Autor: dr Michał Dulak

Ze względu na nieformalny i przez to elastyczny charakter Grupy Wyszehradzkiej, pytanie o to, czy współpraca w jej ramach jeszcze istnieje nigdy nie przestaje być aktualne. Nawet jeżeli zdarzały się momenty, kiedy na najwyższym szczeblu politycznym relacje były chłodne, to współpraca dobrze rozwijała się pomiędzy ministrami i parlamentarzystami czterech państw. Nigdy jednak Grupa Wyszehradzka w swojej historii nie mierzyła się z tak daleko idącymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa każdego z jej członków. Zagrożenia płynące z wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie zamiast skonsolidować współpracę Polski, Słowacji, Czech i Węgier, mających wspólne doświadczenie opresyjnego reżimu ZSRR, wpłynęły niekorzystnie na relacje między nimi. Istnieje poważne ryzyko, że głębokie pęknięcie, które powstało pomiędzy członkami grupy na tle ich stosunku do Rosji może w przyszłości uniemożliwić powrót do dotychczasowej formuły działania Grupy Wyszehradzkiej.

Historia i co z niej wynika dla współczesnej roli Grupy Wyszehradzkiej

Ideę współpracy państw w regionie Europy Środkowej po epoce komunizmu zaproponował ówczesny prezydent Czechosłowacji Václav Havel podczas przemówienia w Sejmie RP 25 stycznia 1990 r. Powiedział on wówczas: „Po raz pierwszy w historii mamy prawdziwą okazję, aby wypełnić wielką próżnię polityczną, która pojawiła się w Europie Środkowej po upadku Imperium Habsburgów, czymś naprawdę znaczącym. Mamy okazję przekształcić Europę Środkową z tego, co było głównie zjawiskiem historycznym i duchowym, w zjawisko polityczne. (…) Mamy do zaoferowania duchowe i moralne impulsy, odważne inicjatywy pokojowe, niewykorzystany potencjał twórczy i szczególny etos stworzony przez naszą świeżo zdobytą wolność”[1]. Jednak mimo prób głębszego uzasadnienia dla istnienia wspólnoty kilku państw w tej części kontynentu, cel ich współpracy od początku był bardzo utylitarny. Widać to było już w samym tytule deklaracji podpisanej w Wyszehradzie 15 lutego 1991 r. – Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej. Ambicje włączenia w struktury polityczne, gospodarcze i obronne Zachodu, które tam wyrażono udało się zrealizować. Cztery państwa stały się członkami NATO (w 1999 r. Polska, Czechy i Węgry, zaś w 2004 r. Słowacja) i przede wszystkim Unii Europejskiej. Z dniem 1 maja 2004 r. zgasł więc główny motor napędzający Grupę Wyszehradzką. Nowy silnik współpracy uruchomić miała

Deklaracja Wyszehradzka podpisana przez premierów w Kromieryżu kilkanaście dni później – 12 maja 2004 r. Zgodzono się wówczas, że kraje Grupy Wyszehradzkiej będą nadal koncentrować się na działaniach i inicjatywach regionalnych mających na celu wzmocnienie tożsamości regionu Europy Środkowej. Od tego momentu współpraca opierała się na konkretnych projektach, zachowując jednocześnie swój elastyczny i otwarty charakter. Sprzyjały temu przede wszystkim działania ustanowionego w 2000 r. Funduszu Wyszehradzkiego (jedyna formalna instytucja grupy). W jego ramach rozwijała się także współpraca projektowa w formacie V4+, czyli angażująca kraje z Bałkanów Zachodnich, Partnerstwa Wschodniego, ale także Japonię, Koreę Południową i Izrael.

Jednak w warunkach członkostwa unijnego, gdzie każdy z krajów realizuje własne interesy narodowe, formuła nieformalnego porozumienia politycznego czterech państw spowodowała, że Grupa Wyszehradzka nie odznaczała się już tak wysoką użytecznością jak wcześniej. Dlatego też w dwudziestą rocznicę powołania Grupy Wyszehradzkiej zdecydowano się doprecyzować zakres współpracy Polski, Słowacji, Czech i Węgier w Unii Europejskiej. W 2011 r. w Deklaracji Bratysławskiej wymieniono ważne obszary wspólnego zainteresowania czterech państwa takie jak m.in. europejskie bezpieczeństwo energetyczne, infrastruktura transportowa, rozwijanie czterech swobód wspólnego rynku unijnego, głębsza współpraca grupy w ramach WPZiB, wspieranie dążeń integracyjnych i ambicji euro-atlantyckich państw Partnerstwa Wschodniego oraz Bałkanów Zachodnich oraz działanie na rzecz komplementarności pomiędzy EU a NATO.

