



Horyzonty Polityki  
2025, Vol. 16, N° 55



**PIOTR BAJDA**

<http://orcid.org/0000-0003-3940-2421>

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie  
[p.bajda@uksw.edu.pl](mailto:p.bajda@uksw.edu.pl)

DOI: 10.35765/HP.2774

## Wielość formatów współpracy regionalnej w Europie Środkowej jako odpowiedź na wyzwania i zagrożenia

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest identyfikacja czynników politycznych, zakłócających budowanie strategicznych relacji między państwami Europy Środkowej w drodze analizy wewnątrzregionalnych i zewnętrznych okoliczności utrudniających skuteczniejsze działanie na arenie międzynarodowej przy teoretycznie dobrze rozwiniętej sieci kontaktów w najbliższym otoczeniu regionalnym.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Problemem badawczym jest wielość formatów współpracy regionalnej w Europie Środkowej, które nie składają się na jakość relacji bilateralnych i multilateralnych. Podstawowymi narzędziami analizy będą metody decyzyjna i historyczna, które to pozwolą na uchwycenie procesów politycznych towarzyszących tworzeniu konkretnych formatów kooperacji w Europie Środkowej, wykorzystane z perspektywy podejścia funkcjonalistycznego.

**PROCES WYWODU:** Wывód składa się z czterech części. Wpierw pokazano uwarunkowania polityczne i geopolityczne Europy Środkowej po przemianach ustrojowych w regionie w rezultacie Jesieni Narodów. W dalszej kolejności przeanalizowano pierwsze pomysły na budowanie nowych formatów współpracy regionalnej po upadku żelaznej kurtyny. Dwie kolejne części poświęcono analizie Grupy Wyszehradzkiej i Inicjatywie Trójmorza jako dwóm modelowym formom współpracy państw Europy Środkowej.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Artykuł pozwala postawić tezę, że z perspektywy żadnego z państw środkowoeuropejskich współpraca regionalna nigdy nie była autonomicznym priorytetem, zawsze pełniła funkcję pomocniczą w stosunku do polityki europejskiej, relacji transatlantyckich czy polityki wschodniej.

Sugerowane cytowanie: Bajda, P. (2025). Wielość formatów współpracy regionalnej w Europie Środkowej jako odpowiedź na wyzwania i zagrożenia. *Horyzonty Polityki*, 16(55), 11–28. DOI: 10.35765/HP.2774.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Podstawowym wnioskiem jest stwierdzenie, że wszystkie formaty współpracy regionalnej w Europie Środkowej były odpowiedzią na pojawiające się wyzwania polityczne generowane zewnątrz. Z jednej strony stwarzało to dużą elastyczność w polityce zagranicznej, z drugiej jednak wszystkie te projekty miały charakter taktyczny, a nie strategiczny. Nawiązane w ten sposób relacje i zdobyte doświadczenie stwarzają szansę, by na tym fundamencie zbudować bardziej trwałą współpracę na poziomie strategicznym.

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

Europa Środkowa, nowy regionalizm, minilateralizm,  
Grupa Wyszehradzka, Inicjatywa Trójmorza

*Abstract*

THE MULTIPLICITY OF REGIONAL COOPERATION  
FORMATS IN CENTRAL EUROPE AS A RESPONSE  
TO CHALLENGES AND THREATS

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of the article is to identify political factors limited the building of strategic relations among the countries of Central Europe by analyzing intraregional and external circumstances that hinder more effective action in the foreign relations.

---

**RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The research problem is the multiplicity of regional cooperation formats in the Central Europe, which do not affect the quality of bilateral and multilateral relations. The basic tools of the analysis are the decision-making and historical methods, used from the perspective of the functionalist approach.

---

**PROCESS OF ARGUMENTATION:** The argument consists of four parts. The aim of the first is to show the political and geopolitical conditions of Central Europe after the regime changes in the region as a result of the Autumn of Nations. Next, the analyze of first ideas for building new formats of regional cooperation after the fall of the Iron Curtain. The final two parts are focused on analyzing of the Visegrad Group and the Three Seas Initiative, as two model forms of cooperation in Central Europe.

---

**RESEARCH RESULTS:** The article allows to put the thesis that from the perspective of none of the Central European countries regional cooperation has never been an autonomous priority. It has always played an auxiliary role in foreign policy.

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** The basic conclusion is that all formats of regional cooperation in Central Europe

were a response to political challenges generated externally. On the one hand, this created great flexibility in foreign policy, but on the other hand, all these projects were tactical and not strategic in nature. The relations established in this way and the experience gained create opportunities to build more solid cooperation at the strategic level on this foundation.

