istnienie strefy Schengen. Nierozwiązany pozostaje problem relokacji tych osób, które spełniają wymogi określone w *Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.* i uzyskują status uchodźcy. Jeśli ten trend utrzyma się, to może dojść do poważnego zagrożenia dla integracji europejskiej. W związku z tym w debacie politycznej w pozostałych państwach europejskich pojawiają się głosy o braku solidarności ze strony Grupy Wyszehradzkiej. W konkluzjach dominuje przekonanie najtrafniej ujęte przez szefa eurogrupy, ministra finansów Holandii Jeroena Dijsselbloema, że jeśli państwa te nie chcą okazywać solidarności z Włochami, Grecją, Hiszpanią, Portugalią czy Niemcami, gdzie dotarło już ponad 800 tys. nowych imigrantów, to dłaczego mają liczyć na okazywaną im solidarność i łożone ogromne środki (Polska jest największym beneficjentem dotacji unijnych). Warto również pamiętać, że to Polska domaga się europejskiej solidarności m.in. w kwestiach energetycznych i sprawach bezpieczeństwa, zwłaszcza w obliczu konfliktu na Ukrainie, z tym však nie mają problemu utrzymujące dobre stosunki z Rosją: Słowacja, Węgry i Czechy (*Szef eurogrupy*, 2015).

Wyraźne oddzielenie wyszehradzkiej czwórki od pozostałych członków UE uwidoczniło się po spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych 13 września 2015 r. w Brukseli. Czechy i Słowacja, poparte przez Polskę i Węgry zażądały, by w dokumencie końcowym ze spotkania zapisać, iż podział uchodźców będzie oparty na dobrowolnych deklaracjach. Na to nie było jednak zgody wielu państw, na czele z Niemcami. Oprócz Grupy Wyszehradzkiej przeciw obowiązkowym kwotom relokacji jest jeszcze Rumunia. Ekspert think-tanku *Carnegie Europe* Marc Pierini określił postawę Grupy Wyszehradzkiej słowami: „my jesteśmy inni i nie możemy przyjąć tylu uchodźców”, co pokazuje różnicę w kulturze politycznej i percepcji sytuacji oraz jest szkodliwe dla przyszłości Unii Europejskiej (*Grupa Wyszehradzka*, 2015). Ten stanowczy sprzeciw wobec obowiązkowych kwot podziału uchodźców pomiędzy państwa UE jest jedną z form unikania odpowiedzialności i solidarnego zaangażowania w rozwiązanie problemu.

Negatywną konsekwencją kryzysu dla czterech państw wyszehradzkich jest ochłodzenie ich relacji z Niemcami, ale także pozostałymi członkami Unii Europejskiej i negatywna ocena w mediach i wśród międzynarodowej opinii publicznej. Ma miejsce także wzrost nastrojów radykalnych, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej, a postawa anty-imigrancka zyskała poparcie znaczących sił politycznych i społecznych. Może to mieć ogromne konsekwencje dla Europy, zważywszy na to, że dotychczasowe problemy takie jak kryzys w strefie euro czy rosyjska interwencja na Ukrainie, zostały tylko przyćmione, a nie rozwiązane. Zwłaszcza Czechy, Słowacja i Węgry konsekwentnie odrzucają oparty na przymusowych kwotach mechanizm relokacji uchodźców

i domagają się uszczelnienia granic zewnętrznych UE (szerzej: Potyrała, Wojciechowski, 2015). Warto wspomnieć, że pomimo wcześniejszych deklaracji wyrażanych na forum V4, Polska podczas spotkania ministerialnego we wrześniu 2015 r. – głosując za propozycjami KE – zgodziła się na przyjęcie ponad 7 tys. uchodźców, głównie obywatele Syrii i Erytrei. Mieli to być ludzie przesiedleni z obozów ONZ na Bliskim Wschodzie (900 osób) i relokowani z innych państw Unii (1,1 tys. osób). Pozostałym państwom wyszehradzkim przydzielono następujące kwoty: Czechom – 1591 osób, Węgrom – 1294 osoby i Słowacji 802 osoby (*Jest porozumienie*, 2015).

