



**Centrum Analiz**  
Klubu Jagiellońskiego

# Raport

3/2016

## MAPA TRÓJMORZA

PRZEGLĄD PUNKTÓW WSPÓLNYCH I ROZBIEŻNOŚCI  
W POLITYCE 12 PAŃSTW REGIONU



**dr Paweł Ukielski**



**dr Paweł Ukielski**  
Ekspert CA KJ

Politolog, historyk. Zastępca dyrektora Muzeum Powstania Warszawskiego (2004–2014 i od 2016). Adiunkt w Zakładzie Europy Środkowo-Wschodniej Instytutu Studiów Politycznych PAN, wykładowca Collegium Civitas. Od 2011 r. członek Rady Wykonawczej Platformy Europejskiej Pamięci i Sumienia. W latach 2014–2016 wiceprezes Instytutu Pamięci Narodowej.

Naukowo zajmuje się współczesnymi przemianami w Europie Środkowej po 1989 r., środkowoeuropejską współpracą regionalną, podziałem Czechosłowacji i relacjami czesko-słowackimi oraz polityką historyczną. Autor monografii „Aksamitny rozwód. Rola elit politycznych w procesie podziału Czechosłowacji” (2007), współautor książki „1989 – Jesień Narodów” (2009, wyd. rumuńskie 2013, wyd. węgierskie 2014). Publikował w licznych naukowych periodykach w Polsce i Europie.

# Mapa Trójmorza

## Przegląd punktów wspólnych i rozbieżności w polityce 12 państw regionu

dr Paweł Ukielski

Raport powstał w ramach projektu „Wiele perspektyw, jeden głos: Europa Środkowo-Wschodnia w służbie nowego ładu europejskiego” i został sfinansowany ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz dzięki wsparciu Kraków Airport.



---

Rzeczpospolita Polska  
Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych



## Spis treści

<b>Streszczenie</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Wstęp</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Relacje w regionie</b> .....	<b>8</b>
a. Współpraca regionalna .....	8
b. Relacje bilateralne .....	10
<b>3. Europa Środkowa wobec przyszłości UE</b> .....	<b>13</b>
a. Stosunek wobec Brexitu .....	13
b. Stosunek wobec uchodźców .....	14
c. Stosunek wobec euro .....	15
• Kraje będące w strefie euro .....	16
• Kraje niebędące w strefie euro .....	16
<b>4. Państwa regionu wobec NATO i jego przyszłości</b> .....	<b>17</b>
<b>5. Stosunki krajów regionu z kluczowymi graczami w UE</b> .....	<b>20</b>
<b>6. Europa Środkowa wobec USA</b> .....	<b>23</b>
<b>7. Państwa regionu wobec Rosji</b> .....	<b>25</b>
<b>8. Stosunki krajów Europy Środkowej z Ukrainą</b> .....	<b>27</b>
<b>9. Relacje państw regionu z Chinami</b> .....	<b>29</b>
<b>10. Podsumowanie i rekomendacje</b> .....	<b>31</b>

## Streszczenie

1. Szczyt państw tzw. Trójmorza, który odbył się w sierpniu 2016 roku w Dubrowniku, otworzył nowy rozdział w dyskusji na temat potencjału współpracy i integracji państw regionu, a co za tym idzie – również miejsca i roli całej Europy Środkowej w polityce międzynarodowej.
2. Podstawą do wyciągnięcia zarówno wniosków analitycznych (scenariusze rozwoju wypadków), jak i politycznych (czy i jak działać na rzecz wzmocnienia współpracy państw tzw. Trójmorza) musi być przyjrzenie się realnie występującym w polityce państw regionu zbieżnościom i rozbieżnościom. Niniejsza publikacja jest próbą syntezy stosunków w Europie Środkowej poprzez przeanalizowanie stosunku bilateralnych i multilateralnych dwunastu państw regionu (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia i Węgry) oraz ich stanowisk wobec: Unii Europejskiej i jej przyszłości (m.in. Brexit, kryzys uchodźczy, strefa euro), NATO i jego przyszłości, kluczowych graczy w UE oraz USA, Rosji, Ukrainy oraz Chin.
3. Analiza potwierdziła istnienie szeregu rozbieżności w podejściu dwunastu państw do najważniejszych wyzwań polityki międzynarodowej. W ramach regionu istnieją zarówno subregiony i grupy państw, których relacje historyczne, gospodarcze i polityczne są bliskie, jak i kraje, między którymi brak jest intensywniejszych interakcji.
4. Wśród czynników zewnętrznych utrudniających bliższą współpracę polityczną regionu, jak i przewodnią w nim rolę Polski, wymienić należy działania silnych graczy zewnętrznych (Niemcy, Rosja, USA czy Chiny) zdolnych rozgrywać poszczególne kraje regionu, różnice w interesach poszczególnych państw regionu oraz spory i konflikty pomiędzy nimi.
5. Mimo wielokrotnie zgłaszanych ambicji zostania liderem regionalnym Warszawa nigdy faktycznie tego statusu nie osiągnęła. Można uznać, że poza czynnikami zewnętrznymi podstawową przeszkodą w osiągnięciu oczekiwanych sukcesów jest brak ciągłości, długofalowej wizji i cierpliwości w polityce Warszawy wobec państw regionu.
6. Państwa Europy Środkowej nie były traktowane dostatecznie podmiotowo w polskiej polityce zagranicznej. Objawiało się to na dwa, pozornie przeciwstawne,

sposoby. Pierwszym było niemal jawne okazywanie lekceważenia państwom regionu jako niewielkim, mało znaczącym graczom na arenie międzynarodowej, którzy nie grają w tej samej lidze co Polska. Drugi zaś to przekonanie o przyrodzonym przywództwie Polski w regionie, z którego mniejsi partnerzy powinni się wyłącznie cieszyć, podporządkować się mu i dać się poprowadzić do świetlanej przyszłości.

7. Konieczne jest zatem prowadzenie polityki długoterminowej i cierpliwej pracy u podstaw, podejmowanie inwestycji politycznych bez oczekiwania zwrotu w krótkim okresie.
8. Warunkiem sukcesu bliższego partnerstwa w Europie Środkowej jest unikanie zbyt daleko idących deklaracji i szumnie zapowiadanych „wielkich projektów” przy jednoczesnym zwiększeniu nacisku na podejmowanie konkretnych, wymiernych, wspólnych projektów gospodarczych czy infrastrukturalnych.
9. Realizacji bliższej współpracy w regionie tzw. Trójmorza sprzyjać będzie pozyskanie minimum przychylnej neutralności Niemiec wobec partnerstwa państw regionu.

## 1. Wstęp

Szczyt państw tzw. Trójmorza w Dubrowniku 25 sierpnia 2016 roku po raz kolejny pobudził dyskusję na temat miejsca i roli Europy Środkowej w Europie i świecie. Dyskusja ta wraca jak bumerang, co jakiś czas ożywiane są pomysły i projekty na bliższą współpracę w regionie, z drugiej strony zaś z podobną częstotliwością odzywają się głosy sceptyczne, negujące jakąkolwiek swoistość Europy Środkowej i podkreślające głębokie różnice na wielu płaszczyznach, dzielące kraje do niej zaliczane. Czy zatem możliwe jest uzyskanie efektu bliższej kooperacji w regionie, tak aby wszyscy jej uczestnicy mogli uznać, że są jej beneficjentami? Na ile interesy poszczególnych podmiotów są zbieżne, a gdzie leżą nieprzewyciężalne różnice? Prezentowany poniżej tekst jest próbą odpowiedzi na te pytania oraz rekomendacji na przyszłość.

Niniejszy raport stanowi także syntetyczną próbę zaprezentowania obecnej sytuacji w Europie Środkowej w kontekście polityki zagranicznej prowadzonej przez państwa regionu. Ma on na celu stworzenie swego rodzaju mapy zbieżności i rozbieżności interesów poszczególnych aktorów, ich stanowisk wobec wyzwań stojących przed współczesnym światem oraz relacji bilateralnych i multilateralnych. Analizie poddanych zostało 12 państw – 11 należących do Unii Europejskiej (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry) oraz największego kraju nienależącego do Unii, czyli Serbii. Dlatego w ujęciu problemowym zostały omówione najważniejsze zagadnienia polityki zagranicznej państw regionu: stosunek wobec innych państw regionu, UE i jej przyszłości, NATO i jego przyszłości, kluczowych graczy w UE, USA, Rosji, Ukrainy oraz Chin.

## 2. Relacje w regionie

Relacje pomiędzy państwami środkowoeuropejskimi przebiegają na trzech płaszczyznach: ponadregionalnej (wspólny udział w organizacjach i ugrupowaniach o szerszym zakresie terytorialnym niż region, jak UE czy NATO), regionalnej (udział w multilateralnej współpracy regionalnej) oraz bilateralnej.

### a. Współpraca regionalna

Najważniejszym (i praktycznie jedynym odgrywającym rolę w polityce międzynarodowej) ugrupowaniem regionalnym w Europie Środkowej jest Grupa Wyszehradzka, do której należą Czechy, Polska, Słowacja i Węgry. Założona w 1991 r. w celu ułatwienia jej członkom integracji euroatlantyckiej jest ugrupowaniem niezinstytucjonalizowanym, którego jedyną instytucją jest Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki. Jest to niesymetryczna forma współpracy łącząca dużą Polskę i znacznie mniejsze Czechy, Słowację i Węgry. V4 przechodziła różne koleje w swojej historii, jednak potrafiła sobie wyrobić na arenie międzynarodowej markę i po przystąpieniu czterech państw do UE i NATO nie pojawiły się poważne postulaty, by ją rozwiązać. Z drugiej strony kraje do niej należące dzielą na tyle daleko idące różnice interesów, że V4 nigdy nie stała się bliskim sojuszem politycznym, lecz raczej forum umożliwiającym wymianę poglądów oraz zawieranie sojuszy *ad hoc* w konkretnych sprawach.<sup>1</sup>

Obecnie współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej przebiega w wielu obszarach dość harmonijnie, jednak nie jest wolna od zgrzytów. Uzgadnianie stanowisk w ramach Wyszehradu wzmocniło pozycję negocjacyjną państw członkowskich w czasie rozmów na temat wieloletnich ram finansowych w ramach Unii czy zagadnienia kwot relokacyjnych dla uchodźców (choć w tej kwestii również pojawił się spory rozdzwięk, gdy na szczycie unijnym we wrześniu 2015 roku Polska wyłamała się ze wspólnego frontu wyszehradzkiego). Spory wewnątrz Grupy dotyczą głównie stosunku do Rosji i Ukrainy (gdzie po jednej stronie stoi Polska, po drugiej zaś pozostałe trzy państwa) oraz przyszłości UE (z jednej strony skłonne do jej głębokiej przebudowy Budapeszt i Warszawa, z drugiej – sceptyczne wobec tych planów Bratysława i Praga).

Niezależnie od sporów i rozbieżności oraz faktu, że nie przekształciła się w sojusz polityczny, Grupa Wyszehradzka pozostaje najbardziej zwartym i zdolnym do działania na arenie międzynarodowej ugrupowaniem w Europie Środkowej. Spotkania na najwyższym szczeblu odbywają się regularnie i często. Stworzony został format „V4+” umożliwiający spotkania z partnerami zewnętrznymi (w bardzo różnych formułach – zarówno jako spotkania z jednym partnerem, jak np. Niemcy, Ukraina czy inne kraje

<sup>1</sup> <http://www.visegradgroup.eu/> [dostęp: 26.10.2016]



regionu, jak również z grupami państw i ugrupowaniami regionalnymi, jak np. Benelux). Zachowany został zamknięty charakter Grupy, co zapobiegło rozmywaniu się politycznego sensu jej istnienia. Co istotne, w niektórych kwestiach strictly politycznych V4 potrafi zachować spójne stanowisko i nie dać się „rozgrywać” przez najsilniejszych graczy unijnych. Aby tę spoistość utrzymać, przyjęto zasadę, że kwestie uzgodnione wcześniej na posiedzeniu V4 na forum europejskim prezentowane są przez jednego przedstawiciela w imieniu całej czwórki. Powoduje to, że niezależnie od oficjalnych słów poparcia dla współpracy w tym formacie zarówno Berlin, jak i Paryż niezbyt przychylnie patrzy na istnienie Grupy Wyszehradzkiej i jej rolę na arenie unijnej.

Wcześniej niż Grupa Wyszehradzka do życia powołana została Inicjatywa Środkowoeuropejska, początkowo pod nazwą Quadragonale (od czwórki założycieli: Austrii, Jugosławii, Węgier i Włoch). W następnych latach ISE rozrastała się o kolejnych członków i traciła realne znaczenie polityczne w wyniku rozmycia celów wobec szerokiego i zróżnicowanego składu członkowskiego. Obecnie do Inicjatywy należy 18 państw (w tym 9 spośród omawianych; nie należą do niej jedynie kraje bałtyckie). ISE skupia się obecnie raczej na współpracy transgranicznej, rozwoju gospodarczym i sprawach społecznych, a także kulturze.<sup>2</sup>

Forum bliskiej współpracy państw bałtyckich stanowi Rada Bałtycka. Jest to ugrupowanie zamknięte, w skład którego wchodzi Litwa, Łotwa i Estonia. Współpraca przebiega na trzech poziomach – parlamentarnym, prezydenckim i rządowym. Jest to ugrupowanie formalizujące bliską współpracę państw bałtyckich, zwłaszcza w obliczu zagrożenia ze strony Rosji.<sup>3</sup>

W latach 90. XX w., na drodze do akcesji w UE, ważnym ugrupowaniem regionalnym było Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (CEFTA), będące swego rodzaju uzupełnieniem dla Grupy Wyszehradzkiej o komponent gospodarczy. W przeciwieństwie do V4 było ugrupowaniem otwartym, które z czasem znacząco się rozrosło i przygotowywało państwa do niego należące do członkostwa w UE oraz wpłynęło na ożywienie wymiany handlowej w regionie. Wraz z akcesją do Unii kolejne kraje musiały opuścić CEFTA, w wyniku czego jej znaczenie spadło. Obecnie jest ugrupowaniem skupionym niemal wyłącznie na Bałkanach, zaś jedynym jego członkiem spośród omawianych w niniejszej publikacji państw jest Serbia.<sup>4</sup>

Niektóre państwa regionu należą również do ugrupowań związanych z morzami: w Radzie Państw Morza Bałtyckiego jest Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, a w Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego – Bułgaria, Rumunia oraz nieleżąca nad morzem Serbia. Organizacje te nie odgrywają jednak praktycznie żadnej roli politycznej. Jeszcze innego rodzaju inicjatywą jest Strategia Dunajska (*EU Strategy for the Danube Region*) będąca unijną agendą przyjętą przez Komisję Europejską w grudniu 2010 roku.