---

### KEYWORDS:

Central Europe, new regionalism, minilateralism, Visegrad Group, Three Seas Initiative

### WSTĘP

Europa Środkowa, definiowana za Adolfem Bocheńskim jako geopolityczna przestrzeń między Niemcami a Rosją, składająca się z państw przeciwnych wszelkim imperializmom (Bocheński, 2009, s. 191), charakteryzuje się współcześnie wyjątkową aktywnością na poziomie regionalnym. Pomimo faktu, że większość państw leżących między wspomnianymi wyżej dwoma dużymi aktorami stosunków międzynarodowych należy do Unii Europejskiej, część do NATO, to w regionie środkowoeuropejskim funkcjonuje wiele formatów współpracy. Tych lokalnych porozumień jest zdecydowanie więcej niż w innych częściach Starego Kontynentu. Dobrze to pokazuje artykuł Iana Coopera i Federica Fabbriniego pt. *Regional Groups in the European Union: Mapping and Unexplored Form of Differentiation*, choć dołączona tam lista formatów współpracy środkowoeuropejskiej jest daleka od doskonałości i zawiera wiele braków (Cooper & Fabbrini, 2022, s. 957–958).

Obserwowana swoista nadaktywność Europy Środkowej ma kilka elementów charakterystycznych, których identyfikacja i analiza jest głównym celem niniejszego artykułu. Na wstępie warto zwrócić uwagę na trzy najważniejsze cechy. Po pierwsze wszystkie nowe formaty współpracy regionalnej powstawały w sytuacjach kryzysowych lub w obliczu wyzwań, były zatem swoistą reaktywną odpowiedzią na zmieniającą się sytuację geopolityczną. Przy czym w zdecydowanej większości każdy z nowych projektów był niezinstytucjonalizowaną formą współpracy, bez tworzenia podstaw traktatowych wymagających ratyfikacji na poziomie krajowym. Takie zachowanie aktorów międzynarodowych wynikało z zależności i podporządkowania współpracy regionalnej ważniejszym celom w polityce zagranicznej,

szczególnie na forum europejskim i w relacjach transatlantyckich. W wielu przypadkach unikano bowiem sytuacji, w której inni aktorzy mogliby uznać aktywność regionalną za próbę budowania alternatywy dla integracji europejskiej czy transatlantyckiej.

W wyjaśnieniu opisywanych procesów i zachowań przywódców politycznych państw środkowoeuropejskich przydatna będzie metoda decyzyjna w połączeniu z historyczną, co pozwoli na uchwycenie wydarzeń w konkretnym kontekście politycznym. Z perspektywy stosunków międzynarodowych teoria realistyczna i konstruktywizm okazały się narzędziami najbardziej przydatnymi; dotyczy to także minilateralizmu w ujęciu zaproponowanym przez Moisesa Naima, który pozwolił na zrozumienie fenomenu elastyczności konstrukcji współpracy regionalnej w Europie Środkowej.

## PRÓBY ODNALEZIENIA SIĘ NA GEOPOLITYCZNEJ MAPIE EUROPY PO JESIENI NARODÓW

Bankructwo komunistycznego eksperymentu, upadek bloku wschodniego, a także zapoczątkowane polskimi częściowo wolnymi wyborami w czerwcu 1989 r. przemiany ustrojowe w całym regionie wytworzyły zupełnie nową sytuację polityczną, burzącą dotychczasowy dwubiegunowy porządek świata oraz prosty podział na wschodnią i zachodnią Europę. Symboliczny upadek żelaznej kurtyny zakończył bezpośrednie panowanie Moskwy nad swoimi satelitami, do którego wykorzystywano podporządkowane im elity polityczne. Kres starego systemu jednak nie przesądzał o przyszłym zakotwieniu odzyskujących suwerenność państw środkowoeuropejskich. Otworzył jedynie okno możliwości, o którym ówcześni przywódcy Polski, Czechosłowacji, Węgier i innych państw regionu wiedzieli, że muszą je wykorzystać. Jednak różna sytuacja poszczególnych stolic oraz inna skala stojących przed nimi wyzwań, utrudniała znalezienie wspólnego mianownika, który byłby impulsem do prób zbudowania silnych więzi w regionie. Przywódcy litewscy, łotewscy i estońscy walczyli o odzyskanie niepodległości oraz uznania na arenie międzynarodowej, co finalnie udało się dopiero we wrześniu 1991 r. Czechosłowaccy i węgierscy działacze opozycji demokratycznej o wiele szybciej przejęli pełnię władzy z rąk komunistów

i mogli rozpocząć wolnorynkowe reformy przy stosunkowo dobrej sytuacji ich gospodarek na starcie. Podczas gdy w Bułgarii i Rumunii transformacja ustrojowa była sposobnością na rozstrzygnięcie walk frakcyjnych między komunistami, co spowodowało zdobycie władzy przez młodszych polityków, którzy szybko wdziali szaty socjaldemokratów, próbując w ten sposób się uwiarygodnić. Polska, która pierwsza weszła na ścieżkę przemian w klasycznym Huntingtonowskim modelu porozumienia elit (Huntington, 2009, s. 132–167), na pełną legitymizację nowego ustroju demokratycznego musiała czekać do wyborów parlamentarnych w 1991 r., a dodatkowo w tym czasie borykać się z głębokim kryzysem gospodarczym.