Od 2004 r. Grupa Wyszehradzka stała się więc forum politycznych konsultacji, których celem jest uzgadnianie stanowisk głównie w sprawach unijnych. Należy przy tym zaznaczyć, że w praktyce owe stanowiska dotyczą tylko tych tematów, w których Polska, Słowacja, Czechy i Węgry mają wspólne interesy. Szukając analogii z codziennego życia, która obrazowałaby czym Grupa Wyszehradzka jest, porównać możemy ją do wioślarskiej czwórki podwójnej. Jest to czteroosobowa łódź, w której każdy z członków załogi operuje dwoma wiosłami. Jeżeli każdy wiosłuje w jednolity sposób, wówczas cała ekipa posuwa się w jednym kierunku. Jeżeli zaś chociaż jeden z członków nie wiosłuje lub wykonuje ruchy wiosłami przeciwne do pozostałych, wtedy łódka nie jest w stanie płynąć w żadnym kierunku. Co jednak ważne w takiej sytuacji nie przewraca się, ale nie spełnia zadania, do którego ją zbudowano.

Dynamika współpracy ostatnich lat

Aby zobaczyć, czy zaproponowana po 2004 r. formuła działania Grupy

Wyszehradzkiej okazała się skuteczna, warto dokonać bilansu jej sukcesów i porażek w ostatnich latach.

Z pewnością sukcesem jest działalność Funduszu Wyszehradzkiego, co do którego nie ma różnicy zdań wśród Polski, Czech, Słowacji i Węgier. Po tym jak premierzy w 2021 r. zdecydowali się zwiększyć o 2 mln euro rocznie budżet funduszu, dzisiaj dysponuje on kwotą 10 mln euro, która przeznaczana jest na projekt społeczne, w tym ostatnio także na pomoc uchodźcom z Ukrainy. W listopadzie 2023 r. prezydenci państw Grupy Wyszehradzkiej zgodzili się wspólnie, że zasadne jest jeszcze zwiększyć donacje państw członkowskich[2].

Kolejnym wymiernym sukcesem, tym razem w dziedzinie bezpieczeństwa, było sformowanie Wyszehradzkiej Grupy Bojowej. Formacja taka pozwala na poprawę koordynacji w dziedzinie obronności między państwami uczestniczącymi, a także zwiększenie interoperacyjności ich sił zbrojnych. Dotychczas Wyszehradzka Grupa Bojowa, pod dowództwem Polski, pełniła sześciomiesięczny dyżur trzykrotnie – w 2016 r., w 2019 r. i 2023 r. W ostatnim przypadku, już w czasie trwania wojny w Ukrainie, w grupie bojowej oprócz Polski, Czech, Słowacji i Węgier uczestniczyły także Litwa, Łotwa i Chorwacja.

Podczas kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w 2015 i 2016 r. państwa Grupy Wyszehradzkiej jednomyślnie sprzeciwiły się obowiązkowemu mechanizmowi przyjmowania uchodźców, który zaproponowała Komisja Europejska. Udało się to nawet, pomimo że Słowacja i Czechy przyjęły wówczas niewielkie grupy uchodźców zgodnie z mechanizmem relokacji i przesiedleń. W efekcie do dzisiaj państwa grupy starają się koordynować jednolite stanowisko wobec unijnej polityki migracyjnej.