Institucje unijne apelują do państw członkowskich o wypełnienie zobowiązań mających pomóc załagodzić kryzys migracyjny, a państwa UE zgłosiły do tej pory gotowość do przyjęcia symbolicznej liczby uchodźców w ramach programu relokacji. Unia Europejska ma także kłopoty z zebraniem wystarczających środków na fundusze mające służyć wspieraniu państw, które przyjmują uchodźców poza obszarem UE, a także wysyłaniem ekspertów i funkcjonariuszy do pracy we Włoszech i Grecji. Walka z przemytem ludzi również przynosi umiarkowane sukcesy. Długo nie udawało się też uzyskać zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ pozwalającej na działania sił zbrojnych przeciwko gangom przerzucającym ich przez Morze Śródziemne. Dopiero 9 października 2015 r. zatwierdzona została rezolucja 2240, w której zaakceptowano działania państw i organizacji regionalnych walczących z nielegalnym przewozem imigrantów przez morze z Libii (*Resolution 2240*, 2015: par. 8).

Także rejestracja imigrantów w tzw. hotspotach napotyka trudności, a Włochy i Grecja wywiązują się z tego w sposób wysoce niewystarczający. Pojawiają się wręcz zarzuty, że robią to celowo, by uciekinierzy mogli się swobodnie przemieszczać do innych państw. W związku z napiętą sytuacją od 21 października 2015 r. niemieckie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przywróciło obowiązywanie przepisów wynikających z rozporządzenia Dublin III, a zawieszonych przez Niemcy od sierpnia do października 2015 r. Na mocy rozporządzenia osoby ubiegające się o azyl są odsyłane do pierwszego państwa Unii Europejskiej, do którego trafiły, co ma zapobiec wielokrotnemu składaniu wniosków azylowych. W związku z tym postawa państw V4 jest tylko jednym z elementów panującej w Unii Europejskiej obstrukcji związanej z uchodźczym kryzysem humanitarnym, ale najbardziej destrukcyjnym. Wspólne stanowisko jest swoistym dziełem przypadku, wynikającym ze specyficznego układu sił politycznych i nastrojów społecznych w Europie Środkowo-Wschodniej. Ponadto Węgry stały się państwem tranzytowym dla rzeszy nielegalnych imigrantów próbujących przedostać się z Serbii do Austrii czy Niemiec, a obozy dla uchodźców mają przepełnione. Słowacja podobnie jak Polska jest państwem konserwatywnym religijnie i niechętnie reaguje na konieczność przyjmowania do siebie muzułmanów. W Republice Czeskiej w odniesieniu do problemu uchodźców zapanował nawet anty-imigrancki konsensus pomiędzy zwaśnionymi rządem i prezydentem, bo tak obozy te odczytują nastroje społeczne⁴.

⁴ Postawę taką „New York Times” określił jako odzwierciedlenie mieszanki skrajnych prawicowych ruchów, nacjonalizmu, rasizmu, uprzedzeń religijnych oraz argumentów ekonomicznych. Zdaniem NYT, opór krajów Europy Wschodniej w tym Rumunii i Bułgarii oraz krajów bałtyckich, wobec przyjęcia uchodźców jest główną przeszkodą wypracowania wspólnej europejskiej odpowiedzi na obecny kryzys uchodźców i dodatkowo nadwyreża Unię Europejską osłabioną kryzysem strefy euro

Dopiero ustalenia szczytu Unia Europejska–Afryka oraz nieformalnego szczytu przywódców państw europejskich na Malcie, który odbył się 11–12 listopada 2015 r. wyszły częściowo naprzeciw oczekiwaniom państw Grupy Wyszehradzkiej. Uczestnicy szczytu ustalili m.in.: podjęcie zintensyfikowanych działań poza granicami Unii Europejskiej, zapobiegających masowemu przedostawaniu się imigrantów do Europy oraz uszczelnienie unijnych granic zewnętrznych (*Szczyt*, 2015). Ustalenia szczytu maltańskiego mają zaradzić przyczynom migracji do UE, przede wszystkim biedzie i niestabilności, wzmocnić współpracę, jeśli chodzi o legalne przyjazdy do Unii, zapobiegać przemytowi ludzi, wspierać ochronę uchodźców, a także skutecznie kwestie powrotów tych imigrantów, którzy nie uzyskują statusu uchodźcy. Jednym z działań ma być projekt, mający na celu zwiększenie możliwości znalezienia pracy w regionach, z których wywodzą się imigranci, a także w państwach tranzytowych. Dotychczas UE i jej kraje członkowskie przeznaczały około 20 mld euro rocznie na pomoc dla Afryki. Jako, że widoczna jest potrzeba zwiększenia tej kwoty, utworzono europejski Fundusz powierniczy na rzecz stabilizacji i przeciwdziałania nielegalnej migracji ludności w Afryce (ang. *Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa*), w wysokości docelowo ok. 3 mld euro (KE przekazała 1,8 mld euro). Ze wsparcia funduszu mają korzystać przede wszystkim kraje regionu Sahelu i jeziora Czad, Rogu Afryki oraz Afryki Północnej. Kwota ta ma być zainwestowana w rozwój tych państw, poprawę warunków życia ludności je zamieszkującej i tworzenie tam nowych miejsc pracy. Ma to ograniczyć potrzebę opuszczania swojej ojczyzny. Oprócz wsparcia ekonomicznego i humanitarnego, fundusz ma usprawnić zarządzanie polityką migracyjną. Jednak do 11 listopada 2015 r. państwa członkowskie zadeklarowały jedynie symboliczne ok. 80 mln euro, w tym Polska zaledwie 1 mln euro, Czechy – 600 tys. euro, Węgry i Słowacja po 500 tys. euro. Najwięcej zadeklarowały Holandia – 15 mln euro, Włochy i Belgia po 10 mln euro (*Po szczycie UE–Afryka*, 2015).