Dokładna analiza procesów przemian ustrojowych wykracza poza ramy artykułu, ale nawet ten zdawkowy opis sytuacji z lat 1989–1990 pokazuje, jak różny był punkt startu poszczególnych państw Europy Środkowej, co jednocześnie w dużym stopniu utrudniało nawiązanie silniejszych relacji w regionie. Dlatego pierwszy pomysł na organizację tej geopolitycznej próżni nadszedł z zewnątrz. Z inicjatywy Włoch i Austrii w listopadzie 1989 r. powołano do życia Quadragonale, który był włosko-austriackim pomysłem na nawiązanie ściślejszych relacji z Węgrami i ciągle jeszcze socjalistyczną Federalną Republiką Jugosławii. Rok później, po aksamitnej rewolucji i wyborze Václava Havla na prezydenta Czechosłowacji, przyjęto Pragę, zmieniając jednocześnie nazwę formatu na Pentagonale, a po zaproszeniu do współpracy Polski w 1991 r. na Hexagonale. Gdy po rozpadzie Jugosławii wspólnota międzynarodowa uznała poszczególne państwa na Bałkanach Zachodnich, zmieniono nazwę na Inicjatywę Środkowo-europejską (Central European Initiative, CEI), pod którą funkcjonuje do dziś, zrzeszając po kolejnych rozszerzeniach 17 państw.

Według niektórych badaczy początkową intencją Wiednia i Rzymu była chęć nawiązania bliskich relacji z państwami środkowoeuropejskimi wybijającymi się na suwerenność polityczną, zanim większą aktywnością w regionie wykażą się Niemcy, zaangażowani wówczas w proces zjednoczenia (Walczuk, 2024, s. 83). To w pewnym stopniu się udało, gdyż pozwoliło kapitałowi austriackiemu i włoskiemu wejść na otwierające się rynki i skorzystać z ofert prywatyzacyjnych szczególnie w bankowości czy ubezpieczeniach. Jednak polityczne znaczenie CEI było niewielkie mimo stworzenia ram instytucjonalnych i otwarcia w 1996 r. stałego sekretariatu w Trieście. Do dzisiaj

trudno uznać, by CEI była ważnym forum debat na temat współpracy regionalnej i raczej nic nie zapowiada, by miało się to zmienić w najbliższym czasie. Inicjatywa Środkowoeuropejska jest co najwyżej wykorzystywana jako jedna z form obecności państw aspirujących do integracji z Unią Europejską na arenie międzynarodowej, które może się wykazać swoją aktywnością w trakcie pełnienia rotacyjnej rocznej prezydencji w CEI. Tak na przykład zrobiła Mołdawia, która kierowała wydarzeniami organizowanymi pod auspicjami CEI w 2023 r. i koordynowała je, kładąc głównie nacisk na wspieranie procesów integracyjnych w Europie (CEI, 2024, s. 6–7).

Wydaje się, że od samego początku istnienia Inicjatywy Środkowoeuropejskiej nie wszyscy zaangażowani byli przekonani, że włosko-austriacki projekt odpowie na wszystkie problemy regionu w dobie przemian ustrojowych. Szczególnie widoczne było to w postawie i pierwszych decyzjach Václava Havla wybranego na fali aksamitnej rewolucji w grudniu 1989 r. na prezydenta Czechosłowacji (szerzej: Burakowski, Gubrynowicz, & Ukielski, 2009, s. 217–222). Ten współtwórca ruchu Karta 77, prześladowany i wielokrotnie więziony przez władze komunistyczne dysydent, do pałacu na Hradczanach wkraczał z wyraźną co do treści, ale mglistą co do formy ideą „powrotu do Europy”. Z tą myślą V. Havel podzielił się z polskimi parlamentarzystami podczas swojej oficjalnej wizyty w Polsce i w wystąpieniu na wspólnym posiedzeniu Sejmu i Senatu w lutym 1990 r. Zwracając się do polskich przywódców, mówił, że przed Europą Środkową stoi wyjątkowa szansa, by ten dotychczasowy byt historyczny i duchowy przerodzić w polityczny. Zapowiedział organizację konferencji środkowoeuropejskiej w Bratysławie w najbliższym czasie, chciał na niej przedyskutować możliwości koordynacji wspólnych działań w „drodze do Europy” (*Projev prezidenta CSSR Václava Havla v polském Sejmie a Senátu*, 1990). Do zapowiedzianego wydarzenia doszło w czerwcu 1990 r., podczas którego prezydent Czechosłowacji bardziej szczegółowo zarysował swój program polityki regionalnej. W inauguracyjnym wystąpieniu podkreślił doniosłość chwili, szansę stojącą przed regionem, by samodzielnie decydować o swoim losie i współpracować na rzecz integracji z Europą Zachodnią. W Bratysławie padła też konkretna propozycja stworzenia regionalnych formatów koordynujących działania integracyjne. Przy czym, ku zaskoczeniu polskiej delegacji, V. Havel zaproponował, by jedno