2 <http://www.cei.int/> [dostęp: 26.10.2016]

3 <http://www.baltasam.org/en/> [dostęp: 26.10.2016]

4 [cefta.int](http://cefta.int) [dostęp: 26.10.2016]

Mimo że minęły niespełna dwa lata od podpisania Deklaracji Sławkowskiej, która powołała do życia nowe ugrupowanie składające się z Austrii, Czech i Słowacji, można pokusić się o stwierdzenie, że również ta inicjatywa nie stała się aktywnym forum prowadzenia polityki w Europie Środkowej. Na wiosnę 2015 roku powołana została z kolei Grupa Craiova skupiająca Bułgarię, Rumunię i Serbię, mająca pogłębić współpracę energetyczną i transportową, jednak na efekty jej działalności należy poczekać.

W sierpniu 2016 roku w chorwackim Dubrowniku odbył się szczyt 12 państw Trójmorza (Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier). W przyjętej po nim deklaracji nie było mowy o dalekosiężnych planach politycznych, lecz wspomniano o utworzeniu platformy do pozyskiwania wsparcia w dziedzinie energii, transportu, komunikacji cyfrowej oraz gospodarki. Jako najważniejsze uznano kwestie infrastruktury energetycznej i transportowej (Via Baltica i Via Carpathia). Silnie podkreślono także aspekt wzmacniania, nie zaś osłabiania Unii, co było czytelnym sygnałem w kierunku sceptycznych wobec tej inicjatywy Niemiec.<sup>5</sup>

## b. Relacje bilateralne

Relacje dwustronne w ramach regionu stanowią zawiłą siatkę interakcji – intensywniejszych i mniej intensywnych, opierających się o wspólne interesy i naznaczonych ich rozbieżnościami, sporami i sojuszami. Siatka ta jest dynamiczna i zmienna w czasie, podlegająca modyfikacjom w wyniku działania czynników zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Bułgaria w regionie utrzymuje najbliższe relacje z Rumunią. Sofia nie prowadzi intensywnej polityki zagranicznej w regionie ani na forum UE, gdzie stara się raczej „płynąć w głównym nurcie”. Bułgaria była zawsze tradycyjnie związana z Rosją, ostatnio jednak jej prawicowy rząd wykazuje większe zainteresowanie współpracą regionalną, w tym militarną wobec zagrożenia ze strony Kremla (na Morzu Czarnym jej marynarka realizowała manewry z Rumunią i USA), a także współpracą polityczną, dzieląc punkt widzenia Grupy Wyszehradzkiej w kwestii uchodźców i wprowadzając w życie postulowaną przez V4 politykę ochrony granic.

Najtrudniejsze relacje w regionie ma tradycyjnie Chorwacja z Serbią, czego powodem jest krwawa wojna bałkańska z pierwszej połowy lat 90. XX w. Wprawdzie od czasu walk toczonych między oboma narodami wiele kwestii zostało unormowanych i stosunki dwustronne są dziś znacznie poprawniejsze, jednak wciąż wiele spraw dzieli oba państwa (jak problem osób zaginionych podczas wojny jugosłowiańskiej czy przynależności dwóch wysp na Dunaju). Drugim krajem, z którym z jednej strony Zagrzeb jest związany silnymi relacjami, ale z drugiej pozostaje w konflikcie, jest Słowenia. Spór toczy się od lat i dotyczy delimitacji granicy morskiej. Tak jak Słowenia używała weta

<sup>5</sup> *Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza*, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,105,wspolna-deklaracja-w-sprawie-inicjatywy-trojmorza.html> [dostęp: 26.10.2016]

w czasie chorwackich negocjacji akcesyjnych jako narzędzia mającego ułatwić rozmowy w sprawie granicy morskiej, tak obecnie Chorwacja używa tego argumentu wobec Serbii.<sup>6</sup> Jednocześnie z oboma tymi krajami Zagrzeb zacieśnia współpracę gospodarczą. Od wygranej w wyborach prezydenckich w 2015 roku Kolindy Grabar-Kitarović znacznemu ożywieniu uległy relacje z Polską. Gorzej układają się stosunki z Węgrami, głównie na tle budowy przez władze w Budapeszcie muru granicznego spowodowanego kryzysem uchodźczym.

Czechy utrzymują poprawne stosunki ze wszystkimi krajami regionu, jednak nie prowadzą zbyt intensywnej polityki w Europie Środkowej. Głównymi kierunkami ich zainteresowania pozostają kraje wszechradzkie z naciskiem na Słowację (ze względu na szczególny status Bratysławy po podziale Czechosłowacji w 1993 roku) oraz Polskę (ze względu na jej potencjał). Tradycyjnie Praga wspiera też aspiracje Bałkanów Zachodnich – udzieliła poparcia Chorwacji w procesie akcesyjnym do UE, obecnie przychylnie odnosi się do aspiracji Serbii.

Kraje bałtyckie zachowują bliskie związki ze Skandynawią (najbliższe Estonia, najmniej intensywne Litwa). W regionie Litwa, Łotwa i Estonia najbliższe relacje utrzymują między sobą – od lat 90. XX w. te trzy kraje podpisały blisko 15 trilateralnych układów, tworząc między innymi strefę wolnego handlu. Z pozostałych krajów regionu najsilniejsze więzy łączą je z Polską. Główne znaczenie ma tu przede wszystkim podobne spojrzenie na zagrożenie ze strony Rosji. Prezydenci Estonii i Litwy oraz premier Łotwy uczestniczyli w wyprawie Lecha Kaczyńskiego do Tbilisi w 2008 roku, a Polska dba o bezpieczeństwo ich nieba. Litwa jako jedyny z krajów bałtyckich ma również spory z Polską – dotyczą one głównie polskiej mniejszości na Litwie oraz pisowni polskich nazwisk. Z pozostałymi państwami regionu relacje nie są silniejsze niż z innymi krajami Unii Europejskiej.

Od odzyskania niepodległości Polska przejawia ambicje bycia liderem regionu na arenie międzynarodowej. Głównymi obiektami jej zainteresowań w Europie Środkowej i państwami, z którymi ma najintensywniejsze relacje, są kraje wszechradzkie, państwa bałtyckie oraz Rumunia. Szczególne relacje z Czechami, Słowacją i Węgrami mają już długą tradycję – wiążą się ze współpracą państw będących liderami transformacji po upadku komunizmu – i okresowe spory lub różnice stanowisk w poszczególnych kwestiach politycznych (wynikające również z odmiennych cykli politycznych w krajach wszechradzkich, w wyniku czego u władzy w poszczególnych państwach są ugrupowania z różnych stron sceny politycznej) długofalowo nie szkodzą relacjom z tymi państwami. Z kolei relacje z państwami bałtyckimi oparte są głównie o komponent bezpieczeństwa i wspólnie postrzeganego zagrożenia ze strony Rosji. Relacje z Łotwą i Estonią są praktycznie bezproblemowe, również w ujęciu historycznym. Więcej punktów zapalnych, odnoszących się do historii oraz wynikających z niej problemów z traktowaniem mniejszości polskiej, pojawia się w relacjach Warszawy z Wilnem, jednak nie wpływają one

6 M. Szpala, *Zaostrzenie kursu Chorwacji wobec Serbii*, Analizy OSW, 13.04.2016.

na współpracę w zakresie bezpieczeństwa. Stosunki polsko-rumuńskie od około 10 lat przeżywają ożywienie, co znalazło wyraz w podpisanej w 2009 roku deklaracji o partnerstwie strategicznym.<sup>7</sup> Wynika to z rosnących ambicji Bukaresztu na arenie międzynarodowej i chęci pełnienia na niej bardziej podmiotowej roli (co widać choćby z większego zaangażowania w sprawy ukraińskie czy zabiegów o większą obecność NATO na Morzu Czarnym). Stosunków nie zakłóca swego rodzaju rywalizacja na niektórych polach (np. „pierwszego sojusznika” USA w regionie czy okna na Europę Środkową dla Chin).

Ze względu na potencjał Rumunia uważa się za jednego z liderów Europy Środkowo-Wschodniej i prowadzi dość intensywną politykę w regionie. Najbliższym partnerem Rumunii jest Bułgaria, a oba kraje stanowią południową część wschodniej flanki NATO położonej nad Morzem Czarnym. Bardziej złożone są relacje z Węgrami ze względu na sporą diasporę węgierską w Siedmiogrodzie, której żądania wspiera rząd w Budapeszcie. Poprawne pozostają relacje z Serbią, zwłaszcza ze względu na brak uznania ze strony Rumunii niepodległości Kosowa. Rumunia nawet stara się lobbować za Serbią w UE. Ze względów historycznych i strategicznych bardzo dobre pozostają relacje z Polską. Rumunia podziela polskie spojrzenie na wschodnią Europę, popiera zwiększenie zaangażowania militarnego na wschodniej flance NATO i stara się intensyfikować współpracę z Grupą Wyszehradzką, m.in. głosując często podobnie na Radzie Unii Europejskiej.

Serbia, kraj tradycyjnie prorosyjski, współodpowiedzialny za wojnę w byłej Jugosławii oraz nieuznający niepodległości Kosowa, ma nie najlepsze relacje z wieloma sąsiadami. Kwestia niepodległości Prisztiny stanowi dla Belgradu strategiczne zagadnienie, dlatego kraje, które jej nie uznają (w regionie są to Rumunia i Słowacja, których decyzja podyktowana jest obawami dotyczącymi mniejszości narodowych na własnym terytorium), mogą liczyć na serbską przychylność. Dla Belgradu najistotniejsze będzie ułożenie pozytywnych relacji z krajami dawnej Jugosławii, co nie wydaje się niemożliwe mimo wciąż istniejących napięć w relacjach, zwłaszcza z Zagrzebiem. Z tego powodu władze w Belgradzie skrytykowały (podobnie jak Zagrzeb) referendum przeprowadzone 25 września 2016 roku w Republice Serbskiej (w Bośni i Hercegowinie) w sprawie obchodów kontrowersyjnego Dnia Republiki Serbskiej.<sup>8</sup>

Słowacja nie jest aktywnym graczem na arenie środkowoeuropejskiej, choć członkostwo w Grupie Wyszehradzkiej wciąga Bratysławę do centrum polityki w regionie. Najbardziej skomplikowane relacje spośród partnerów wyszehradzkich łączą Słowację z Węgrami ze względu na liczną mniejszość madziarską na Słowacji, jednak w ostatnich latach zagadnienie to nie jest eksponowane w relacjach bilateralnych. Węgierska diaspora wpłynęła również na decyzję Bratysławy o nieuznawaniu niepodległości Kosowa,

7 K. Zubelewicz, *Polska*, [w:] J. Kofman, J. Roszkowski [red.], *Europa Środkowo-Wschodnia 2009*, Rocznik XIX, ISP PAN, Warszawa 2012, s. 252.

8 M. Seroka, *Serbskie referendum w Bośni i Hercegowinie*, *Analizy OSW*, 28.09.2016.

co ociepla stosunki Bratysława-Belgrad. Słowacja dystansuje się od krajów wschodniej flanki NATO domagających się większej obecności wojsk amerykańskich na swoim terenie. Relacje Słowacji z krajami Bałkanów Zachodnich są dobre, jako że Bratysława od lat wspiera unijne aspiracje Serbii, tak jak wcześniej Chorwacji.

Słowenia jest krajem niewielkim, dobrze rozwiniętym, skierowanym raczej na zachód (bliskie relacje z Austrią, Włochami i Niemcami) i niezbyt aktywnym w polityce regionu środkowoeuropejskiego. Co jakiś czas ożywały pomysły dołączenia Lublany do Grupy Wyszehradzkiej, jednak nie udało się przełamać zamkniętego charakteru ugrupowania. Wciąż nierozwiązany pozostaje spór Słowenii z Chorwacją o delimitację granicy wodnej na Zalewie Pirańskim.

Największym problemem w relacjach bilateralnych Węgier w regionie, i to problemem długofalowym, niezbyt podatnym na zmiany ekipy rządzącej w Budapeszcie, jest mniejszość węgierska poza granicami kraju. Obecna retoryka narodowa i priorytet we wspieraniu diaspory węgierskiej w krajach ościennych (w tym jej dążeń autonomistycznych) negatywnie wpływa w szczególności na relacje z Rumunią i Słowacją, w mniejszym stopniu również z Serbią. Z drugiej strony każdy z tych krajów jest istotnym partnerem z punktu widzenia Węgier, które w innych niż mniejszości kwestiach starają się budować z nimi dobre stosunki. Budapeszt przywiązuje szczególne znaczenie do relacji z Polską, zwłaszcza w kontekście UE i jej przyszłości. Problemem w regionie dla Węgier pozostaje w tym kontekście polityka wobec kryzysu uchodźczego – stanowcze stanowisko Budapesztu wsparte budową murów granicznych spowodowało pogorszenie relacji z Chorwacją, Serbią i Bułgarią, w mniejszym stopniu zaś również z innymi państwami bałkańskimi.

### 3. Europa Środkowa wobec przyszłości UE

Mimo dużej popularności retoryki antyunijnej w niektórych krajach Europy Środkowej można przyjąć, że zasadniczy stosunek wobec członkostwa w Unii Europejskiej jest w tych krajach pozytywny, zwłaszcza wśród rządzących polityków. Nawet partie mocno krytykujące działalność instytucji unijnych (jak Prawo i Sprawiedliwość czy FI-DESZ) podkreślają raczej konieczność głębokich zmian w funkcjonowaniu Unii, nie zaś konieczność jej likwidacji czy wystąpienia z niej. Tendencja ta szczególnie uwidoczniła się w obliczu Brexitu, który wyraźnie zaniepokoił liderów państw Europy Środkowej.

#### a. Stosunek wobec Brexitu

Stosunek państw Europy Środkowej do Brexitu był od początku jednoznacznie negatywny – środkowoeuropejscy członkowie Unii Europejskiej zdecydowanie opowiadali się za pozostaniem Wielkiej Brytanii w jej strukturach. Decyzja wyborców o wyjściu

z Unii zaniepokoiła przywódców regionu, zarówno w kontekście przyszłości UE jako takiej, jak i z powodów gospodarczych, zwłaszcza dostępności brytyjskiego rynku (w tym rynku pracy) oraz statusu obywateli UE mieszkających w Wielkiej Brytanii.