Jeśli chodzi o Polskę, w związku z zaprzysiężeniem nowego parlamentu, po wygranych przez dotychczasową opozycję wyborach, już pierwsze deklaracje obejmującego urząd ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego świadczyły o przyszłym zbliżeniu postaw w ramach V4 w odniesieniu do problemu imigrantów. Dodatkowo, po zamachach terrorystycznych w Paryżu w listopadzie 2015 r. i Brukseli w marcu 2016 r., retoryka wypowiedzi polityków obozu przejmującego w Polsce władzę zaczęła zmierzać w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa procesu przyjmowania uchodźców i podniesienia poziomu kontroli procesu azylowego. Ponadto rządzącym trudno będzie się wywiązywać z ustaleń podjętych przez poprzednią ekipę rządową, gdyż zwiększa się presja społeczeństwa coraz bardziej wrogo nastawionego do imigrantów, zwłaszcza muzułmańskich. W maju 2016 r. minister Waszczykowski definitywnie odrzucił możliwość przyjmowania przez Polskę uchodźców, kierując się względami bezpieczeństwa. Jednocześnie odrzucając argumentację braku solidarności

(*Opór*, 2015). Stąd się bierze przypadkowa zbieżność stanowisk państw V4, bo oczywiste jest, że na wielu innych obszarach współpracy, solidarności w ramach Grupy Wyszehradzkiej trudno się doszukiwać. Dotyczy to chociażby tak ważnych kwestii, jak polityka energetyczna czy wojna w Ukrainie.

europiejskiej uznał, że nie ma jej również w kwestii budowy gazociągu *Nord Stream II* czy dotacji dla rolników w Europie (Waszczykowski, 2016).

W maju 2016 r. ministrowie spraw zagranicznych państw Grupy Wyszehradzkiej ponownie skrytykowali Komisję Europejską za pomysł, żeby państwo odmawiające przyjęcia uchodźców mogło wykupić się z tego obowiązku (Państwa, 2016). V4 równie krytycznie odniosła się do ustaleń szczytu Unia Europejska–Turcja z 18 marca 2016 r. Uczestnicy szczytu zaakceptowali kompromis zaproponowany przez Przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska, który ma powstrzymać napływ imigrantów i uchodźców przez Morze Egejskie do Europy. W zamian za pomoc Turcji, UE zaoferowała jej wsparcie finansowe oraz pójsie na ustępstwa w kwestiach wizowych i rozmowach akcesyjnych. Wcześniej jesienią UE zgodziła się ponadto na przekazanie Turcji 3 mld euro na pomoc w radzeniu sobie z kryzysem migracyjnym do końca 2017 r. i dalsze 3 mld do końca 2018 r. (Stasik, 2016). W reakcji na te decyzje, członkowie Grupy Wyszehradzkiej wyrazili swoje niezadowolenie z faktu, że Turcy uzyskują reżim bezwizowy szybciej niż Ukraina czy Gruzja. Uznano, że warunki zniesienia wiz powinny być takie same dla wszystkich państw (Sych, 2016).