centrum zbudować wokół państw naddunajskich wchodzących dawniej w skład monarchii habsburskiej (czyli: Austrii, Czechosłowacji, Węgier i Jugosławii), a Polska wraz odzyskującymi niepodległość Litwinami, Łotyszami i Estończykami powinna koncentrować swoją współpracę w basenie Morza Bałtyckiego. Dla Czechosłowacji V. Havel rezerwował rolę swoistego zwornika, pomostu między tymi dwoma formacjami (*Projev prezidenta ČSFR Václava Havla na setkání představitelů Polska, Československa a Maďarska*, 1990). Było to zaskakujące dla polskiej delegacji, gdyż przedstawione stanowisko odbiegało od tego, które V. Havel zaprezentował cztery miesiące wcześniej w Warszawie przed posłami i senatorami. Kluczem do zrozumienia postawy czechosłowackiego prezydenta mogą być słowa z jego wystąpienia podczas bratysławskiej konferencji. Zarysowując projekt tworzenia dwóch bloków regionalnych, wskazał, że Polska znajduje się w wyjątkowym położeniu między Niemcami a transformującymi się Sowietami. To właśnie obawy V. Havla, że bliższa współpraca z Warszawą może wciągnąć Czechosłowację w niepewny bieg wydarzeń na Wschodzie, a także fakt, że granica z Niemcami nie była wówczas jeszcze unormowana traktatowo, a na terytorium Polski ciągle stacjonowała Armia Czerwona, kazał mu utrzymać dystans w relacjach z Warszawą (szerzej Bajda, 2015, s. 188–190).

## FENOMEN GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

A jednak żaden związek naddunajski nie powstał. Co więcej – parę miesięcy później ten sam polityk zmienia radykalnie zdanie i organizuje spotkanie w trójkącie Czechosłowacja – Polska – Węgry, by utworzyć Grupę Wyszehradzką. Jak pokazują zachowane zdjęcia rękopisu Deklaracji Wyszehradzkiej, został on sporządzony w języku czeskim przez V. Havla (*Visegrad Declaration*, 1991). Trudno uznać prezydenta Czechosłowacji za nieracjonalnego polityka, który często zmieniał zdanie. Także w tym przypadku decyzje były przemyślane i wynikały ze zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Dla V. Havla okres kilku miesięcy między konferencją bratysławską a wyszehradzkim szczytem to był czas, w którym jego pierwotny plan upadł, zanim jeszcze nawet oficjalnie wszedł w życie. Wpierw Pragę rozczarowała postawa Austriaków, którzy nie bardzo wykazywali się

zainteresowaniem, by aktywnie włączyć się w proces budowania nowych relacji z państwami środkowoeuropejskimi. Jak zauważył Emil Brix, „Austria w wyniku pokojowej rewolucji 1989 r. otrzymała szansę, aby wspólnie z krajami Europy Środkowej kształtować ten obszar” (Brix, 2012, s. 106). Ale ani wtedy, ani później przy innych okazjach Wiedeń nie chciał skorzystać z tej sposobności. Dodatkowo w tym czasie rozpoczął się proces rozpadu Jugosławii, gdy Słowenia w lipcu 1990 r. ogłosiła niepodległość (szerzej Kuźniar & Fronczyk, 2013, s. 39). W tej sytuacji z całej pierwotnej konstrukcji czechosłowackiemu prezydentowi zostały wyłącznie Węgry, które przy każdej okazji upominały się o prawa swojej licznej mniejszości żyjącej na ziemiach słowackich. Dlatego Polska stała się o wiele bardziej atrakcyjnym partnerem i niemalże warunkiem koniecznym dla zbudowania jakiegoś formatu współpracy regionalnej. Nie oznacza to jednak, że z perspektywy V. Havla znikły wszystkie obawy związane z bliższymi relacjami z Warszawą. Miały one swoje odbicie w konstrukcji Grupy Wyszehradzkiej. Dokument podpisany 15 lutego 1990 r. na zamku wyszehradzkim przez prezydentów Lecha Wałęsę i Václava Havla oraz premiera Józsefa Antalla nosił tytuł „Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej” (*Visegrad Declaration*, 1991). Taki tytuł wprost wskazywał, że uruchomienie projektu ma charakter pomocniczy wobec Havlowskiej idei „powrotu do Europy”. O pomocniczej roli Grupy Wyszehradzkiej (po rozpadzie federacji czechosłowackiej często zapisywanej za pomocą skrótu V4) świadczy też jej konstrukcja. Od lutego 1990 r. do dziś V4 jest niezinstytucjonalizowanym formatem współpracy, bez osobowości prawnej, bez stałej siedziby, sformalizowanych organów kierowniczych czy budżetu. Taki kształt z jednej strony pozwalał uniknąć podejrzeń o próbę budowania alternatywnych struktur wobec zintegrowanej Europy Zachodniej, do której wszystkie trzy państwa aspirowały, z drugiej – zabezpieczał mniejsze państwa przed ewentualnymi aspiracjami Warszawy, jeśli chodzi o wykorzystanie jej przewagi i narzucanie całemu regionowi polskiego punktu widzenia na sprawy międzynarodowe. Brak instytucjonalizacji spowodował bowiem, że decyzje zapadały i zapadają do dziś w drodze konsensusu, który niwelował niesymetryczność potencjałów poszczególnych stolic.