Decyzja brytyjskich wyborców spowodowała znaczne ożywienie dyplomatyczne w Europie Środkowej. Szczególnie aktywne są na tym polu państwa wyszehradzkie, postulujące zmianę sposobu funkcjonowania UE. Gotowość moderacji takiej debaty zgłosiła Słowacja, która od 1 lipca 2016 roku przewodzi Radzie UE. Postulaty reform zgłaszane w Europie Środkowej idą w kierunku usprawniania działalności Unii. Kraje regionu zdecydowanie odrzucają natomiast pospieszne zacieśnianie integracji i postulują powrót do formatu międzyrządowego.<sup>9</sup>

W państwach regionu powszechne są obawy związane z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii.<sup>10</sup> Podstawowy niepokój związany jest z istnieniem samej Unii Europejskiej, która osłabiona przez wyjście Wielkiej Brytanii może nie być w stanie zapobiec podobnym tendencjom w innych krajach. Zbliżone obawy dotyczą wzmocnienia pozycji Niemiec wewnątrz Unii, zarówno ze względu na ich potencjalną hegemonię, jak i coraz głośniejszemu powracającemu wewnątrzniemieckiemu i wewnątrzfrancuskiemu spór o Europę dwóch prędkości.<sup>11</sup> Kolejnym ryzykiem, postrzeganym wyraźnie przez kraje regionu, jest potencjalne wzmocnienie rosyjskich wpływów w Europie.<sup>12</sup>

Obawy te, w różnym stopniu i natężeniu, występują w wielu krajach regionu. Jednocześnie wyraźnie widać, że Brexit znacząco złagodził antyunijną retorykę w tych krajach. Wprawdzie wśród przyczyn Brexitu często wymienia się arogancję unijnych instytucji i obarcza się je winą za wynik głosowania w Wielkiej Brytanii, jednak o potencjalnym opuszczaniu Unii mówią już jedynie ugrupowania całkiem skrajne – nawet węgierski Jobbik zmodyfikował postulat wystąpienia z UE, zastępując go koniecznością wynegocjowania nowych warunków.

## b. Stosunek wobec uchodźców

Stosunek do kryzysu migracyjnego jest głównym wspólnym mianownikiem dla większości krajów Europy Środkowej, choć na tym tle dochodzi również do sporów między niektórymi państwami regionu. Dotyczy to głównie tzw. państw tranzytowych, najbardziej dotkniętych kryzysem migracyjnym. Odmienną postawę, pełną wsparcia dla niemieckich działań w tym zakresie, prezentuje Serbia. Wynika to z jej odmiennego statusu – kraju ubiegającego się o członkostwo w UE, którego priorytetem jest postęp w rokowaniach akcesyjnych.<sup>13</sup>

9 J. Groszkowski, *Środkoeuropejskie podejście do Brexitu*, Analizy OSW, 29.06.2016.

10 J. Cunek, *Brexit Stirs Historic Anxiety in Central Europe*, U.S. News, 18.08.2016, <http://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2016-08-18/how-central-and-eastern-europe-sees-brexit> (dostęp: 12.09.2016)

11 K. Frymark, K. Popławski, *Niemcy wobec Brexitu: powrót sporu o Europę dwóch prędkości*, Analizy OSW, 29.06.2016.

12 W. Rodkiewicz, *Rosja wobec Brexitu: kalkulowanie korzyści*, Analizy OSW, 29.06.2016.

13 M. Szpala, *Państwa tranzytowe bezradne wobec migracji*, Analizy OSW, 23.09.2015.

Wszystkie kraje regionu należące do Unii Europejskiej odrzucają forsowany przez Niemcy system obowiązkowych kwot. Kwestia ta praktycznie nie dzieli również wewnętrznych scen politycznych, gdzie przeciw temu rozwiązaniu występują zarówno rządzący, jak i opozycja. Najostrzej przeciw niemieckim propozycjom opowiadały się Węgry (które przeprowadziły w tej sprawie referendum) i Słowacja (grożąca przeprowadzeniem analogicznego referendum w przypadku przeforsowania wizji Berlina), najłagodniej sprzeciw wyrażały kraje bałtyckie, pragmatycznie uznające, że wejście w ostry spór z Niemcami nie przyniesie żadnych korzyści, a może spowodować straty w postaci zmniejszonej pomocy finansowej z UE oraz wsparciu w kwestiach bezpieczeństwa ze strony sojuszników.<sup>14</sup> Z czasem sprzeciw wobec sztywnych kwot relokacyjnych zyskuje coraz szersze poparcie wewnątrz Unii, powodując, że stanowisko RFN staje się coraz bardziej izolowane.

Kraje regionu niemal jednym głosem podkreślają również konieczność uszczelnienia zewnętrznych granic Unii, co mogłoby zahamować napływ imigrantów. Postulują również zwiększenie skuteczności ich identyfikacji i weryfikacji. Jednocześnie kraje regionu opowiadają się za utrzymaniem systemu Schengen.<sup>15</sup>

W obliczu kryzysu migracyjnego najbardziej aktywne są kraje wyszehradzkie, które nie tylko w sposób zwarty krytykują niemieckie propozycje i zbierają wokół siebie koalicję środkowoeuropejską, ale także zgłaszają propozycje konkretnych rozwiązań. Należy do nich pomysł tzw. granicy rezerwowej między Grecją a Macedonią, która miałaby powstać w celu zahamowania niekontrolowanego napływu uchodźców przez Bałkany, w sytuacji gdy Grecja nie będzie sobie radzić z ich falą. Projekt ten poparty inne kraje regionu.<sup>16</sup> Kolejnym pomysłem, choć nie do końca doprecyzowanym, jest koncepcja określana jako „elastyczna solidarność” (*flexiblesolidarity*), przewidująca, że państwa, bazując na swoim doświadczeniu i możliwościach, same zadecydują, w jakiej formie są w stanie włączyć się w rozwiązanie kryzysu. W jej myśl udział w relokacji uchodźców powinien być dobrowolny. Koncepcja ta została zgłoszona na szczycie w Bratysławie 16 września 2016 roku, jednak spotkała się z chłodną reakcją kanclerz Merkel.<sup>17</sup>

### c. Stosunek wobec euro

Kraje wstępujące do Unii Europejskiej na mocy traktatu akcesyjnego zobowiązały się do przystąpienia do unii walutowej, jednak nie zostały wyznaczone ramy czasowe tego procesu. Z analizowanych krajów Europy Środkowej pięć należy do strefy euro, siedem zaś pozostaje poza nią (z czego Serbia jako kraj spoza UE nie jest objęta niniej-

14 J. Hyndle-Hussein, *Państwa bałtyckie wobec problemu uchodźców*, Analizy OSW, 23.09.2015.

15 M. Gniazdowski, *Czechy, Słowacja, Węgry i Rumunia: „nie” dla rozlokowania uchodźców*, Analizy OSW, 23.09.2015.

16 J. Groszkowski, *Kulisy planu „B”: wyszehradzka perspektywa kryzysu migracyjnego*, Analizy OSW, 17.02.2016.

17 P. Szalai, *Chceme obrannú Úniu, zhodlisa Merkelová a Hollande v „bratislavskom duchu”*, <http://euractiv.sk/clanky/bratislavsky-summit-eu/chceme-obrannu-uniu-zhodli-sa-merkelova-hollande-bratislavskom-duchu/> [dostęp: 24.09.2016]

szymi rozważaniami). Słowenia przystąpiła do unii walutowej w 2007 roku, Słowacja w 2009 roku, Estonia w 2011 roku, Łotwa w 2014 roku, zaś Litwa w 2015 roku. Można wszakże zakładać, że zeszłoroczne przystąpienie Litwy do unii walutowej będzie na dłuższy czas ostatnim rozszerzeniem strefy euro w regionie. Co więcej taka sytuacja wydaje się odpowiadać zarówno głównym graczom znajdującym się w strefie (obawiającym się dodatkowych turbulencji związanych z włączaniem nowych gospodarek do systemu), jak i tym formalnie ubiegającym się o członkostwo państwom Europy Środkowej.

### • Kraje będące w strefie euro

Do strefy euro dotychczas dołączyły małe kraje o otwartej gospodarce, którym łatwiej było się dostosować do wymogów unii walutowej. Były one także łatwiejsze do „przełknięcia” w strefie dla dużych graczy, założycieli unii walutowej. Należy też zauważyć, że w przypadku niewielkich, otwartych gospodarek korzyści z przyjęcia wspólnej waluty są znacznie większe i szybciej odczuwalne, zwłaszcza dla eksportu. Z drugiej strony kraje te przyjmowały wspólną walutę w przeddzień (Słowenia) lub w trakcie kryzysu strefy (Słowacja, Estonia, Łotwa i Litwa), co spowodowało dodatkowe problemy związane z koniecznością udziału w planach naprawczych (to prowadziło także do napięć wewnętrznych, jak upadek rządu Ivety Radičovej na Słowacji w 2011 roku).

Dla krajów bałtyckich przystąpienie do strefy euro ma ponadto wymiar głębszy niż polityczny i ekonomiczny. Traktują one udział w unii walutowej jako dodatkowy element bezpieczeństwa narodowego, w szczególności gospodarczego, w obliczu sąsiedztwa Rosji. Nie bez znaczenia jest tu też aspekt „twardego” bezpieczeństwa – atak na którekolwiek z państw bałtyckich po przyjęciu euro destabilizowałby całą unię walutową, uderzając w najsilniejszych graczy unijnych. Konflikt gospodarczy UE z Rosją dodatkowo zwiększył wagę czynnika bezpieczeństwa. Zwiększone powodzeniem dążenie władz wszystkich trzech krajów do jak najszybszego przystąpienia do strefy euro nie znajdowało odzwierciedlenia w nastrojach społecznych – we wszystkich państwach bałtyckich zwolennicy przyjęcia wspólnej waluty stanowili mniejszość.<sup>18</sup>

### • Kraje niebędące w strefie euro

Do unii walutowej wciąż nie dołączyli najwięksi gracze polityczni z Europy Środkowej, jak Polska, Rumunia, Czechy czy Węgry. W gronie państw pozostających poza strefą euro przeplatają się dwie postawy. Pierwszą można określić jako wyczekiwanie i celowe odkładanie przyjęcia wspólnej waluty, drugą zaś jako dążenie do włączenia

<sup>18</sup> K. Dudzińska, *Wprowadzenie euro sposobem na zwiększenie bezpieczeństwa Litwy*, Biuletyn PISM Nr 98 (1210), 18 sierpnia 2014.



się do unii walutowej, jednak bez szans na realizację tych zamierzeń ze względu na niespełnienie warunków.

O pierwszej postawie w ostatnich latach można mówić w przypadku Polski, Czech i Węgier. Polski rząd Donalda Tuska jeszcze przed kryzysem strefy euro deklarował wolę szybkiego przystąpienia do unii walutowej, jednak wraz z początkiem jej problemów przyjął stanowisko znacznie bardziej powściągliwe. Przejęcie władzy przez Prawo i Sprawiedliwość całkowicie zdjęło kwestię przystąpienia do strefy z bieżącej agendy rządu. Z kolei Praga, mimo że najbardziej sceptyczne wobec euro ugrupowanie (ODS) i polityk (Václav Klaus) zostali odsunięci od władzy, faktycznie nie zmieniły swojej polityki w tym zakresie pod rządami socjaldemokratów, zmianie uległa jedynie retoryka. Rząd Bohuslava Sobotki nie forsuje tempa akcesji do unii walutowej i nie przewiduje przystąpienia do systemu ERM II przed końcem kadencji wygasającej w 2018 roku. Również węgierski gabinet Viktora Orbána nie zamierza prowadzić swojego kraju do unii walutowej, stosując przy tym najostrzejszą retorykę. Dodatkowym utrudnieniem ewentualnego procesu przystępowania do strefy euro jest wpisanie forinta do nowo uchwalonej w 2011 roku konstytucji.<sup>19</sup>

Drugą postawę reprezentują Bułgaria, Rumunia i Chorwacja. Kraje te deklarują wolę jak najszybszego przystąpienia do unii walutowej, jednak z powodów gospodarczych i systemowych nie są w stanie osiągnąć tego celu. Władze Bułgarii, niezrażone kryzysem finansowym i ekonomicznym, w ostatnich latach starały się doprecyzować harmonogram przystąpienia do strefy euro, jednak Sofia nie jest w stanie wypełnić kryteriów. Rumunia też oficjalnie dąży do jak najszybszego członkostwa w unii walutowej, jednak harmonogram przystąpienia do niej również z powodu kłopotów gospodarczych był już dwukrotnie modyfikowany.<sup>20</sup> Podobne podejście prezentuje rząd Chorwacji, jednak Zagrzeb również nie jest w stanie wypełnić kryteriów.

## 4. Państwa regionu wobec NATO i jego przyszłości

Jedenaście spośród omawianych państw należy nie tylko do UE, lecz również do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Poza NATO pozostaje jedynie Serbia. Kraje te zatem swoją strategię obronną opierają o członkostwo w Pakcie i jego zobowiązania sojusznicze. Część krajów regionu aktywnie włącza się w dyskusję o przyszłości NATO, od lat postulując zwłaszcza jak najszybsze przeformułowanie koncepcji strategicznej z misji reagowania kryzysowego poza granicami Sojuszu na zaniedbane przez lata zdolności z zakresu obrony terytorialnej. Dynamika wydarzeń od rosyjskiej agresji na Ukrainę znacznie się zwiększyła i naciski państw regionu przynoszą coraz bardziej widoczne

19 D. Katan, P. Toporowski, *Eurozone Enlargement Frozen: The Deepening Crevasse between Central Europe and the EU*, PISM Strategic File No. 16 (79), September 2015, s. 5–6.

20 Ibidem, s. 6.

skutki, czego efektem są m.in. postanowienia szczytu w Warszawie, gdzie zapadła decyzja o faktycznej zmianie paradygmatu w sprawie obecności sojuszniczej na wschodniej flance.