Jak dotąd wspólne unijne ustalenia w małym stopniu rozwiązują kryzys, z którym zmagają się Unia Europejska jako całość, a można się spodziewać, że do bram Europy będzie pukać coraz więcej imigrantów. Z jednej strony zaniechania i opieszałość wszystkich członków Unii Europejskiej, a z drugiej strony najbardziej dotkliwe podważanie fundamentów unijnej solidarności przez nowych członków wspólnoty z Europy Środkowo-Wschodniej, stawia pod znakiem zapytania wspólne osiągnięcia integracyjne i naraża ją na fiasko. W związku z tym kluczowe wydaje się uzyskanie poparcia i wdrażanie decyzji dotyczących programu uzgodnionej we wrześniu 2015 r. i przyszłych relokacji. Jednocześnie uzasadnione wydaje się odsunięcie w czasie tego procesu, aż do uzyskania gwarancji właściwej weryfikacji przyjmowanych ludzi ze względu na bezpieczeństwo państwa.

* * *

Polska powinna w ostrożny sposób kierować się solidarnością wobec Grupy Wyszehradzkiej w sprawie kryzysu migracyjnego. Państwa V4 ciągle mają nam za mało do zaoferowania w rozwiązywaniu innych ważnych europejskich problemów (m.in. kwestie energetyczne i bezpieczeństwa zewnętrznego) i Polska w ważnych dla niej sprawach często uzyskuje znikome wsparcie. Z kolei pozycja *outsidera* w kwestii uchodźców nie przysparza Polsce na forum Unii Europejskiej sojuszników w realizacji jej własnych nierzalcznych interesów. To dobra okazja do wpływania na zmianę stanowiska państw wyszehradzkich chociażby wobec planów budowy gazociągu *Nord Stream II* czy działań Rosji na Ukrainie.

Nie sposób jednak nie zauważyć, że współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej jest ważna i wartościowa w bardzo wielu obszarach: ochrony środowiska, infrastruktury, transporcie, energetyce czy turystyce. Ważne jest także to, że V4 potrafi czasami tworzyć silną koalicję w UE (np. pozyskiwanie unijnych funduszy) i promować region środkowoeuropejski jako obszar o wyraźnej i odróżniającej się tożsamości. Ostatnim ważnym sukcesem V4 jest utworzenie Grupy Bojowej Unii Europejskiej państw Grupy

Wyszehradzkiej, która rozpoczęła swój dyżur bojowy 1 stycznia. W jej skład weszli m.in. żołnierze szczecińskiej 12. Dywizji Zmechanizowanej, a także wydzielone siły i środki armii: czeskiej, słowackiej oraz węgierskiej. Grupa przewidziana jest do misji prewencyjnych i stabilizacyjnych, w tym udzielenia pomocy humanitarnej czy nadzoru stron konfliktów, ale także do tworzenia obozów dla uchodźców. Grupa liczy około 3,9 tys. żołnierzy, z czego połowę stanowią Polacy. Czesi wystawili ok. 800 żołnierzy, Węgrzy – ok. 600, a Słowacja – ok. 450.