Powołanie do życia Grupy Wyszehradzkiej okazało się wyjątkowo skutecznym krokiem „ucieczki ze Wschodu”, jak procesy przemian ustrojowych w Europie Środkowej postrzegał Radosław Zenderowski, polegające między innymi na udowodnieniu partnerom zachodnim odrębności regionu i braku niebezpieczeństwa resowietyzacji lub bałkanizacji regionu (Zenderowski, 2004, s. 41). Nieoczekiwanym efektem utworzenia V4 było, że przy braku aktywności innych zachodnich aktorów międzynarodowych powstał projekt regionalnej współpracy zorganizowany samodzielnie przez państwa środkowoeuropejskie. Zostało to szczególnie dostrzeżone w Niemczech, które po zjednoczeniu chciały odgrywać bardziej aktywną rolę regionalnego kreatora. Jak zauważył Karl Schlögel, Berlin się spóźnił na pierwszą turę organizowania się Europy Środkowej.

Niemcy żyją w środku Europy, ale dyskusja o europejskim środku nie rozgorzała w Berlinie, lecz w Pradze, Warszawie, Budapeszcie (...). Nagle pojawiło się pojęcie Europy Środkowej, Europy centralnej – wydawało się, że dawno już wykreślone ze słownika (Schlögel, 2005, s. 15).

Przywrócenie pojęcia Europy Środkowej do debaty publicznej było kolejnym rezultatem powołania Grupy Wyszehradzkiej. Natomiast z perspektywy trzech państw środkowoeuropejskich ważniejsze stało się, że dzięki V4 stworzono format stabilizujący region, będący swoistym przykładem dla innych, szczególnie w obliczu rozpadu Związku Sowieckiego i Jugosławii. Państwa wyszehradzkie dzięki temu stały się liderami procesów integracyjnych, pierwszymi, z którymi zaczęto rozmawiać w kontekście rozszerzenia NATO i Unii Europejskiej (szerzej: Bajda, 2024, s. 63–65). Co prawda po drodze do członkostwa w instytucjach europejskich i transatlantyckich wypadła Słowacja, w latach 1993–1998 rządzona przez premiera Vladimíra Mečiara (szerzej: Žarna, 2015, s. 108–118). Jednak po przejściu władzy w październiku 1998 r. przez środowiska demokratyczne na Słowacji ofensywa dyplomatyczna Grupy Wyszehradzkiej umożliwiła Bratysławie dołączenie do pierwszej grupy państw przyjętych do Unii Europejskiej w maju 2004 r. oraz dwa miesiące wcześniej do NATO w drugiej fali rozszerzenia sojuszu wraz z państwami bałtyckimi, Bułgarią, Rumunią i Słowenią.

Skuteczność działania Grupy Wyszehradzkiej jako instrumentu wsparcia głównych kierunków polityki europejskiej i transatlantyckiej

oraz udział V4 w przyspieszeniu procesów integracyjnych Słowacji z UE i NATO spowodowały, że o członkostwo w wyszehradzkim klubie zaczęły mniej lub bardziej oficjalnie ubiegać się inne państwa środkowoeuropejskie. Jednak przywódcy V4 podjęli decyzję o nierozszerzaniu Grupy Wyszehradzkiej. W zamian od 2000 r. wprowadzono format V4+, polegający na zapraszaniu państw trzecich na konkretne wydarzenie. W ten sposób regularnie były organizowane spotkania V4 + Ukraina czy V4 + Bałkany Zachodnie, ale spotykano się też z Bałtami, Bułgarią czy Rumunią. Dla zrozumienia tego fenomenu pomocna w tym przypadku może być teoria minilateralizmu Moisesa Naima. Pozwoli ona pojąć, dlaczego Grupa Wyszehradzka zrezygnowała z próby wzmocnienia swojej pozycji poprzez przyjęcie nowych członków. W skrócie teoria ta zakłada, że w przypadku współpracy o charakterze pomocniczym w stosunku do większych wyzwań państwa będą gotowe zrzeszać się w najmniejszą liczbę aktywnych członków, gdy przekładać się to będzie na większą wartość dodaną (Naim, 2009). Dobrą ilustracją działania tej zasady w praktyce była wypowiedź byłego słowackiego premiera Mikuláša Dzurindy w udzielonym autorowi niniejszego tekstu wywiadzie w marcu 2013 r. Stwierdził w nim, że dla Słowacji jest wyjątkowo cenne, gdy w trakcie swojej prezydentury w Grupie Wyszehradzkiej (rotacyjne roczne przewodnictwo koordynujące aktywność V4) w przypadku uzgodnienia wspólnego stanowiska może się wypowiadać na forach europejskich w imieniu 60 milionów Środkowoeuropejczyków zamiast tylko 5 milionów Słowaków (Dzurinda, 2013). W przypadku rozszerzenia Grupy Wyszehradzkiej o państwa najbardziej swego czasu o to zabiegające, jak Litwa czy Rumunia, prezydentura Słowacji przypadłaby raz na 6 lat, co ograniczałoby Bratysławie możliwość lewarowania politycznego na forum europejskim. Dlatego utrzymanie dotychczasowego formatu i brak konieczności dzielenia się prestiżem płynącym z ekskluzywnego członkostwa w V4 leży w interesie mniejszych stolic.

## MODELOWOŚĆ GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

Obserwacje funkcjonowania Grupy Wyszehradzkiej przez innych regionalnych aktorów, przy braku możliwości uzyskania członkostwa w V4, skutkowało kopiowaniem formatu wyszehradzkiego.