Wzmocnienie wschodniej flanki Sojuszu, a co za tym idzie zapewnienie większej ochrony państw granicznych NATO przed potencjalnym zagrożeniem rosyjskim, łączy niemal wszystkich środkowoeuropejskich członków NATO. Różne jest jednak zaangażowanie poszczególnych krajów w lobbing na rzecz obecności wojsk na wschodniej flance – o jak najdalej idące decyzje w tym zakresie najsilniej zabiegają państwa bałtyckie, Polska i Rumunia. Wsparcie w tej sprawie udzielały im jednak także pozostałe państwa regionu – Bułgaria, Czechy, Słowacja i Węgry, o co zadbano na szczycie państw flanki wschodniej zorganizowanym przez prezydentów Klausa Iohannisa i Andrzeja Dudę w Budapeszcie w listopadzie 2015 r.<sup>21</sup>

Przyjęty na szczycie NATO w Warszawie plan zaangażowania Sojuszu na wschodniej flance w politykę odstraszenia Rosji zastąpił przyjętą na szczycie w Newport w 2014 r. taktykę reasekuracji. Decyzja o rozmieszczeniu na terenie Polski, Litwy, Łotwy i Estonii czterech batalionowych grup bojowych (po ok. 1000 żołnierzy) była możliwa dzięki wsparciu pozostałych państw regionu (mimo że nie postrzegają bezpośredniego zagrożenia ze strony Rosji jako realnego i nie postulują rozmieszczenia wojsk NATO na swoim terytorium), a także dzięki zmianom zachodzącym w ostatnich dwóch latach w stanowisku Niemiec w tej kwestii. Najmniej celów osiągnęła Rumunia, której postulaty wzmocnienia obecności sił NATO w regionie Morza Czarnego zostały uwzględnione w niewielkim stopniu.<sup>22</sup> Wynikało to jednak również z faktu, że wymagałoby to większego zaangażowania Turcji, zmieniającej w tym czasie stan relacji z Rosją. Z punktu widzenia państw wschodniej flanki szczyt w Warszawie jest jednak najsilniejszym z dotychczasowych sygnałem, że wobec agresywnej polityki Kremla NATO poważnie traktuje zobowiązanie wynikające z artykułu 5.

Po szczycie NATO w Warszawie Rumunia, Polska oraz kraje bałtyckie będą nie tylko dążyły do pełnej realizacji podjętych sojuszniczych zobowiązań, ale również dalszego zwiększania obecności sił Sojuszu na wschodniej flance – dotyczy to obecności floty na Morzu Bałtyckim i Morzu Czarnym, jak również dalszego zwiększania liczebności wojsk stacjonujących na ich terytorium. Z drugiej strony kraje te muszą sobie zdawać sprawę z istnienia wewnątrz NATO przeciwnych tendencji, idących w kierunku wycofania się z podjętych w Warszawie zobowiązań (związane to jest z możliwymi zmianami politycznymi po wyborach w USA i Niemczech, francuską wolą utrzymywania dobrych relacji z Rosją czy zawirowaniami w Wielkiej Brytanii po Brexicie).<sup>23</sup>

21 A. Kacprzyk, W. Lorenz, *Czy NATO jest gotowe na adaptację do nowych zagrożeń? Spotkanie w Bukareszcie i solidarność sojusznicza*, Biuletyn PISM Nr 95 (1332), 3 listopada 2015.

22 J. Gotkowska, *NATO na wschodniej flance – nowy paradygmat*, Analizy OSW, 13.07.2016.

23 Ibidem.

Państwa regionu dość wstrzemięźliwie podeszły do niemieckiej propozycji utworzenia tzw. państw ramowych (*Framework Nations Concept*) przedstawionej na forum NATO, ale także UE. Pomysł ten zakłada wyznaczenie tzw. państw ramowych, wokół których stworzone zostałyby tzw. klastry, grupujące mniejsze państwa, których działania w sferze wojskowej byłyby koordynowane przez państwo ramowe. Koncepcja ta została przyjęta formalnie podczas szczytu Paktu w Newport, jednak bez większego entuzjazmu wśród sojuszników. Zgodnie z pomysłem forsowanym przez Berlin aż 10 spośród omawianych państw miałyby należeć do niemieckiego „klastra” (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja i Węgry), przy czym kraje bałtyckie jednocześnie byłyby w klastrze brytyjskim.<sup>24</sup> Najwięcej wątpliwości budzi faktyczne podporządkowanie mniejszych uczestników państwu ramowemu, zarówno w kontekście możliwego wykorzystania zależności na korzyść niemieckiego przemysłu zbrojeniowego, jak i szczególnej kultury strategicznej Niemiec. Zagadnienia te są szczególnie istotne dla państw najsilniej naciskających na wzmacnianie flanki wschodniej. Jednocześnie jednak w pomyśle tym dostrzegane są szanse większego zaangażowania Niemiec na wschodzie, zwłaszcza w obliczu ewolucyjnych zmian w podejściu Berlina do stacjonowania niemieckich jednostek poza granicami kraju.<sup>25</sup>

Kraje regionu środkowoeuropejskiego od lat są krytykowane (głównie przez Stany Zjednoczone) z powodu zbyt niskich wydatków na wojsko (dotyczy to jednak niemal wszystkich europejskich członków Sojuszu). Jedynie dwa spośród omawianych państw (Estonia i Polska) wydają na obronność wymagane w Sojuszu 2% PKB, pozostali członkowie są znacznie poniżej tego progu, niektórzy nie przekraczają nawet 1%. Stanowi to również element sporów w regionie, gdzie np. Litwa i Łotwa są krytykowane przez Estonię, której wydatki przekraczają wymagany próg. Zauważyć należy, że po agresji Rosji na Ukrainę jedynie Wilno i Ryga zareagowały zdecydowanie, znacząco podnosząc wydatki na armię (z poziomu poniżej 1% do niemal 1,5% w 2016 roku). W pozostałych krajach zmiany są minimalne bądź mamy do czynienia wręcz z tendencją spadkową.

Jedynym dużym krajem regionu pozostającym poza NATO jest Serbia. Mimo bombardowań z 1999 roku Belgrad zacieśnia stosunki z Paktem i od 2006 roku jest członkiem programu Partnerstwo dla Pokoju.<sup>26</sup>

24 D. A. Ruiz Palmer, *The Framework Nations' Concept and NATO: Game Changer for a New Strategic Era or Missed Opportunity?*, NATO Research Paper No. 132, July 2016, p. 16.

25 J. Kufčák, *Czech Defence Policy in 2015: NATO's Framework Nation Concept and V4 Defence Cooperation*, Asociace pro mezinárodní otázky, Policy Paper 8/2014, p. 4.

26 *FACT SHEET: U.S.-Serbia Relations: Progress through Partnership*, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/08/16/fact-sheet-us-serbia-relations-progress-through-partnership> [dostęp: 6.10.2016]

## 5. Stosunki krajów regionu z kluczowymi graczami w UE

Od chwili zakończenia zimnej wojny i zjednoczenia Niemiec najważniejszym europejskim graczem w Europie Środkowej pozostaje Berlin – zarówno ze względu na potencjał, jak i geograficzną bliskość, zwłaszcza po wchłonięciu NRD. Do tego dochodzą tradycje historyczne – zainteresowania terenami na wschód od Niemiec oraz związki kulturalne i polityczne. Z tego powodu to Berlin był głównym orędownikiem rozszerzenia UE na wschód. Od 2004 roku w relacjach państw Europy Środkowej z Niemcami nastąpił nowy etap, w którym coraz częściej interesy bywają sprzeczne.

Dla wielu krajów regionu, niedążących do prowadzenia aktywnej polityki na forum unijnym, Niemcy pozostają liderem, z którym nie warto wchodzić w spory, jeżeli tylko nie jest to niezbędne z punktu widzenia własnej racji stanu. Najpoważniejszym punktem spornym między Europą Środkową a Niemcami w ostatnim okresie okazała się kwestia relokacji uchodźców. Państwa regionu zdecydowanie sprzeciwiły się próbie narzucenia koncepcji przygotowanej przez Berlin i były w stanie utrzymać w miarę spójne i jednolite stanowisko (główną rolę odegrały w tej kwestii państwa wyszehradzkie, jednak przy wsparciu większości krajów regionu). Z kolei państwa wschodniej flanki NATO od lat naciskają na zmianę strategii bezpieczeństwa Niemiec (do pewnego stopnia wręcz zabiegają o zmianę kultury strategicznej zachodniego sąsiada) i uwzględnienie rosyjskiego zagrożenia na wschodzie. Sprzeczne interesy pojawiają się również w kwestiach energetycznych – zarówno co do interesów z Rosją w tym zakresie, jak i forsowaniu pakietu klimatycznego oraz drogiej energii odnawialnej, co dla tanich gospodarek środkowoeuropejskich może mieć wyjątkowo zgubne skutki.<sup>27</sup>

Niemcy pozostają jednym z głównych partnerów gospodarczych państw Europy Środkowej – jedynie dla państw bałtyckich i Serbii nie są generatorem największego obrotu w wymianie międzynarodowej. Jednocześnie, zdaniem niektórych analityków, same pozostają stosunkowo zamknięte na partnerów z Europy Środkowej, chroniąc przed nimi swój rynek wewnętrzny. Powoduje to asymetrię relacji gospodarczych – Berlin uzyskał w stosunkowo otwarty, hołdujący wartościom neoliberalnym rynek zbytu, obszar inwestycyjny oraz zaplecze wykwalifikowanej siły roboczej, nie dając szansy na równorzędny dostęp do swojego rynku.<sup>28</sup> Z drugiej strony analitycy podkreślają, że asymetria się zmniejsza i Europa Środkowa staje się coraz ważniejszym partnerem gospodarczym Niemiec.<sup>29</sup>

Okres niestabilności gospodarczej oraz politycznej ostatnich kilku lat czyni Europę Środkową regionem bardziej istotnym z niemieckiego punktu widzenia. Niemcy powoli

27 M. A. Cichoński, *Rola państw Europy Środkowej w Unii Europejskiej*, <http://www.omp.org.pl/arttykul.php?artykul=341> [dostęp: 12.10.2016]

28 Ibidem.

29 K. Poptawski, *Rola Europy Środkowej w gospodarce Niemiec*, Raport OSW, maj 2016, s. 16.

przeorientowują swoją politykę bezpieczeństwa, czego świadectwem są tezy zawarte w opublikowanej w lipcu 2016 roku białej księdze polityki bezpieczeństwa.<sup>30</sup> Z kolei stosunkowo stabilna gospodarczo Europa Środkowa stanowić może dla Niemiec naturalne zaplecze utrzymywania ekonomicznej równowagi w Europie, pewniejsze niż kraje południa, a pod pewnymi względami również i Francja. W tej sytuacji Berlin jest bardziej zainteresowany współpracą z państwami regionu, zwłaszcza na forum UE, i ewentualnym wyciszaniem sporów. Z kolei państwa Europy Środkowej, mając świadomość występujących konfliktów interesów, zdają sobie sprawę z roli Niemiec jako czynnika stabilizującego sytuację w Europie i zapewniającego bezpieczeństwo.

Paryż poświęca tradycyjnie znacznie mniej uwagi Europie Środkowej niż czyni to Berlin. Francja nie dostrzega swoich żywotnych interesów w regionie, znacznie więcej uwagi poświęcając regionom południowym. Pałac Elizejski sceptycznie podchodził do rozszerzania Unii Europejskiej, obawiając się włączenia w jej struktury niestabilnego regionu oraz przesunięcia się środka ciężkości do Niemiec.<sup>31</sup> Źle postrzegany we Francji jest proamerykanizm wielu krajów w Europie Środkowej (najsilniej objawiło się to w czasie interwencji w Iraku, gdy Paryż w niewybredny sposób krytykował decyzję państw regionu o aktywnym wsparciu USA).<sup>32</sup>

Najlepsze relacje z racji więzów kulturowych i historycznych łączą Francję z Rumunią. Bukareszt jest praktycznie jedynym krajem w regionie, z którym Paryż wiąże szczególne stosunki, jednak dotyczą one głównie gospodarki i softpower. W dziedzinie twardego bezpieczeństwa Rumunia orientuje się zdecydowanie na USA.

Francuskie dążenia do jak największej obecności gospodarczej w Europie Środkowej nie przyniosły oczekiwanych efektów, choć kraj ten pozostaje ważnym partnerem handlowym i inwestorem w regionie. Specyficzny model gospodarki Francji, z dużą rolą państwa, nie jest do końca kompatybilny z gospodarkami regionu, które przeszły transformację w paradygmacie neoliberalnym. W tym kontekście wiele oporów w krajach środkowoeuropejskich budzi obecny nad Sekwaną silny związek gospodarki z polityką. Politycy aktywnie zabiegają o kontrakty dla francuskich koncernów, co powoduje, że polska rezygnacja z zakupu Caracali wykracza poza jej znaczenie gospodarcze oraz militarne i wkracza na teren polityki w znacznie większym stopniu niż miałyby to miejsce w wielu innych przypadkach.

Bardziej aktywne w regionie, zwłaszcza na jego południu, są Włochy, których obroty handlowe z Europą Środkową są znacząco wyższe niż francuskie.<sup>33</sup> Ze względów

30 T. F. Krawczyk, *Biała księga bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec – są dobre zmiany, ale problemy pozostają*, <http://www.omp.org.pl/arttykul.php?artykul=405> [dostęp: 12.10.2016]

31 E. Tilmets, D. Cadier, *French Policies toward Central Eastern Europe: Not a Foreign Policy Priority, but a Real Presence*, *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politike*. V., May 2014, No. 11, p. 7, <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/25464> [dostęp: 14.10.2016]

32 P. Kowal, P. Ukielski, *Ćwierć wieku polskiej polityki zagranicznej (1989-2014)*, [w:] *Horyzonty Polityki* 2014, vol. 5, No. 11, s. 42.

33 Wyliczenie na podstawie: the Observatory of the Economic Complexity, <http://atlas.media.mit.edu/en/> [dostęp: 26.10.2016]

historycznych i kulturowych utrzymują szczególne relacje z większością państw bałkańskich, zwłaszcza Słowenią i Chorwacją oraz Rumunią. Pozostają też jednym z najważniejszych partnerów handlowych w Europie Środkowej – oprócz wymienionej trójki również dla Bułgarii i Serbii, zaś w pozostałych krajach regionu (jak Polska, Czechy czy Węgry) obroty handlowe z Włochami są znaczące.