BIBLIOGRAFIA

- Andor L. (1996), *Economic Transformation and Political Stability In East Central Europe*, „Security Dialogue”, Vol. 27, No. 2.
- Asylum Statistics*, Eurostat Statistics Explained, 2.03.2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Asylum_applicants (14.03.2016).
- Baldwin R. (1994), *Fortress Europe. Poor Men at the Gate*, „The Economist”, 16.04.1994.
- Berantowicz G. (1991), *Od Pentagonale do Heksagonale*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 12.
- Bezpieczeństwo państw Grupy Wyszehradzkiej* (1995), (red.) J. Przewłocki, Katowice.
- Boros A., Jagodziński J., Krzemień E., Maziarski W. (1993), *Trzech bez Czech*, „Gazeta Wyborcza”, 11.01.1993.
- Buczma L. (1991), *Czechosłowacja wobec „trójkąta” Warszawa–Praga–Budapeszt*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 11.
- Deszczyński P., Szczepaniak M. (1994), *Grupa Wyszehradzka*, „Prace Politologiczne, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu”, seria I, zeszyt 226, Poznań.
- Dokumenty z zakresu polityki zagranicznej Polski i stosunków międzynarodowych*, <http://www.zbior-dokumentow.pl/1991/1/18.html> (10.01.2007).
- Europa Środkowa 1995. Perspektywy rozwoju* (1995), (red.) G. Grzelak, B. Jałowicki, A. Kukliński, L. Zienkowski, Warszawa.
- Garztecki M. (1992), *Szto o wszystko albo nic*, „Rzeczpospolita”, 14.12.1992.
- Grupa Wyszehradzka osamotniona w UE w sprawie kwot podziału uchodźców* (2015), portal ONET, 20.09.2015, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/grupa-wyszehradzka-osamotniona-w-ue-w-sprawie-kwot-podzialu-uchodzcow/f2pbz4> (13.04.2016).
- Gurfinkel M. (1993), *Członkostwo – tak, ale kiedy*, „Rzeczpospolita”, 23.06.1993.
- Jagodziński A. (1991), *Lech, Czech i Słowak*, „Gazeta Wyborcza”, 8.09.1991.
- Jest porozumienie w sprawie uchodźców* (2015), 22.09.2015, <http://www.parlamentarny.pl/wydarzenia/jest-porozumienie-w-sprawie-uchodzcow,659.html> (13.04.2016).
- Kamiński W. (1991), *Szczyt w Wyszehradzie / Od tej pory razem...*, „Gazeta Wyborcza”, 16.02.1991.
- Kofman J., Roszkowski W. (1994), *Gospodarka*, w: *Raport o stanie Europy Środkowo-Wschodniej*.
- Komentarz, „Rzeczpospolita”, 27.01.1990.
- Komentarz, „Rzeczpospolita”, 14.01.1994.
- Komentarz, „Rzeczpospolita”, 23.04.1995.
- Komunikat prasowy. Środki podejmowane w odpowiedzi na kryzys uchodźczy – aktualna sytuacja*, Bruksela, Komisja Europejska, 29.01.2016, file:///C:/Users/Instytut%20Zachodni%20Drop-box/2016%20Grupa%20wyszehradzka/IP-15-6134_PL.pdf (13.04.2016).

- Opór wobec przyjmowania uchodźców odzwierciedla mieszanek nacjonalizmu, rasizmu i uprzedzeń religijnych* (2015), TVP INFO, 13.09.2015, <http://www.tvp.info/21612680/opor-wobec-przyjmowania-uchodzcow-odzwierciedla-mieszanke-nacjonalizmu-rasizmu-i-uprzedzen-religijnych> (13.04.2016).
- Osiecki A. (2012), *Polska tworzy budżetową koalicję w regionie*, „Rzeczpospolita”, 24.03.2012.
- Państwa Grupy Wyszehradzkiej krytycznie o pomysłe KE na nową politykę azylową* (2016), portal INTERIA, 4.05.2016, http://fakty.interia.pl/raporty/raport-imigranci-z-afryki/informacje/news-panstwa-grupy-wyszehradzkiej-krytycznie-o-pomysle-ke-nanowa,nId,2196131#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome (5.05.2016).
- Parzymies S. (1993), *Unia Europejska a Europa Środkowa. Perspektywy współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3.
- Pawlicki J., Świeboda J. (2011), *To była solidna, menedżerska prezydencja*, „Gazeta Wyborcza”, 29.12.2011.
- Perczyński M. (1991), *Zagrożenia gospodarcze okresu transformacji systemowych w krajach Europy Wschodniej i Środkowej*, PISM, Warszawa.
- Polska zmienia Pięciokąt w Sześciokąt* (1991), „Gazeta Wyborcza”, 26.07.1991.
- Potyrała A. (2016), *Środkowoeuropejska koalicja niechętnych wobec kryzysu migracyjnego 2015–2016*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1.
- Potyrała A., Wojciechowski S. (2015), „Za” i „przeciw”. *Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji*, „Biuletyn IZ”, nr 197.
- Po szczycie UE–Afryka. Europa otwiera drzwi dla legalnych imigrantów* (2015), TVN24, 12.11.2015, <http://www.tvn24.pl> (13.04.2016).
- Resolution 2240 (2015) Adopted by the Security Council at its 7531st meeting on 9 October 2015*, S/RES/2240 (2015), 9.10.2015.
- Stańczyk J. (1997), *Zmiany systemowe w postsocjalistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- Stasik E (2016), *Szczyt w Brukseli. Jest porozumienie UE–Turcja*, „Deutsche Welle”, 18.03.2016, <http://www.dw.com/pl/szczyt-w-brukseli-jest-porozumienie-ue-turcja/a-19127536> (13.04.2016).
- Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość?* (1995), (red.) J. Fiszer, C. Mojsiewicz, Poznań–Warszawa.
- Sych S. (2016), *V4 nie akceptuje pierwszeństwa Turcji przed Europą*, 5.05.2016, <http://uniaeuropejska.org/v4-akceptuje-pierwszenstwa-turcji-europa/> (5.05.2016).
- Szczyt z inicjatywy Polski* (2009), „Rzeczpospolita”, 7.05.2009, <http://www.rp.pl>. (27.12.2009).
- Szef eurogrupy za obcięciem funduszy dla krajów niechętnych uchodźcom* (2015), 27.10.2015, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/szef-eurogrupy-za-obciciem-funduszy-dla-krajow-niechetnych-uchodzcom/lrvvnr> (13.04.2016).
- Tabor M. (1993), *Współzależności międzynarodowe Polski w dziedzinie wojskowej*, w: *Polska w środowisku międzynarodowym. Problemy współzależności*, (red.) E. Haliżak, M. Tabor, Warszawa.
- Uroczystość w Independence. Polska członkiem NATO; Polska, Węgry i Czechy świętują przystąpienie do NATO* (1999), Serwis PAP, 14.03.1999.
- Waszczykowski: Imigrantów nie przyjmimy, ale sprawy uchodźców musimy rozpatrzyć* (2016), „Wprost”, 25.03.2016.
- Wiejacz J. (1991), *Pentagonale a Jugosławia*, „Gazeta Wyborcza”, 12.07.1991.
- Witz R. (1993), *Pursuing Military Security In Eastern Europe*, w: *After the Cold War: International Institutions and Strategies in Europe 1989–1991*, (eds.) R. Keohane, J. S. Nye, S. Hoffmann, Harvard.