Najlepszą tego ilustracją jest Grupa Krajowa (Craiova Group, C4) utworzona w 2015 r. z inicjatywy rumuńskiego premiera Victora Ponty, który wcześniej bezskutecznie zabiegał o członkostwo w V4. Zapraszając przywódców Serbii i Bułgarii (Grecja dołączyła do C4 w 2017 r.) do projektu, V. Ponta wprost mówił, że inspiracją dla niego była Grupa Wyszehradzka (*Bulgaria, Romania, Serbia Establish Craiova Group for Cooperation*, 2015). Grupa Krajowa, podobnie jak V4, nie powołała ram instytucjonalnych. Stanowi ona platformę współpracy politycznej, której jednym z najważniejszych celów jest wsparcie Serbii w jej procesie akcesyjnym do Unii Europejskiej – czyli podobnie jak w przypadku początków Grupy Wyszehradzkiej, C4 ma przede wszystkim cele pomocnicze związane z integracją europejską (Bochev, 2018).

Grupa Wyszehradzka była nie tylko modelem, ale także obiektem konkurencji. Podczas jednego ze spotkań premierów Grupy Krajowej szef bułgarskiego rządu stwierdził, że C4 nie jest jak V4 tylko platformą polityczną, ale czymś lepszym, zajmującym się infrastrukturą i innymi konkretnymi projektami (Bochev, 2018). Element konkurencyjności w stosunku do Grupy Wyszehradzkiej był jeszcze silniej widoczny w przypadku powołanego do życia także w 2015 r. Trójkąta Sławkowskiego z inicjatywy Austrii, do którego zaproszono Czechy i Słowację. Jego geneza związana jest z negatywną odpowiedzią na propozycję ówczesnego czeskiego prezydenta Miloša Zemana, który postulował rozszerzenie V4 o Austrię i Słowenię. Dyskusje wewnątrz V4 wykorzystywała Austria, by spróbować wrócić do gry w Europie Środkowej. Zaproponowany przez austriackiego ministra spraw zagranicznych pomysł miał mieć charakter forum konsultacyjnego przed posiedzeniami organów unijnych, co bezpośrednio kopiowało rozwiązania wyszehradzkie, a także sposobem na przyspieszenie realizacji projektów infrastrukturalnych i energetycznych łączących trzy państwa (Groszkowski, 2015).

Dwa powyższe pomysły na nowe formaty współpracy regionalnej nie dość, że bezpośrednio odwoływały się do doświadczeń Grupy Wyszehradzkiej, to jeszcze próbowały przedstawić się w kategoriach lepszego V4. Te ambitne zapowiedzi w niewielkim stopniu przełożyły się na realne efekty. Dziś bowiem ani Grupa Krajowa, ani Trójkąt Sławkowski nie są żadnymi poważnie rozpoznawalnymi markami na arenie międzynarodowej. Z jednej strony Austria po raz kolejny

udowodniła, że nawet inicjując współpracę, nie potrafi z tej szansy skorzystać. W polityce Wiednia brakuje determinacji, by odgrywać bardziej podmiotową rolę w Europie Środkowej. To rozczarowanie jest dostrzegalne w Pradze i Bratysławie, w obu stolicach żywno bowiem nadzieje, że będzie to skuteczny instrument służący dodatkowemu wzmocnieniu pozycji Czech i Słowacji na arenie europejskiej dzięki austriackiemu wsparciu. Z drugiej strony przykład obu inicjatyw pokazał, że chęć konkurowania z V4 może być wystarczającym powodem uruchomienia nowych projektów, ale niewystarczającym, by podtrzymać zaangażowanie i zainteresowanie uczestników.

Grupa Wyszehradzka pokazała, że regionalne zaangażowanie, by było warte podejmowanych wysiłków, musi być odpowiedzią na wyzwanie większe niż tylko mające charakter lokalny. Dlatego też o wiele bardziej żywotnym formatem okazała się Dziewiątka Bukareszteńska (B9) skupiająca państwa będące wschodnią flanką NATO: Estonię, Łotwę, Litwę, Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, Rumunię i Bułgarię. Bezpośrednim powodem uruchomienia projektu była zmiana w architekturze bezpieczeństwa europejskiego po aneksji Krymu przez Federację Rosyjską w 2014 r., a szczególnie brak adekwatnej odpowiedzi ze strony zachodnich sojuszników. Stąd z inicjatywą nawiązania bliższej współpracy obronnej wyszli prezydenci Polski i Rumunii, dwóch największych państw na wschodniej flance NATO, które w naturalny sposób biorą na siebie odpowiedzialność za bezpieczeństwo regionu. Podczas pierwszego szczytu zorganizowanego w listopadzie 2015 r. nie tylko jednoznacznie zdefiniowali Federację Rosyjską jako kraj niszczący porządek międzynarodowy i stanowiący realną groźbę dla sojuszu, ale też podkreślili konieczność zaprzestania traktowania państw wschodniej flanki jako członków NATO drugiej kategorii (Bajda, 2024, s. 69). W ten sposób inicjatywę polsko-rumuńską odczytali także partnerzy zachodni. W jednym z komentarzy niemieckich napisano wprost, że

USA i Europa Zachodnia muszą poważnie traktować obawy ich wschodnioeuropejskich partnerów. Istnieje duże ryzyko, że jeżeli NATO zlekceważy tę ważną regionalną inicjatywę, Sojusz spotka los podobny do Unii Europejskiej. Wielu Europejczyków ze wschodnich krajów UE także po latach członkostwa czuje się jak obywatele drugiej kategorii (Schwartz, 2015).