Włoska obecność w regionie po 1989 roku rozpoczęła się od powołania do życia Quadrilaterale wspólnie z Austrią, Jugosławią i Węgrami. W czasie rozpadu Jugosławii włoskie władze początkowo wspierały Belgrad, by później podążyć drogą niemiecką i uznać niepodległość Chorwacji i Słowenii. Relacje z tymi dwoma krajami od tego czasu są ważną częścią polityki Rzymu, jednak nie są wolne od sporów, głównie dotyczących rozliczenia związanych z II wojną światową (co bywało powodem konkretnych działań na arenie międzynarodowej, np. wstrzymania na krótki czas negocjacji unijnych z Lublaną). W relacjach z Serbią Rzymowi nie zaszkodził nawet udział w bombardowaniach w 1999 roku – po upadku Slobodana Milosevicia Włochy zostały jednym z głównych promotorów europejskiej ścieżki Belgradu.<sup>34</sup>

Szczególne miejsce w polityce krajów Europy Środkowej zajmowała zawsze Wielka Brytania, jeden z głównych graczy w UE, jednak niechętny pogłębianiu integracji. Wiele krajów regionu podziela stosunek Londynu do polityki wschodniej i zagrożenia rosyjskiego dla bezpieczeństwa Europy oraz dążenie do wzmacniania więzi transatlantycznych.<sup>35</sup> Dotyczy to głównie krajów wschodniej flanki NATO – państw bałtyckich, Polski i Rumunii. Obecność militarna Brytyjczyków w krajach bałtyckich oraz polska deklaracja (złożona przed Brexitem), że Londyn jest najważniejszym partnerem Warszawy w UE, ukazuje jego rolę w polityce bezpieczeństwa w regionie.

Dla państw regionu nie bez znaczenia pozostaje również stosunek Brytyjczyków do pogłębiania integracji oraz rozbudowy unii gospodarczo-walutowej. Londyn stał od lat w opozycji do kontynentalnego, francusko-niemieckiego modelu integracji, biurokratyzowanego, scentralizowanego i przeregulowanego. Szczególnie często brytyjski punkt widzenia w tych kwestiach podzielały Polska, Czechy oraz Węgry.<sup>36</sup> W tej sytuacji kraje regionu z niepokojem obserwują sytuację związaną z Brexitem, który uderza nie tylko w same fundamenty UE, ale również w równowagę wewnątrzunijną.

Austria nie jest wprawdzie głównym rozgrywającym w Europie, ale tradycje habsburskie i umiejscowienie geograficzne powodują, że Wiedeń stara się być aktywny w regionie. Jednak kolejne próby Austrii, aby uzyskać mocną pozycję w Europie Środkowej nie przynosiły efektu. Pierwsza, powołanie do życia Quadrilaterale już w 1989 r., szybko uległa rozmyciu i obecnie nie pełni roli, jaką zakładano przy jej powołaniu.

34 M. Albertini, Ch. Deliso, *Italian Security in MENA and Balkans, Part 6: Relations with Serbia*, <http://www.balkananalysis.com/blog/2016/09/24/italian-security-in-the-mena-and-balkans-part-6-relations-with-serbia/> [dostęp: 14.10.2016]

35 J. Eyal, *Britain's EU Referendum: A View from Central Europe*, <https://rusi.org/commentary/britain%E2%80%99s-eu-referendum-view-central-europe> [dostęp: 14.10.2016]

36 M. Cichoński, op. cit.

Kolejne propozycje Wiednia – Central European Nations Cooperation in PeaceSupport (CENCOOP) czy Partnerstwo Regionalne z 2001 roku – również nie przyniosły oczekiwanych efektów. Także najnowsza próba – Trójkąt Sławkowski (Austria, Czechy, Słowacja) powołany do życia na początku 2015 roku – nie stał się forum żywej współpracy. Co jakiś czas pojawiają się również koncepcje przyłączenia się Austrii do Grupy Wyszehradzkiej (ostatnio z inicjatywą taką wystąpił prawicowy, populistyczny kandydat na prezydenta Norbert Hofer, wcześniej niejednokrotnie postulował to czeski prezydent Zeman), jednak nie zyskują one poparcia w samej Grupie. Z kolei odrzucenie przez Wiedeń członkostwa w NATO dodatkowo zdystansowało V4 do potencjalnych partnerów w Europie Środkowej.<sup>37</sup> Można pokusić się o hipotezę, która jednak wymaga ona pogłębionych badań, że Austria nigdy nie była w stanie zdefiniować realnych celów swojej polityki w Europie Środkowej i nie wykazała prawdziwego zainteresowania regionem.

Naturalnie najbliższymi partnerami w Europie Środkowej są Czechy, Słowacja, Węgry oraz Słowenia, jednak również w relacjach bilateralnych z tymi partnerami nie obywa się bez zgrzytów. Mają one charakter historyczny (zaskłości z czasów habsburskich, zagadnienie słoweńskiej mniejszości narodowej w austriackiej Karyntii oraz kwestia dekretów Beneša, na mocy których z powojennej Czechosłowacji wysiedlona została mniejszość niemiecka), ale także dotyczą czeskiego i słowackiego programu energii jądrowej.

W relacjach w regionie istnieje natomiast strategiczna kolizja interesów Wiednia z Warszawą. Inicjatywy regionalne Austrii (poczynając od Quadrangone, a na Trójkącie Sławkowskim kończąc) nie obejmują Polski, a wręcz są „na kontrze” wobec niej. Rywalizacja o wpływy w Europie Środkowej jest nieunikniona i nic dziwnego, że Warszawa sceptycznie patrzy na pomysły intensywniejszego włączenia Wiednia w region (choćby poprzez Grupę Wyszehradzką).

## 6. Europa Środkowa wobec USA

Stosunek państw środkowoeuropejskich wobec USA jest w dużym stopniu pochodną stosunku do NATO i kwestii bezpieczeństwa kraju oraz regionu. Stany Zjednoczone są postrzegane jako gwarant stabilności i *status quo* w regionie, choć znacznie bardziej powściągliwy stosunek do USA prezentują kraje, które nie odczuwają bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa.

Wraz z resetem w relacjach Waszyngton-Moskwa oraz zwrotem w kierunku Azji po dojściu do władzy Baracka Obamy amerykańskie zainteresowanie regionem znacznie spadło. Rosyjska agresja na Ukrainę przyniosła jednak ponowny wzrost zaangażo-

<sup>37</sup> P. Luif, *Austria and Central Europe*, [w:] Z. Šabič, P. Drulak [ed.], *Regional and international relations of Central Europe*, Palgrave Macmillan, London 2012, p. 90.

wania USA w Europie Środkowej. W krajach stanowiących wschodnią flankę NATO zaangażowanie militarne USA w ostatnich dwóch latach znacząco się zwiększyło. Największymi beneficjentami operacji Atlantic Resolve są Litwa, Łotwa i Estonia oraz Polska, a w dalszej kolejności Rumunia i Bułgaria. Te kraje uzyskały bowiem przynajmniej częściową realizację swych postulatów wzmocnienia amerykańskiej obecności na wschodniej flance.

USA, jako najsilniejszy i decydujący partner w ramach NATO, postrzegane są w krajach bałtyckich jako główny gwarant niepodległości. Z tego powodu cała trójka dąży do jak najściślejszej współpracy wojskowej z Waszyngtonem, polegającej na zakupie amerykańskiego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, przyciągnięciu inwestycji w infrastrukturę wojskową oraz zwiększaniu amerykańskiej obecności militarnej na ich terytorium. Litwa, Łotwa i Estonia wspierają amerykańskie operacje wojskowe na świecie, budując wizerunek lojalnych partnerów Stanów Zjednoczonych.<sup>38</sup> Społeczeństwa tych państw należą do najbardziej proamerykańskich w Europie.

Polska od lat stara się o status najważniejszego sojusznika USA w regionie oraz zabiega o jak najliczniejszą obecność wojsk amerykańskich na swoim terytorium. Budując wizerunek strategicznego partnera Stanów Zjednoczonych, intensywnie wzięła udział w operacjach wojskowych w Iraku i Afganistanie. W maju 2016 roku w Redzikowie rozpoczęły się prace mające doprowadzić do powstania w ciągu dwóch lat instalacji stanowiących element tzw. tarczy antyrakietowej. Po rosyjskiej agresji na Ukrainie USA zakwalifikowały Polskę do regionu bałtycko-nordyckiego (wraz z krajami bałtyckimi oraz Szwecją i Finlandią), który uzyskał największe wsparcie militarne od Waszyngtonu. Działania tych państw na rzecz wzmocnienia spójności i siły NATO zostały przez Waszyngton docenione i odnotowane w najnowszej strategii bezpieczeństwa USA.<sup>39</sup>

Pewnego rodzaju konkurentem do miana najważniejszego partnera Stanów Zjednoczonych w Europie Środkowej dla Polski jest Rumunia. Jej bliskie relacje z Waszyngtonem sięgają lat 60. XX w. Bukareszt wspiera USA w operacjach na Bliskim Wschodzie i w Afryce, m.in. udostępniając od 2003 roku swoje bazy jako punkt przerzutowy dla armii amerykańskiej. Wprawdzie Rumunia (i cały region czarnomorski) uzyskał mniejsze wsparcie niż region bałtycki w ostatnich miesiącach, jednak wynikało to również z faktu, że Amerykanie byli obecni w Rumunii już wcześniej, m.in. poprzez Siły Rotacyjne Morza Czarnego.<sup>40</sup> Rumunia wykorzystuje swoje strategiczne z punktu widzenia USA położenie (blisko Rosji, niedaleko od terenów konfliktowych na Bliskim Wschodzie), co powoduje, że pierwsze instalacje związane z projektem tarczy antyrakietowej oddano do użytku w maju 2016 roku właśnie w rumuńskim Deveselu. Podobną, choć znacznie mniej eksponowaną i istotną rolę z punktu widzenia Waszyngtonu, pełni Buł-

38 P. Szymański, *Nowa strategia obronna Łotwy*, Analizy OSW, 22.06.2016.

39 W. Lorenz, M. A. Piotrowski, *Miejsce Europy i NATO w nowej strategii bezpieczeństwa USA*, Biuletyn PISM Nr 31 (1268), 24 marca 2015.

40 P. Woyke, *Rozważne i rotacyjne – amerykańskie zaangażowanie wojskowe na wschodniej flance NATO*, Komentarze OSW nr 216, 05.07.2016.



garia, również udostępniająca swoje bazy jako punkt przerzutowy oraz podobnie jak Rumunia będąca areną licznych ćwiczeń wojsk amerykańskich.

Znacznie mniejszą rolę Stany Zjednoczone pełnią w polityce pozostałych trzech państw Grupy Wyszehradzkiej, co wynika głównie z innego postrzegania zagrożenia ze strony Rosji. To powoduje, że w amerykańskich planach wzmocnienia wschodniej flanki Czechy, Słowacja i Węgry praktycznie nie są uwzględniane, zaś ich przywódcy nieraz krytycznie oceniali pomysły wzmocnienia amerykańskiej obecności w Europie, jednak ostatecznie zgodzili się na plany w tym zakresie przyjęte na szczycie w Warszawie.<sup>41</sup>

Chorwacja i Słowenia utrzymują dobre relacje z USA, pamiętając wsparcie ze strony Waszyngtonu w wojnie jugosłowiańskiej w pierwszej połowie lat 90. XX w. W sferze bezpieczeństwa obecnie państwa te nie odczuwają zagrożenia, politycznie zaś bliżej im do głównych graczy w UE.

Najchętniejsze relacje z Waszyngtonem w regionie ma Belgrad. Tradycyjnie prorosyjska Serbia mimo prozachodniego zwrotu w polityce zagranicznej i dążenia do integracji z UE, pomatu ociepla relacje z USA. Na stosunkach bilateralnych cieniem kładą się naloty NATO na Serbię z 1999 roku oraz rola Waszyngtonu w secesji Kosowa.

## 7. Państwa regionu wobec Rosji

Stosunek państw Europy Środkowej do Rosji jest dość mocno zróżnicowany i może mieć kluczowe znaczenie dla możliwości współpracy w regionie. Różnice występują nieraz wewnątrz poszczególnych państw pomiędzy różnymi ośrodkami władzy, czasem zaś brak spójności cechuje nawet poszczególne rządy. Stosunek wobec agresywnych działań Moskwy może stanowić potencjalnie jedną z przeszkód w relacjach w regionie.

Szczególne miejsce na mapie stosunków Europy Środkowej z Rosją zajmuje Serbia – tradycyjnie prorosyjska, prawosławna, wspierana przez Moskwę w czasie konfliktu jugosłowiańskiego i nalotów NATO pozostaje strategicznym partnerem Rosji na Bałkanach. Serbia nie przyłączyła się do sankcji wobec Rosji i wstrzeźliwie reagowała na agresję na Ukrainie. Na serbskiej scenie politycznej istnieje konsensus, że relacje z Kremlm są dla Belgradu strategiczne. Jednocześnie jednak podobna jednomyślność panuje w kwestii strategicznego celu, jakim jest integracja z UE. Te dwa podstawowe cele polityki zagranicznej Serbii stoją jednak w sprzeczności, co powoduje, że z czasem coraz trudniejsza może być polityka utrzymywania równego dystansu wobec Moskwy i Brukseli.<sup>42</sup>

Spośród państw należących do UE najbardziej negatywny stosunek wobec Rosji, traktowanej jednoznacznie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa w regionie, mają kraje

41 Ibidem.

42 T. Żornaczuk, *Mieć ciastko i zjeść ciastko: dylemat Serbii w relacjach z UE i Rosją*, Biuletyn PISM Nr 37 (1274), 17 kwietnia 2015.

bałtyckie, Polska oraz Rumunia. Krytyczny stosunek do Kremla ma również Chorwacja pamiętająca rosyjskie wsparcie dla Serbii w latach wojny jugosłowiańskiej, jednak znajdując się w większym oddaleniu, nie traktuje zagrożenia tak żywotnie i niechętnie ogranicza kontakty gospodarcze z Rosją.