Przy tych wszystkich sukcesach, wydaje się jednak, że Grupa Wyszehradzka nie była w stanie wypracować wspólnego stanowiska w kwestiach o znacznie większym politycznym znaczeniu. Po pierwsze, nie udało się w ramach grupy uzgodnić takiego rozwiązania, które zwiększyłoby bezpieczeństwo energetyczne wszystkich państw regionu. Z okazji do dywersyfikacji dostaw gazu i ropy, która powstała po ataku Rosji na Ukrainę skorzystały tylko Polska i Czechy. Węgry i Słowacja, które wciąż są najbardziej uzależnione od rosyjskich surowców energetycznych, stają dzisiaj przed ogromnym problemem w związku z ograniczeniem tranzytu surowców przez Ukrainę do końca 2024 r. Sytuacja stała się na tyle nerwowa, że premier i minister spraw zagranicznych Węgier publicznie oskarżyli Polskę o hipokryzję[3].

Drugim obszarem, gdzie Grupa Wyszehradzka nie wykazała się efektywnością jest

brak uzgodnionego wspólnego stanowiska wobec przyszłości integracji europejskiej. Punktowa zgoda w odniesieniu do niektórych polityk (np. migracyjnej, czy pogłębienia wspólnego rynku) nie stanowi konkretnego planu reformy Unii Europejskiej, który mogłyby realizować państwa grupy w ramach swoich krajowych polityk europejskich. Najlepszym dowodem na porażkę w tym zakresie jest to, że nawet deklaratywnie bliskie sobie Prawo i Sprawiedliwość i Fidesz jeżeli chodzi o stanowisko wobec UE, po ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego nie zawiązały ze sobą współpracy w ramach jednej grupy politycznej.

Dlaczego wojna jest najważniejszym sprawdzianem dla Grupy Wyszehradzkiej?

Przed wybuchem pełnoskalowej wojny w Ukrainie normalną praktyką były częste, nawet nieformalne, spotkania premierów na przykład przed posiedzeniami Rady Europejskiej, na których koordynowano stanowiska państw Grupy Wyszehradzkiej w sprawach unijnych. Często spotykali się też ministrowie, czy przewodniczący parlamentów. Od 24 lutego 2022 r. do chwili obecnej (30 miesięcy wojny) premierzy Polski, Słowacji, Czech i Węgier spotkali się tylko czterokrotnie[4]. Ograniczono także liczbę spotkań na szczeblu ministrów, którzy jeszcze za prezydencji słowackiej w Grupie Wyszehradzkiej (lipiec 2022-czerwiec 2023) spotkali się osiem razy. W 2022 r. odwołano zaplanowane na 25 listopada spotkanie przewodniczących parlamentów, gdyż Czechy i Polska zapowiedziały, że nie wezmą w nim udziału ze względu na opóźnianie przez Viktora Orbana przyjmowania sankcji na Rosję[5]. W efekcie obniżony został poziom polityczny spotkań, które coraz częściej odbywały się na szczeblu wiceministrów lub komisji parlamentarnych. Skutek tych działań widoczny jest w liczbie przyjmowanych w Grupie Wyszehradzkiej wspólnych deklaracji, konkluzji i stanowisk. Po 24 lutego 2022 r. przyjęto ich 12, podczas gdy w całym 2021 r. tego typu dokumentów było 31. Co ważne, po rozpoczęciu wojny częściej ograniczano się to formułowania po spotkaniach ogólnych konkluzji czy komunikatów, niż pociągających za sobą konkretne zobowiązania wspólnych stanowisk bądź deklaracji.

Analiza treści tych dokumentów wskazuje, że nie dotykano fundamentalnych dla przyszłości Grupy Wyszehradzkiej kwestii bezpieczeństwa regionalnego. Starano się raczej znaleźć jeszcze takie obszary, w których można było osiągnąć wspólne zdanie. Dlatego po 24 lutego 2022 r. częściej podnoszone były wątki sprzeciwu państw V4 wobec polityki migracyjnej UE, walki z zagrożeniami hybrydowymi, w tym z dezinformacją, czy konsekwencji gospodarczych i humanitarnych wojny w Ukrainie.

Skalę uwiądu współpracy pomiędzy Polską, Czechami, Słowacją i Węgrami pokazuje kalendarium oraz repozytorium dokumentów dostępne na oficjalnej stronie Grupy Wyszehradzkiej. W obu przypadkach informowanie o efektach współpracy w grupie kończy się na połowie 2023 r., a więc w momencie rozpoczęcia prezydencji czeskiej. Dzisiaj polska polityka zagraniczna w regionie skupia się na odbudowie współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego. Czechy zaś, jeszcze przed spotkaniem premierów w lutym 2024 r. wyraźnie zadeklarowały, że aby dalsza współpraca miała sens, musi ona przynosić konkretne rezultaty[6].