Rola i znaczenie Bukareszteńskiej Dziewiątki nie była w pierwszych latach zdefiniowana, po inauguracyjnym spotkaniu prezydenckim w 2015 r. do kolejnego doszło dopiero w Warszawie trzy lata później. Przy okazji warszawskiego wydarzenia goście wzięli udział w uroczystościach 100-lecia odzyskania przez Polskę niepodległości, co miało stanowić dodatkowy dowód na jedność państw wschodniej flanki NATO. Od tego czasu spotkania odbywają regularnie, często stanowią formę przygotowania wspólnego stanowiska przed kolejnymi szczytami Sojuszu Północnoatlantyckiego. O wzrastającej roli Dziewiątki Bukareszteńskiej może świadczyć dwukrotna obecność prezydenta Stanów Zjednoczonych Joe Bidena w 2021 (Bukareszt) i 2023 r. (Warszawa).

### INICJATYWA TRÓJMORZA – NOWY FORMAT REGIONALNEJ WSPÓŁPRACY

Zainaugurowany w sierpniu 2016 r. w Dubrowniku nowy format współpracy regionalnej z inicjatywy prezydenta RP Andrzeja Dudy i prezydent Chorwacji Kolindy Grabar-Kitarović z wielu powodów wydaje się najciekawszym pomysłem ostatnich lat. Inicjatywa Trójmorza (Three Seas Initiative, TSI) z jednej strony powieliła mechanizmy funkcjonujące z sukcesem w regionie od dekad (brak instytucjonalizacji, skupienie się na regularnych spotkaniach na szczycie), stanowi kolejną odpowiedź na zidentyfikowane zagrożenia, z drugiej jest bardzo śmiałym i ambitnym projektem próbującym skupić w jednym miejscu i zaangażować do współpracy 12 państw, w tym tak różnych jak Estonia i Bułgaria. Do tej pory poza forami europejskimi i B9 te dwa najbardziej od siebie oddalone państwa miały niewiele okazji do kontaktów, a tym bardziej do dyskusji nad wspólnymi strategicznymi tematami. Polsko-chorwacka inicjatywa takie obszary potrafiła zdiagnozować, a wyzwania zdefiniować. Dostrzeżono, że przy wszystkich pozytywach Unii Europejskiej nowym państwom członkowskim przypisano status peryferyjny, narzucając bierny proces europeizacji, tworząc w ten sposób obszar gospodarki podporządkowanej i pomocniczej wobec zachodnich, bogatszych centrów decyzyjnych. Uznano, że sposobem na zdobycie większej niezależności będzie – możliwe dzięki uzyskaniu dostępu

do surowców energetycznych – zwiększenie kontaktów handlowych poprzez rozbudowę infrastruktury transportowej i wykorzystanie dynamiki regionu nadganiającej po czasach komunizmu zapóźnienia w gospodarce dzięki lepszemu wykorzystaniu nowym technologii cyfrowych (Bajda, 2020, s. 5–6). O niezależności Inicjatywy Trójomorza świadczy fakt nieobecności przedstawicieli Unii Europejskiej czy największych państw zachodnich. Za to z zaproszenia skorzystali Chińczycy i Turcy, widząc w tym szansę na pogłębienie współpracy z państwami środkowoeuropejskimi (Kowal & Orzelska-Stączek, 2019, s. 58). Obecność delegacji chińskiej zdynamizowała dyplomację amerykańską, która w aktywności Pekinu dostrzegła zagrożenie dla swoich wpływów w regionie. Stąd na kolejny szczyt Inicjatywy Trójomorza do Warszawy przyjechał prezydent USA Donald Trump, który nie tylko zaproponował Europie Środkowej dostawy amerykańskich surowców energetycznych, ale też dzięki swojej obecności wzmocnił cały projekt, niejako go autoryzując (Grgić, 2023, s. 226–227). Obecność D. Trumpa miała charakter fundamentalny. Przekonała wahające się państwa regionu do większego zaangażowania w TSI. Warto przypomnieć, że na pierwszym szczycie w Dubrowniku obecnych było 6 z 12 zaproszonych prezydentów, w Warszawie zabrakło tylko Miloša Zemana z Czech i Alexandra Van der Bellena z Austrii. Szczególnie dla mniejszych państw udział w szczytach Inicjatywy Trójomorza stał się ważną okazją do spotkania z wysokimi urzędnikami administracji waszyngtońskiej, a także z amerykańskim biznesem. Dodatkowo D. Trump swoim udziałem w warszawskim spotkaniu zwrócił uwagę światowej opinii publicznej na rolę Europy Środkowej i wymusił reakcję państw zachodnich, którzy do tego momentu z dużym lekceważeniem patrzyli na polsko-chorwacki projekt. Dlatego na kolejnym szczycie organizowanym w Bukareszcie obecny był już szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker i niemiecki minister spraw zagranicznych Heiko Maas, który nawet zabiegał o przyjęcie Berlina do Inicjatywy Trójomorza. Finalnie USA, RFN i Komisji Europejskiej przyznano status partnerów strategicznych TSI (Bajda, 2024, s. 71–72). Nie jest zadaniem artykułu opisywać rozwój formatu Inicjatywy Trójomorza, ale warto zauważyć, jak TSI ewoluowało. Korzystając z doświadczenia V4, utrzymano niezinstytucjonalizowany charakter projektu, dla koordynacji działań w większości państw regionu powołano koordynatorów, często w randze wiceministrów.