Wyraźny zwrot w kierunku znacznie większego sceptycyzmu wobec Kremla można w ostatnich latach odnotować w Bułgarii, historycznie jednego z najbliższych sojuszników Moskwy w regionie. Zwrot ten, w związku z agresywną postawą Moskwy wobec sąsiadów, wydaje się w przypadku Sofii stosunkowo trwały. Z kolei pozostałe kraje wyszehradzkie zachowują ambiwalentny stosunek wobec Rosji, z jednej strony nie wyłamując się z europejskiego wspólnego frontu sankcji, z drugiej zaś starając się utrzymywać z nią poprawne stosunki lub przynajmniej wysyłając ustami niektórych swoich polityków pozytywne sygnały do Władimira Putina. Dość bezkrytyczne stanowisko wobec Rosji przyjęła z kolei Słowenia, dająca do zrozumienia, że wszelkie postulaty państw flanki wschodniej traktuje jak niepotrzebne zadrażnianie relacji z Kremlem.

Litwa, Łotwa i Estonia jako jedyne z krajów regionu były częścią Związku Sowieckiego, co powoduje szczególny stosunek wobec zagrożenia ze strony Moskwy. Sytuację dodatkowo utrudniają liczne mniejszości rosyjskojęzyczne, szczególnie liczne w Estonii i na Łotwie oraz powiązania gospodarcze. Kreml z kolei traktuje te kraje jako swoją naturalną strefę wpływu, co budzi coraz większy niepokój i intensywne zabiegi o jak najliczniejszą i stałą obecność sił NATO w regionie.<sup>43</sup> Litwa, Łotwa i Estonia zdają sobie sprawę, że Rosja jest w stanie podejmować działania dywersyjne na ich terytorium i w przeszłości były one już podejmowane. Jednocześnie Kreml prowadzi bardzo szeroką akcję propagandową skierowaną głównie do ludności rosyjskojęzycznej i wymierzoną przeciw krajom bałtyckim. Tallin, Ryga i Wilno obawiają się wojny hybrydowej ze strony Rosji oraz ewentualnego braku wsparcia w takiej sytuacji ze strony NATO.<sup>44</sup>

Podobne stanowisko wobec Moskwy zajmuje Polska, która od lat naciska na zwiększenie zaangażowania NATO we wschodnią flankę, uznając Rosję za największe zagrożenie dla stabilności w regionie. Twarde stanowisko wobec Kremla od lat podtrzymuje również Rumunia. Jest to pochodna kilku czynników – mniejszych zależności gospodarczych Bukaresztu od Moskwy, kwestii Mołdawii i Naddniestrza oraz bliskich relacji z USA w sferze bezpieczeństwa. Konflikt na Ukrainie i rosyjska aneksja Krymu spowodowały dodatkowe zaniepokojenie w Bukareszcie, gdyż Rosja przybliżyła się do Rumunii poprzez granicę morską.<sup>45</sup> Jednocześnie Kreml nie unika ostrej retoryki wobec Warszawy i Bukaresztu – po uzyskaniu zdolności operacyjnej przez rumuńskie ele-

43 K. Dudzińska, *Polityka bezpieczeństwa państw bałtyckich a działania Rosji*, Biuletyn PISM Nr 76 (1188), 12 czerwca 2014.

44 J. Hyndle-Hussein, *Państwa bałtyckie wobec konfliktu na Ukrainie*, Komentarze OSW nr 158.

45 A. Sobják, P. Szymański, *Wybory i geopolityka: nowe uwarunkowania stosunków rumuńsko-rosyjskich*, Biuletyn PISM Nr 117 (1229), 7 listopada 2014.

menty tarczy antyrakietowej i rozpoczęciu budowy instalacji w Polsce Moskwa stwierdziła, że Rumunia i Polska „automatycznie stają się celami” Rosji.<sup>46</sup>

Na przeciwległym biegunie plasują się kraje wyszehradzkie oprócz Polski, które starają się definiować swoje relacje z Rosją głównie w kontekście gospodarczo-energetycznym, nie zaś w kontekście bezpieczeństwa. Najdalej w tej polityce posuwają się Węgry, których premier Viktor Orbán stosunkowo regularnie spotyka się z Władimirem Putinem po rosyjskiej agresji na Ukrainę. Podczas wizyty w Moskwie w lutym 2016 roku szef węgierskiego rządu zadeklarował sprzeciw wobec „automatycznego przedłużenia sankcji” oraz chwalił Kreml za wkład w rozwiązywanie konfliktu syryjskiego i ograniczanie fali migracji do Europy.<sup>47</sup> Podobną, choć nieco mniej ostentacyjną politykę prowadzi premier Robert Fico na Słowacji, jednak Bratysława stara się także ograniczać punkty potencjalnego nacisku, zwłaszcza energetycznego. Rząd Czech jest bardziej powściągliwy wobec Kremla, jednak dochodzi w nim do rozdzwięków – o ile MON i MSZ traktują Rosję jako zagrożenie, to ministerstwa przemysłu i handlu oraz finansów raczej postrzegają ją jako kluczowego poza Unią partnera gospodarczego. Dość jednoznacznie prorosyjskie nastawienie przejawia natomiast prezydent Miloš Zeman. Stosunek Czech i Słowacji wobec Rosji w najbliższym czasie najprawdopodobniej nie ulegnie znaczącej zmianie, co wynika zarówno z uwarunkowań historycznych (tradycyjnie prorosyjskie nastawienie obu narodów) oraz z wewnętrznych uwarunkowań politycznych (praktycznie nie istnieją tam partie zdecydowanie krytyczne wobec Federacji Rosyjskiej).

## 8. Stosunki krajów Europy Środkowej z Ukrainą

Stosunek poszczególnych krajów regionu do Ukrainy jest również złożony i zróżnicowany. Co więcej można uznać, że istnieje wprost zależność pomiędzy stosunkiem do Moskwy a stosunkiem do Kijowa – kraje najostrzej krytykujące Kreml i postrzegające Rosję jako największe zagrożenie dla bezpieczeństwa w Europie najsilniej popierają Ukrainę i starają się być jej „advokatem” na forach euroatlantyckich.

W Grupie Wyszehradzkiej początkowa pozorna zgodność bardzo szybko została zastąpiona indywidualnym podejściem i zróżnicowaniem stanowisk Polski z jednej oraz Czech, Słowacji i Węgier z drugiej strony. Od początku zwłaszcza Bratysława i Budapeszt były dużo bardziej wstrzemięźliwe w ocenie konfliktu na Ukrainie, choć póki w konflikt nie zaangażowała się otwarcie Rosja, cała czwórka zgadzała się, że wina leży po stronie ekipy rządzącej Wiktora Janukowycza. W późniejszym okresie Viktor Orbán wielokrotnie deklarował bezstronność Węgier w konflikcie, co wiązało się z jednej

46 Tarcza antyrakietowa oficjalnie już działa. Kreml: podejmujemy kroki, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/tarcza-antyrakietowa-oficjalnie-juz-dziala-kreml-podejmujemy-kroki,643100.html> [dostęp 7.10.2016]

47 A. Sadecki, *Orbán w Moskwie: nie tylko energetyka*, Analizy OSW, 24.02.2016.

strony z polityką zbliżenia z Rosją, z drugiej zaś z kwestią praw mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu.<sup>48</sup> Niewiele mniej wstrzemięźliwe stanowisko zajęła Słowacja, która długo opierała się projektowi rewersu gazowego. Ostatecznie w wyniku nacisków Komisji Europejskiej premier Fico zdecydował się na podpisanie umowy z Kijowem w tej sprawie. Dzięki temu Bratysława zyskała poważny argument do zbijania oskarżeń o nadmierną prorosyjskość, którą można byłoby jej zarzucić wobec sceptycyzmu w odniesieniu do sankcji oraz dążenia do współpracy gospodarczej z Moskwą.<sup>49</sup> Z kolei czeski rząd dość ostro potępił agresję Rosji na Ukrainie, jednak później Czechy prowadziły dość pasywną politykę wobec Ukrainy, zaś prezydent Zeman wielokrotnie formułował prorosyjskie i sceptyczne wobec Kijowa stanowisko.<sup>50</sup>

Zdecydowanie proukraińskie stanowisko zajęły państwa bałtyckie, obawiające się agresywnej polityki Kremla. Kraje te, domagając się jak największego zaangażowania NATO na wschodniej flance, jednocześnie najbardziej zdecydowanie wsparły wprowadzenie sankcji gospodarczych przeciw Rosji w odpowiedzi na jej agresję na Ukrainie. Symbolem proukraińskiego stanowiska została prezydent Litwy Dalia Grybauskaitė, która została wybrana przez ukraiński Institute of World Policy osobą najbardziej promującą Ukrainę.<sup>51</sup>

Kryzys na Ukrainie zmienił dynamikę stosunków Kijowa z Bukaresztem i Sofią. Dało się to zauważyć zwłaszcza w przypadku Rumunii, która wcześniej miała raczej chłodne stosunki z Ukrainą z powodu kilku kwestii spornych (mniejszości, spory terytorialne czy szczególne relacje łączące Rumunię z Mołdawią). Zwiększone poczucie zagrożenia po aneksji Krymu spowodowało, że Bukareszt odsunął kwestie sporne na drugi plan i zaczął widzieć w Kijowie potencjalnego sojusznika.<sup>52</sup> Podobna ewolucja, choć nieco bardziej stonowana, nastąpiła w Bułgarii. Efektem tych zmian były wizyty prezydenta Poroszenki w kwietniu 2016 roku w Sofii i Bukareszcie, podczas których rozmawiano o współpracy wojskowej, w tym o ustanowieniu wspólnej brygady.<sup>53</sup>

Najbardziej złożone stanowisko przyjęła Serbia, która od lat budowała pozytywne relacje zarówno z Rosją, jak i Ukrainą. Kijów wsparł Belgrad w kwestii Kosowa, co spowodowało, że Serbii ciężko było wystąpić przeciw integralności Ukrainy. Jednocześnie silne postawy prorosyjskie w społeczeństwie oraz wpływy Kremla powodowały, że Belgrad starał się zachować neutralne stanowisko. Za takim rozwiązaniem z drugiej strony przemawiały także starania o integrację z UE, co powodowało, że Serbia starała się nie wykroczyć poza europejski główny nurt w tej kwestii.

48 A. Sadecki, *Węgry wobec konfliktu ukraińsko-rosyjskiego*, Analizy OSW, 21.05.2014.

49 J. Groszkowski, W. Konończuk, *Gazowy rewers ze Słowacji na Ukrainę*, Analizy OSW, 10.09.2014.

50 V. Dostál [ed.], *Agenda pro českouzáhraničnopolitiku 2016*, Asociace pro mezinárodníotázky, Praha 2016, p. 45.

51 *Top-10 Ukraine's Promoters in the World 2014*, <http://iwp.org.ua/eng/public/1388.html> [dostęp: 2.10.2016]

52 T. Dąbrowski, T. Iwański, *Przetamywanie nieufności w stosunkach Rumunii i Ukrainy*, Analizy OSW, 27.04.2016.

53 E. Chausovsky, *Bulgaria and Romania: Caught Between Crises*, Stratfor Analysis, 9.05.2016, <https://www.stratfor.com/sample/analysis/bulgaria-and-romania-caught-between-crises> [dostęp: 2.10.2016]

## 9. Relacje państw regionu z Chinami

Rola i zaangażowanie Chin w regionie w ostatnich latach znacząco wzrosło. Po dwóch dziesięcioleciach niewielkiego zainteresowania Pekin zaczął dążyć do ożywienia relacji z Europą Środkową. Główny nacisk położono na stosunki gospodarcze, jednak w ostatnim czasie można zauważyć również zainteresowanie bliższymi kontaktami politycznymi, co z kolei wywołuje reakcje – przede wszystkim amerykańskie.

W celu ożywienia współpracy gospodarczej w 2012 roku z inicjatywy Chin stworzony został format „16+1” obejmujący 16 państw środkowoeuropejskich (Estonię, Łotwę, Litwę, Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, Rumunię, Bułgarię, Słowenię, Chorwację, Serbię, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Albanie i Macedonię) oraz ChRL. W jego ramach raz do roku dochodzi do spotkania przywódców siedemnastu krajów, odbywają się również liczne konsultacje na niższych szczeblach. Europa Środkowa została uznana za istotny region w realizacji Nowego Jedwabnego Szlaku, projektu mającego na celu stworzenie korytarzy transportowych między Chinami a Europą. W chińskich planach trzy potencjalne korytarze prowadzą przez Europę Środkową, ponadto region ten jest najbliżej położony w stosunku do Chin, co jest istotne w szczególności dla zachodnich prowincji Państwa Środka, potrzebujących szybkiego rozwoju gospodarczego.<sup>54</sup>

Budowa Nowego Jedwabnego Szlaku stała się kluczową koncepcją w chińskiej polityce zagranicznej, projektem elastycznym, mającym przekonywać partnerów wizją formuły „win-win” w jego realizacji. Stanowi jednocześnie wyzwanie dla dominującej pozycji USA w świecie i może przyczynić się do budowy postaw prochińskich wśród jego beneficjentów. Różne potencjalne trasy szlaku oraz obietnice potencjalnych potężnych inwestycji infrastrukturalnych mogą Pekinowi służyć jako narzędzie do rozgrywania państw Europy Środkowej.<sup>55</sup>

Kraje regionu są bardzo zainteresowane rozwojem relacji gospodarczych. Z punktu widzenia tych państw najistotniejszym problemem jest zmniejszenie deficytu handlowego w wymianie z Pekinem, dlatego dążą one do zwiększania eksportu, zainteresowane są również chińskimi inwestycjami. Dotychczasowe efekty współpracy w formacie „16+1” uważane są jednak za niewystarczające. Co więcej utrzymywanie specjalnych stosunków z Chinami może jednak nieść negatywne skutki polityczne dla państw środkowoeuropejskich, zarówno ze względu na relacje z zachodnimi krajami UE, jak i z USA. Pekin zabiega m.in. o poparcie w kwestii przyznania przez Światową Organizację Handlu (WTO) statusu gospodarki rynkowej (decyzja w tej sprawie musi zapaść w grudniu 2016 roku), co jest niezwykle istotne dla ChRL, gdyż wymusiłoby na

54 J. Szczudlik-Tatar, *Chiny i Europa Środkowo-Wschodnia: w poszukiwaniu nowych możliwości rozwoju*, Biuletyn PISM Nr 122 (1234), 12 grudnia 2014.