Wróbel M. (2998), *Grupa Wyszehradzka*, 8.06.2008, <http://www.stosunkimiedzynarodowe.pl/grupa-wyszehradzka> (13.04.2016).

Wstępne priorytety polskiej Prezydencji zaakceptowane, http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/id:5071/ (13.04.2016).

Wyszehradzka Grupa Bojowa rozpoczyna swój dyżur (2016), 1.01.2016, (<http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1564761,Wyszehradzka-Grupa-Bojowa-rozpoczyna-swoj-dyzur>) (13.04.2016).

Zięba R. (1992), „*Nowy regionalizm*” w *Europie a Polska*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1–2.

STRESZCZENIE

Funkcjonowanie Grupy Wyszehradzkiej od początku jej istnienia nie było łatwym zagadnieniem. V4 powstała, dlatego aby państwa środkowoeuropejskie integrowały się ze strukturami euroatlantyckimi w atmosferze współpracy. Niemniej była to współpraca państw, które w wielu przypadkach kierowały się odmiennymi interesami. Wewnątrz Grupy od początku nie było sympatii, z czasem jednak to się zmieniło. Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej w tej koegzystencji bywały momenty mobilizujące takie jak: wspólne zmagania w ramach polityki spójności, walka o unijne budżety, czy ostatnio wspólny sprzeciw wobec przyjmowania uchodźców masowo przybywających do Europy. Trzeba przy tym zaznaczyć, iż poprawnie rozwija się współpraca państw wyszehradzkich na poziomie elementarnym, w takich obszarach jak: ochrona środowiska, infrastruktura, wspólne projekty transportowe i energetyczne czy turystyka. Ważnym nowym impulsem w tej kooperacji jest powołana do życia w 2016 r. Grupa Bojowa Unii Europejskiej państw Grupy Wyszehradzkiej licząca prawie 4 tys. żołnierzy.

Słowa kluczowe: Grupa Wyszehradzka, V4, Unia Europejska, Europa Środkowo-Wschodnia, integracja

VISEGRAD GROUP AS AN EXAMPLE OF INTEGRATION AND EMANCIPATION IN THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

Functioning of the Visegrad Group since its beginning was not an easy issue. V4 was established to integrate East-Central European countries into Euro-Atlantic structures in the atmosphere of cooperation. However, it was a partnership of countries which in many cases guided by different interests. From the beginning, there was no sympathy inside the Group, but over time it changed. Since joining into the European Union in this cooperation experienced moments of common mobilizing such as: a struggle under the EU Cohesion Policy, the fight for the Union budgets, and the last one position against the welcome of refugees arriving to Europe. It should be noted that properly develop cooperation of Visegrad Group at the elementary level in areas such as: environmental protection, infrastructure, transport and energy projects and tourism. An important new motivation to this cooperation is founded in 2016 EU Battle Group of the Visegrad Group with almost 4 thousand soldiers.

Key words: Visegrad Group, V4, European Union, East-Central Europe, regional integration