Podziały pomiędzy państwami Grupy Wyszehradzkiej, które uwypukliły się na tle stosunku do Rosji i wojny w Ukrainie nie znikną nawet po jej zakończeniu. Nie wydaje się jednak prawdopodobne, że w krótkim okresie przywódcy Polski, Słowacji, Czech i Węgier zdecydują się na radykalny krok całkowitej rezygnacji z formatu Grupy Wyszehradzkiej. Współpraca będzie podtrzymywana na niskim poziomie politycznym i wokół niekontrowersyjnych, acz politycznie mało znaczących kwestii, co pokazują ostatnie dwa lata. Polska prezydencja w Grupie Wyszehradzkiej, która rozpoczęła się 1 lipca 2024 r. nic w tej sytuacji nie zmieni, a wręcz utrwali minimalistyczny w środkach i okrojony tematycznie model współpracy wyszehradzkiej, który widzimy od czasu wybuchu ataku Rosji na Ukrainę.

Rekomendacje

1. Należy organizować seminaria, konferencje i dyskusje z ekspertami z Węgier oraz Słowacji, aby przedstawiać podparte faktami argumenty za konsekwencjami jakie niesie ze sobą imperialna polityka Rosji w naszym regionie Europy.
2. Wypracowana dotychczas współpraca pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, światem nauki, ekspertami, urzędnikami czy parlamentarzystami stanowi ważny kanał komunikacji w sprawach istotnych dla regionu. Należy dążyć do utrzymania tych kanałów współpracy, nawet pomimo konfliktu politycznego na najwyższym szczeblu politycznym.

Michał Dulak doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Kierownik jednostki międzywydziałowej w Uniwersytecie Jagiellońskim – Polski Ośrodek Naukowy UJ. Autor 40 prac naukowych – książek i artykułów – oraz analiz z zakresu integracji europejskiej, polityk publicznych oraz samorządu terytorialnego, w tym monografii:

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: Zespół IS.

Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa (2017) oraz Ocena skutków regulacji w gminach (2020; praca pod redakcją).

---

[1] Tłumaczenie własne na podstawie, Address given by Vaclav Havel to the Polish Sejm and Senate (Warsaw, 25 January 1990), https://www.cvce.eu/en/obj/address_given_by_vaclav_havel_to_the_polish_sejm_and_senate_warsaw_25_january_1990-en-d639c9ab-79ce-41d9-8767-4a9bd804ec35.html

[2] B. Bodalska, V4 zwiększy fundusz wyszehradzki?, euractiv.pl, 23 listopada 2023 r., https://www.euractiv.pl/section/grupa-wyszehradzka/news/v4-zwiekszy-fundusz-wyszehradzki/

[3] Hungarian foreign minister accuses Poland of hypocrisy, Polska Agencja Prasowa, 29 lipca 2024 r., https://www.pap.pl/en/news/hungarian-foreign-minister-accuses-poland-hypocrisy

[4] 27.02.204, 26.01.2023, 24.011.2022, 8.03.2022

[5] V4 meeting pulled as Polish, Czech speakers object to Hungary’s proximity to Russia, Central European Times, 20 listopada 2022 r., https://centraleuropeantimes.com/2022/11/v4-meeting-pulled-as-polish-czech-speakers-object-to-hungarys-closeness-to-russia/

[6] A. Zachová, Visegrad leaders meeting would not bring results, says Czech PM, euractiv.com, 15 stycznia 2024 r., https://www.euractiv.com/section/politics/news/visegrad-leaders-meeting-would-not-bring-results-says-czech-pm/

Artykuł powstał w ramach projektu pod tytułem „Dwugłos ekspertów w sprawach międzynarodowych: Polska i Węgry” realizowanego przez Instytut Sobieskiego, nr umowy o dofinansowanie: DOF-K/IF/RD12/15/2024. Grantodawcą jest Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: Zespół IS.

Wacława Felczaka.

Publikacja wyraża jedynie poglądy autora/ów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. W. Felczaka.