55 M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki*, Komentarze OSW, nr 161, 09.02.2015.

członkach WTO obniżenie ceł (obecnie antydumpingowych) na chińskie produkty, a to z kolei przyniosłoby wzrost eksportu nadprodukcji z Państwa Środka m.in. do UE. Przyznaniu Chinom tego statusu sprzeciwiają się Stany Zjednoczone, zaś Unia jest wewnętrznie podzielona (w gronie przeciwników są Włochy, Hiszpania, Francja i Niemcy, zaś stanowisko chińskie popierają Wielka Brytania, Holandia, kraje skandynawskie czy Węgry). Poszczególni członkowie UE będą musieli podjąć decyzję, za jakim rozwiązaniem się opowiadają, co może narazić ich na pogorszenie relacji z Pekinem lub Waszyngtonem.<sup>56</sup>

W ostatnim czasie Chiny wykazują także rosnące zainteresowanie relacjami o charakterze politycznym, nie tylko z powodu zagadnienia statusu gospodarki rynkowej. W obliczu konfliktu z Filipinami wokół wysp na Morzu Południowochińskim Pekin zabiegał o wsparcie swojego stanowiska u poszczególnych członków Unii.<sup>57</sup> Są to pierwsze sygnały ukazujące podejmowane przez Pekin próby politycznego zdyskontowania coraz intensywniejszych stosunków bilateralnych i multilateralnych. Chiny starają się także zwiększać swoją *softpower* w Europie Środkowej poprzez wpisanie do formatu „16+1” licznych działań z zakresu dyplomacji publicznej.

Szczególny charakter mają stosunki serbsko-chińskie z uwagi na fakt, że Belgrad jest jedynym z omawianych krajów nienależącym do UE. To powoduje znacznie większy potencjał do współpracy stricte politycznej – Serbia traktuje Chiny jako potencjalnego potężnego sojusznika pomagającego powstrzymać przyjmowanie Kosowa do organizacji międzynarodowych i agend ONZ, Pekin zaś promuje twarde stanowisko w sprawie uznania niepodległości Tajwanu oraz sporu na Morzu Południowochińskim.<sup>58</sup>

Tradycyjnym strategicznym partnerem Chin w regionie Europy Środkowo-Wschodniej od kilkudziesięciu lat pozostaje Albania, która jednak nie mieści się w obszarze tematycznym niniejszego opracowania. Albania uczestniczy w praktycznie wszystkich inicjatywach chińskich w regionie, w tym w grupie 16+1.

Współpraca w ramach formatu „16+1” odbywa się bez zgrzytów, choć jej efekty gospodarcze pozostawiają wiele do życzenia. W Europie Środkowej zauważalna jest swego rodzaju rywalizacja o jak najlepszą pozycję w relacjach z Pekinem – kto będzie liderem, bramą dla Chin do regionu. Do roli tej oprócz największej Polski próbują aspirować także Rumunia oraz Węgry. Na mniejszą skalę, jako lider krajów bałtyckich, spozycjonowała się Łotwa, która szczególny status uzyskała jako swoistą nagrodę za rezygnację z odnoszenia się do kwestii łamania praw człowieka w Chinach.<sup>59</sup> Dążenie do uzyskania jak najlepszej pozycji w relacjach z Pekinem może w przyszłości prowadzić do politycznego rozgrywania przez Chiny państw regionu. Zagadką pozostaje też

56 D. Wnukowski, *Kwestia przyznania ChRL statusu gospodarki rynkowej – implikacje dla UE i Polski*, Biuletyn PISM Nr 54 (1404), 17 sierpnia 2016.

57 J. Szczudlik, *Polska w polityce zagranicznej Chin – nie tylko gospodarka*, Biuletyn PISM Nr 39 (1389), 16 czerwca 2016.

58 J. Jakóbowski, *Xi Jinping w Serbii: nie tylko gospodarka*, Analizy OSW, 22.06.2016.

59 M. Kaczmarowski, J. Jakóbowski, J. Hyndle-Hussein, *Szczyt Chiny-Europa Środkowo-Wschodnia: nowa wizja współpracy, stare instrumenty*, Analizy OSW, 02.12.2015.

granica, którą wyznaczają (lub wyznaczają) Stany Zjednoczone, a której przekroczenie w relacjach z Pekinem będzie musiało skutkować pogorszeniem relacji z Waszyngtonem. Ochłodzenie stosunków niektórych państw flanki wschodniej NATO z ChRL po szczycie Paktu Północnoatlantyckiego w Warszawie pokazuje, że USA uważnie obserwują otwarcie Europy Środkowej na Chiny.

## 10. Podsumowanie i rekomendacje

Europa Środkowa jako region jest bardzo zróżnicowana, co rodzi debaty, czy można ją wyodrębnić jako osobny byt geopolityczny. W jej ramach istnieją subregiony, grupy państw, których relacje historyczne, gospodarcze i polityczne są bliższe, z kolei między niektórymi państwami środkowoeuropejskimi brak jest intensywniejszych interakcji. Na niemal wszystkich kluczowych polach w polityce międzynarodowej postawa poszczególnych krajów różni się, nieraz są to różnice fundamentalne, mogące utrudniać współpracę w regionie. Pomiędzy niektórymi krajami wreszcie pojawiają się konflikty, czasem dość głębokie, wynikające z historii dalszej lub bliższej (jak wojna w byłej Jugosławii).

Od ponad ćwierćwiecza Polska prowadzi niezawistą politykę zagraniczną, w tym politykę wobec państw regionu. Jej efektem są dobre stosunki sąsiedzkie, rozwinięta współpraca na wielu polach oraz funkcjonowanie Grupy Wyszehradzkiej. Jednocześnie, mimo wielokrotnie zgłaszanych ambicji zostania liderem regionalnym, Warszawa nigdy faktycznie tego statusu nie była w stanie osiągnąć. Otwartym pozostaje pytanie, na ile jest to efekt nieumiejętnie lub nieskutecznie prowadzonej polskiej polityki zagranicznej, na ile zaś czynników zewnętrznych, które czyniły takie zamiary nierealnymi. Wśród czynników zewnętrznych należy w tym kontekście bez wątpienia wymienić przede wszystkim silnych graczy zewnętrznych, takich jak Niemcy, Rosja, USA czy Chiny, zdolnych rozgrywać poszczególne kraje regionu oraz będących w stanie w każdej niemal sprawie złożyć im bardziej kuszącą ofertę niż Polska. Drugim czynnikiem niezależnym są różnice w interesach poszczególnych państw regionu, trzecim natomiast spory i konflikty pomiędzy nimi.

Niezależnie od czynników zewnętrznych, na które Polska nie ma wpływu (lub ma niewielki), można pokusić się o niezbyt kontrowersyjną tezę, że polityka Warszawy wobec państw regionu w minionym ćwierćwieczu charakteryzowała się brakiem ciągłości, długofalowej wizji i cierpliwości. Najbardziej wyrazistą próbę zdefiniowania strategicznych celów w regionie i budowy więzi politycznych podjął Lech Kaczyński jako Prezydent RP. Jego projekt budowany był na solidnym fundamencie – konkretnej wizji współpracy energetycznej w regionie i zapewnieniu dostaw gazu i ropy bez rosyjskiego pośrednictwa.<sup>60</sup>

60 P. Kowal, P. Ukielski, *Ćwierć wieku polskiej polityki zagranicznej (1989–2014)*, [w:] Horyzonty Polityki 2014, vol. 5, No. 11, s. 44.

W pozostałych przypadkach można zauważyć pewną prawidłowość – państwa Europy Środkowej nie były traktowane dostatecznie podmiotowo w polskiej polityce zagranicznej. Objawiało się to na dwa, pozornie przeciwstawne, sposoby. Pierwszy można określić jako *désintéressement*, niemal jawne okazywanie lekceważenia państwom regionu jako niewielkim, mało znaczącym graczom na arenie międzynarodowej, którzy nie grają w tej samej lidze co Polska. Drugi zaś to przekonanie o przyrodzonym przywództwie Polski w regionie, z którego mniejsi partnerzy powinni się wyłącznie cieszyć, podporządkować się mu i dać się poprowadzić do świetlanej przyszłości. Postawy te występowały w różnych okresach w różnym natężeniu i formie, jednak w uproszczony sposób dobrze ukazują problem polskiej polityki w regionie.

Można tu przytoczyć słowa, które, choć padły na konferencji organizowanej przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego 15 maja 2009 roku, wciąż nie tracą na aktualności: *„Umiejętność budowy pozycji we własnym regionie, gdzie interesy są często przeciwstawne – gorące spory przebiegają wewnątrz Europy Środkowej jak choćby konflikty słowacko-węgierskie – jest zadaniem niezwykle trudnym. Skomplikowanym tym bardziej, że niektórzy z naszych partnerów tradycyjnie nie chcą godzić się z rolą Polski jako lidera regionalnego. Nie należy oczywiście łudzić się, że uda się zbudować w Europie niewzruszony sojusz państw mówiących zawsze jednym głosem. Z faktu, że całkowicie nierealne jest zbudowanie jednolitego bloku politycznego, nie należy jednak wysuwać wniosku, że alternatywą jest utrzymywanie jedynie standardowych stosunków dyplomatycznych. Z całą pewnością realne jest zbudowanie grupy państw wspierających się wzajemnie na arenie międzynarodowej przy jednoczesnym długofalowym budowaniu wizerunku Polski w regionie.”*<sup>61</sup>

Taka strategia wymaga nie tylko długoterminowego podejścia, ale również poważnych inwestycji politycznych. Konieczne jest długofalowe spojrzenie na polską rację stanu – nie można zakładać szybkich efektów przyjętej strategii. Nie jest to gra o charakterze handlu wymiennego – w zamian za wsparcie oczekujemy odpowiedniej zapłaty. Istnieje wiele potencjalnych pól, na których Warszawa mogłaby wesprzeć Bratysławę, Budapeszt czy Pragę, budując zaufanie partnerów.<sup>62</sup>

Aby można było w dłuższej perspektywie osiągnąć jakiegokolwiek efekty, niezbędne jest nie tylko manifestowanie jedności środkowoeuropejskiej na zewnątrz, ale również budowanie jej w regionie. Ofensywę dyplomatyczną należy podjąć równocześnie również w samych zainteresowanych państwach. Przede wszystkim konieczne jest przeprowadzanie konsultacji w sprawie inicjatyw podejmowanych na forum unijnym z dużym wyprzedzeniem, tak aby partnerzy zdążyli się z nimi w pełni zapoznać oraz by polscy dyplomaci mieli czas na przekonanie ich, że polskie postulaty leżą również

61 P. Ukielski, *Polska pozycja w Unii Europejskiej a relacje Polski z Czechami, Słowacją i Węgrami*, [w:] J. Kłoczkowski, T. Żukowski [red.], *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej. Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Ośrodek Myśli Politycznej, Warszawa-Kraków 2010, s.362

62 Ibidem.



w interesie ich krajów. Tak było choćby w przypadku forsowanego przez stronę polską pierwiastkowego systemu głosowania, który był najkorzystniejszy dla państw małych, jednak został zgłoszony – jak twierdzili przedstawiciele tych krajów – zbyt późno, w sposób mało przekonujący i bez dogłębnych analiz. W takiej sytuacji nie poparli oni stanowiska Warszawy i koncepcja bardzo szybko upadła w Brukseli.<sup>63</sup>

Ówczesne uwagi można obecnie jeszcze uzupełnić o kilka dodatkowych elementów. Bez wątpienia polska dyplomacja powinna unikać ogłaszania szerokich, daleko sięgających projektów regionalnych bez wcześniejszego dokładnego przygotowania gruntu u partnerów. Nie od dziś wiadomo, że kraje środkowoeuropejskie podejrzliwie postrzegają tego typu inicjatywy i nie uznają „przyrodzonego przywództwa Polski” w regionie, ponadto obawiają się reakcji Niemiec. Do tego dochodzą negatywne skojarzenia z okresem międzywojennym i koncepcjami Józefa Piłsudskiego. To wszystko powoduje, że wszelkie „wielkie projekty” traktowane są bardzo niechętnie i nieufnie. To z kolei utrudnia ich późniejsze przekładanie na konkrety, gdyż potencjalni partnerzy na wstępie są negatywnie nastawieni do propozycji. To nastawienie może być jeszcze wzmacniane przez czynniki zewnętrzne zainteresowane torpedowaniem tego typu koncepcji (np. w Niemczech po szczycie w Dubrowniku pojawiły się komentarze, że Polska szykuje w ten sposób alternatywę dla UE).<sup>64</sup>

Kontekst niemiecki i szerzej europejski jest w tym wypadku zresztą kluczowy dla budowania jakichkolwiek konstrukcji środkowoeuropejskich. Berlin i Bruksela pozostają najważniejszymi punktami odniesienia dla państw regionu i Polska nie ma szans zbudowania sojuszu w opozycji do nich. Nie wydaje się zresztą, by leżało to w interesie samej Polski, która powinna dążyć do wzmacniania swojej pozycji wewnątrz Unii i starać się o uniknięcie podziału na strukturę o kilku prędkościach. Cel ten może być wspólny dla państw regionu i niesprzeczny z interesami Berlina, który niezbyt pozytywnie odnosi się do francusko-włoskich koncepcji dalszego pogłębiania integracji.<sup>65</sup> W tej sytuacji wypracowanie konkretnych propozycji i umiejętne wsparcie Niemiec mogłoby przekonać opinię w Republice Federalnej oraz państwach regionu, że współpraca środkowoeuropejska nie jest wymierzona w Unię, ale także wzmocnić pozycję Polski i Europy Środkowej w UE, przesuując z peryferii bliżej centrum.

Jak już zostało wspomniane, inwestycja polityczna nie może opierać się o zasadę barteru, lecz powinna być inwestycją długofalową. Przekładając to na język konkretów, można powiedzieć, że aby była ona długofalowo skuteczna, należy krótkofalowo poczynić liczne gesty wobec potencjalnych partnerów, nie oczekując żadnego rewanżu. Takie działania mogłyby dotyczyć m.in. wspierania kandydatów z krajów regionu w wy-

63 Ibidem, s. 363.

64 *Deutschlandfunk: Trójmorze zamiast Unii Europejskiej?*, <http://www.dw.com/pl/deutschlandfunk-tr%C3%B3jmorze-zamiast-unii-europejskiej/a-36008924> [dostęp: 2.11.2016].

65 M. Kędziński, *Trójmorze nie powstanie bez wspólnej agendy wobec Berlina i Brukseli*, <http://cakj.pl/2016/08/29/trojmorze-nie-powstanie-bez-wspolnej-agendy-wobec-berlina-i-brukseli/> [dostęp: 2.11.2016]

siłkach o obejmowanie różnych stanowisk unijnych, łącznie z próbą wypracowania wspólnych mechanizmów promocji. W wersji bardziej „zdeteterminowanej” można z kolei rozważyć przyjęcie zasady popierania partnerów z regionu we wszystkich kwestiach, które nie stoją w sprzeczności z interesami Polski. Przyjęcie takiego założenia mogłoby przynieść efekty stosunkowo szybko, gdy partnerzy zorientowaliby się, że warto utrzymywać polskie zainteresowanie ich sprawami.

Oczywiście takie działania wymagają umiejętnego doboru partnerów, do których skierowana jest oferta bliższej współpracy w regionie. Wydaje się bowiem, że zróżnicowanie wewnętrzne regionu, o którym już nieraz była mowa, uniemożliwia skierowanie podobnej oferty do wszystkich państw Europy Środkowej. Z drugiej zaś strony można się pokusić o takie zindywidualizowanie oferty dla poszczególnych krajów lub grup, która będzie dla nich wystarczająco atrakcyjna, by współpracę z Polską potraktowały priorytetowo. Wymagałoby to położenia przez polski MSZ znacznie większego nacisku na pogłębione analizy poświęcone poszczególnym państwom i wzmocnienie zespołu zajmującego się Europą Środkową. Optymalne wydaje się utworzenie w MSZ odrębnego departamentu zajmującego się tym regionem. Obecna lokalizacja w bardzo obszernym Departamencie Polityki Europejskiej wydaje się nie dawać wystarczającej dynamiki i rangi polskiej polityce w Europie Środkowej.

Niezwykle istotnym momentem w budowaniu strategii współpracy w regionie, przy licznych rozbieżnych interesach potencjalnych partnerów, jest wypełnienie deklaracji politycznych czy ideowych konkretną treścią. Z tego punktu widzenia ważne, że w czasie szczytu w Dubrowniku wspomniany został istotny dla całego regionu projekt Via Carpatia łączący północ Europy Środkowej z jej południem. Trasa z Kłajpedy do Salonik z kilkoma odgałęzieniami (na polskie porty z jednej czy na Konstancę i Swińgrad z drugiej strony) może się przyczynić do znaczącego wzrostu atrakcyjności i konkurencyjności gospodarczej całego regionu, a także przetłumienia dominującego układu tras komunikacyjnych wschód-zachód. Tym ważniejszy staje się w tym kontekście fakt, że projekt ten został wpisany na listę międzynarodowych korytarzy transportowych TEN-T, co może ułatwić ubieganie się o dofinansowanie z UE w przyszłości.<sup>66</sup> Via Carpatia wciąż jednak wymaga determinacji politycznej, by projekt ten ostatecznie udało się zrealizować, zwłaszcza że na liście TEN-T większość fragmentów trasy znajduje się w sieci uzupełniającej, co nie czyni ich priorytetowymi, a trudno spodziewać się modyfikacji i przeniesienia ich na listę główną. Wola polityczna wszystkich państw jest tym ważniejsza, że Via Carpatia nie stanowi jednego, opisanego w umowie międzynarodowej, zwartego projektu trasy wytyczonej wspólnie przez kraje, które przecina. To powoduje, że każdy z tych krajów we własnym zakresie realizuje swoje fragmenty trasy.

<sup>66</sup> K. Majszyk, *Via Carpatia inaczej. Czyli z Litwy na Słowację przez Polskę zmienioną drogą*, <http://forsal.pl/artykuly/989165,via-carpatia-inaczej-czyli-z-litwy-na-slowacje-przez-polske-zmieniona-droga.html> [dostęp: 2.11.2016]

Via Carpatia nie powinna zostać jedynym dużym projektem infrastruktury transportowej. Z punktu widzenia żeglugi śródlądowej nie mniej istotnym i zmieniającym położenie Europy Środkowej jest projekt utworzenia kanału Dunaj-Odra-Łaba, łączącego zlewiska Bałtyku i Morza Czarnego. Projekt ten, powracający od lat i niemogący doczekać się realizacji, mógłby stać się jednym z motorów współpracy środkowoeuropejskiej. Utworzenie takiego połączenia otworzyłoby żeglugę śródlądową naszego regionu na całą Europę. Projekt ten mógłby być również niezwykle nośny promocyjnie – skoro mowa o „Trójmorzu”, to właśnie utworzenie takiego połączenia żeglugowego jak najbardziej fizycznie łączy te morza. Obecnie rozwiązaniem tym najmocniej zainteresowani są Czesi, w ostatnich miesiącach zwiększyło się też zainteresowanie strony polskiej.<sup>67</sup> Przejawiają je również Słowacy, którzy z kolei podnoszą kwestię połączenia z rzeką Wag, zaś najbardziej sceptyczna wobec tego projektu wydaje się Austria. Polsce projekt ten w połączeniu z budową Kanału Śląskiego, a także rewitalizacją istniejącej drogi wodnej Górnej Wisły oraz budową stopnia wodnego Niepołomice dałby możliwość dostarczania towarów do Krakowa oraz wielu miast na Śląsku i w Zagłębiu.<sup>68</sup>

Kolejnym projektem infrastrukturalnym wspomnianym na szczycie w Dubrowniku było utworzenie korytarza gazowego północ-południe, łączącego terminale LNG w Świnoujściu i chorwackim Krk. Potrzeba utworzenia takiego połączenia, które mogłoby zmienić sytuację geopolityczną regionu i w znacznym stopniu uniezależnić go od dostaw z Rosji, formułowana jest od lat i pozostaje średnioterminowym priorytetem dla wszystkich państw regionu. Z tego powodu regionalna współpraca w tym zakresie jest naturalnym motorem rozwoju relacji w Europie Środkowej, zaś sfinalizowanie korytarza łączącego Świnoujście z Krk powinno dla jego beneficjentów stanowić priorytet w inwestycjach infrastrukturalnych. Projekt ten realizowany jest od 2009 roku i po rosyjsko-ukraińskim kryzysie energetycznym, który miał wówczas miejsce, znacząco zmienia bezpieczeństwo energetyczne w regionie.

Pamiętać należy, że kwestie związane z przesyłem gazu w Europie Środkowej również napotykać na sprzeczne interesy poszczególnych państw oraz różne postrzeganie przez nie bezpieczeństwa energetycznego. Różnice te dzielą choćby samą Grupę Wyszehradzką, spór powodują też kwestie związane z bezpieczeństwem z jednej strony i rachunkiem ekonomicznym (przynajmniej w krótkim okresie) z drugiej. To sprawia, że choć większość interkonektorów na trasie korytarza północ-południe już powstała, wciąż kluczowe połączenia – polsko-słowackie, a przede wszystkim polsko-czeskie – napotykać na trudności, w których niektórzy komentatorzy dostrzegają wpływy rosyj-

67 Warszawa. Czesi i Polacy o połączeniu Dunaj-Odra-Łaba, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, <https://www.mgm.gov.pl/254-warszawa-czesi-i-polacy-o-polaczeniu-dunaj-odra-laba> [dostęp: 10.11.2016]

68 J. Łoginow, *Kraków z dostępem do trzech mórz poprzez Kanał Śląski. Tylko gdzie ten port?*, Miesięcznik Społeczno-Kulturalny Kraków, czerwiec 2016, <http://miesiecznikkrakow.pl/archiwum/teksty-z-miesiecznika/5488-krakow-z-dostepem-do-trzech-morz> [dostęp: 10.11.2016]

skie.<sup>69</sup> Wydaje się jednak, że korytarz ten nie jest zagrożony i pozostaje kwestią niedługiego czasu, kiedy powstanie.

Można i należy jednak pójść krok dalej i podjąć próbę głębszej integracji gazowej w Europie Środkowej. Osiem państw należy do regionu Południowo-Południowo-Wschodnio-Europejskiego (South-South East European GRI), jednego z trzech w UE w ramach projektu Gazowej Inicjatywy Regionalnej (GasRegionalInitiative, GRI).<sup>70</sup> Daje to duże możliwości rozwoju i zacieśniania współpracy, w szczególności zintegrowania rynków państw regionu, być może początkowo w konfiguracji subregionalnej (nie obejmującej wszystkich państw SSE GRI), zwłaszcza w formacie wyszehradzkim. Podstawowy problem stanowi tu jednak znacząco odmienne podejście do rynku gazowego, zwłaszcza między Polską (trzymającą państwową kontrolę nad rynkiem gazu, traktującą go przede wszystkim jako problem polityczny, a nawet geopolityczny) a Czechami (które sprywatyzowały i zliberalizowały rynek w tym sektorze, traktując zagadnienie czysto ekonomicznie). W tej sytuacji być może warto, aby Polska pokusiła się o bardziej elastyczne podejście w relacjach z państwami regionu i dopuszczenie firm gazowych z pochodzących z tych krajów do polskiego rynku. To, być może, pomogłoby przetłamać impas w rozmowach na temat pogłębienia integracji w tej sferze.

Wspólne inwestycje w Europie Środkowej nie muszą ograniczać się jedynie do infrastruktury. Biorąc pod uwagę, że jednym z postulowanych kierunków polityki w regionie jest wspieranie kandydatów z regionu na rozmaite stanowiska w UE, można rozważyć utworzenie Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego. Lokalizację można wówczas wybrać symbolicznie – przy trasie Via Carpatia, w jednym z miast na niej leżących (Rzeszów, Koszyce, Debreczyn lub Timisoara). Uniwersytet taki mógłby kształcić przyszłą kadrę urzędniczą w strukturach UE, by wyrównywać proporcje pomiędzy liczebnością przedstawicieli tzw. starej Unii i jej nowych członków. Oczywiście kierunek „europejski” nie musiałby być jedynym – bez wątpienia warto również stworzyć kierunki „środkowoeuropejskie”, zarówno kształcące znawców i menedżerów szeroko rozumianej kultury regionu, jak i np. specjalistów od współpracy transgranicznej.

Projekt utworzenia wspólnego uniwersytetu można uznać za plan długofalowy, który może powstać na bazie wcześniej wytworzonej sieci kontaktów i umów między istniejącymi w poszczególnych krajach uczelniami. W ich ramach należałoby doprowadzić do zdynamizowania wymiany kadry wykładowczej, tworzenia kierunków studiów związanych z kulturą i językiem krajów regionu, szerokiej wymiany stypendialnej. Podobne „sieciowanie” należy wykorzystać także w innych dziedzinach działalności publicznej – kulturze, administracji czy biznesie.

69 W. Jakóbiak, *Czeski film. Układ za NordStream 2 blokuje Gazociąg Polska-Czechy*, <http://biznesalert.pl/jakobik-czeski-film-uklad-za-nord-stream-2-blokuje-gazociag-polska-czechy/> [dostęp: 10.11.2016]

70 [http://www.acer.europa.eu/en/gas/regional\\_%20intitatives/south\\_south-east\\_gri/pages/default.aspx](http://www.acer.europa.eu/en/gas/regional_%20intitatives/south_south-east_gri/pages/default.aspx) [dostęp: 10.11.2016]

Powodzenie wszelkich projektów środkowoeuropejskich uzależnione jest od jeszcze jednego niezwykle ważnego czynnika. Wola polityczna i długofalowa wizja, poparte konkretnymi projektami wypełniającymi ją treścią, wymagają inwestycji nie tylko politycznych. Konieczne są spore nakłady finansowe, by je zrealizować. Dopiero zdecydowana i długofalowa decyzja polityczna o zaangażowaniu znaczących środków finansowych przez rząd RP będzie twardym sygnałem dla partnerów w regionie, że współpraca ta jest przez Warszawę traktowana priorytetowo.

Decyzja taka będzie też wyraźnym znakiem dla głównych graczy w UE oraz samej Brukseli, że o swoje żywotne interesy Polska potrafi zatroszczyć się sama, nie oglądając się na wsparcie funduszy zewnętrznych. Nie oznacza to, że należy zrezygnować z pozyskiwania funduszy infrastrukturalnych czy inwestorów zewnętrznych. Projekty uznane za strategiczne z punktu widzenia interesów Polski powinny być jednak niezależne od uzyskania ewentualnego finansowania zewnętrznego, gdyż ich uzależnienie daje graczom zewnętrznym możliwość wpływania na ich realizację, włącznie z torpedowaniem planów. Z kolei determinacja Warszawy w dążeniu do ich urzeczywistnienia może ułatwić pozyskiwanie środków zewnętrznych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że do realizacji dalekosiężnych planów bliższego partnerstwa w Europie Środkowej potrzeba:

- długoterminowej, spokojnej i cierpliwej pracy politycznej „u podstaw”,
- inwestycji politycznych bez oczekiwania zwrotu w krótkim okresie,
- unikania zbyt daleko idących deklaracji i szumnie zapowiadanych „wielkich projektów”,
- „pozyskania” lub przynajmniej uzyskania przychylniej neutralności Niemiec dla planów w Europie Środkowej,
- wzmocnienia odpowiedniej komórki organizacyjnej w MSZ,
- konkretnych projektów, wypełniających treścią współpracę polityczną, w sposób widoczny wzmacniających i rozwijających region,
- dużych pieniędzy, pozwalających projekty te sfinansować bez oglądania się na środki zewnętrzne.



# Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

Misją Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego jest stworzenie programu na rzecz podmiotowości Polaków. Wierzymy, że skuteczne, sprawne i dobre państwo stworzyć mogą tylko obywatele, którzy dzięki zorganizowanej wspólnocie są w stanie osiągać swoje zbiorowe i indywidualne cele.

Nasza działalność angażuje jednak nie tylko czas, ale także środki finansowe, których rozmiar rośnie wprost proporcjonalnie do liczby inicjatyw, które podejmujemy. Jeśli podzielasz nasze cele i dostrzegasz, tak jak my, potrzebę budowy podmiotowości Polski i Polaków, zachęcamy Cię do wsparcia Centrum Analiz darowizną pieniężną, której wysokość możesz określić sam.

**Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego**  
**89 2490 0005 0000 4520 9401 3436**  
**Tytuł: Darowizna na cele statutowe**

---

Raport eksperta Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego  
Listopad 2016

Redakcja merytoryczna: dr Marcin Kędziński

Recenzja naukowa: dr Piotr Bajda

Współpraca: Bartosz Bartczak, Jan Kłapa

Redakcja językowa i korekta: Ilona Węgrzyn

Koordinacja: Ilona Węgrzyn

Skład: Rafał Siwik

Okładka: Piotr Promiński

Zapraszamy na naszą stronę internetową: [www.cakj](http://www.cakj).