Od estońskiego szczytu w 2020 r. przyjęto, że państwo organizujące kolejne spotkanie prezydenckie będzie sprawować nieformalną prezydencję. Swoistą powtórką z formatu V4+ było nadanie statusu partnera strategicznego USA, RFN i KE, by w ostatnich latach Ukrainę i Mołdawię definiować w kategoriach państw uczestniczących.

Inicjatywa Trójmorza wymyka się jednak dotychczasowym modelom tworzenia formatów regionalnych w Europie Środkowej. Pierwszą rewolucyjną decyzją było przyjęcie nowego państwa do inicjującej projekt dwunastki. Na szczycie organizowanym w Bukareszcie w 2023 r. nowym członkiem została Grecja. TSI pokazała zatem, że jest atrakcyjnym pomysłem, potrafiącym przyciągać innych. Dobrze to ilustruje oświadczenie greckiego MSZ, w którym podkreślano, że przystąpienie Aten do Inicjatywy Trójmorza pozwala na nawiązanie współpracy z dużą liczbą państw unijnych, które są zdeterminowane, by połączyć swoje sieci infrastrukturalne, przede wszystkim przesyłowe. Pozwala to Grekom na włączenie się w projekty energetyczne oraz – dzięki swojemu położeniu – stanowienie dla Europy Środkowej swoistej bramy do Afryki Północnej i na Bliski Wschód (*International Cooperation. Three Seas Initiative*, 2023). Na wzrastającą atrakcyjność Inicjatywy Trójmorza zwracali uwagę także komentatorzy zachodni. Przywołany wyżej R. Schwartz przy okazji analizy przygotowań do szczytu w Bukareszcie i zapowiedzi rozszerzenia formatu trójmorskiego podkreślał, że Niemcy już od dłuższego czasu zgłaszają chęć akcesji do TSI (Schwartz, 2015). Innym elementem wyróżniającym Inicjatywę Trójmorza jest jej o wiele większa atrakcyjność dla aktorów zewnętrznych. Podczas ostatniego szczytu w Wilnie nowym partnerem strategicznym została Japonia, która w ten sposób dołączyła do wcześniejszej „wielkiej trójki” (Varvuolis, 2024, s. 9). Tokio dostrzegło szansę na wzmocnienie swojej obecności szczególnie w energetyce i projektach cyfryzacyjnych.

## ZAKOŃCZENIE

Różne formy współpracy w naszej części kontynentu skonstruowały współczesne pojęcie Europy Środkowej już nie wyłącznie jako figurę literacką, ale konkretny byt polityczny, który zmieniał się z biegiem czasu – od Grupy Wyszehradzkiej do Inicjatywy Trójmorza.

Samodzielność najbardziej trwałych projektów pokazuje, że były one odpowiedzią na wyzwania i zagrożenia. Stanowiło to o ich sile i jednocześnie słabości, bo było działaniem reakcyjnym i oczekującym odpowiedzi ze strony innych aktorów międzynarodowych (Zachodu, Unii Europejskiej, NATO). Traktowanie współpracy środkowoeuropejskiej jako swoistego apelu do aktorów zewnętrznych powodowało brak chęci do budowania trwałych instytucji, gdyż pełniły one funkcje pomocnicze wobec głównych celów w polityce zagranicznej, najpierw uzyskania członkostwa w NATO i UE, a obecnie wzmocnienia własnej pozycji w obu organizacjach. Tworzenie więzi i sieci kooperujących ze sobą państw wewnątrz regionu było celem drugorzędnym. Dlatego należy w tych okolicznościach uznać, że regularne spotkania, elementy koordynacji (prezydencja, koordynatorzy lub pełnomocnicy), chęć przyjmowania na siebie roli gospodarzy szczytów to jednak duża wartość dodana, szczególnie w porównaniu do innych regionów.

#### BIBLIOGRAFIA

- Bajda, P. (2020). *Inicjatywa Trójmorza 2016–2020 in statu nascendi*. Warszawa: Collegium Inerethnicum.
- Bajda, P. (2015). *Współpraca wyszehradzka – nowe wyzwania w zmieniającej się Europie. Ocena polskiej prezydencji w V4 2012/13. Od minilateralizmu do makroregionu*. W K. Koźbiał (Red.), *Europa Środkowa. Central Europe*. T. 3 (s. 187–205). Oświęcim: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Rotmistrza Witolda Pileckiego w Oświęcimiu.
- Bajda, P. (2024). *Wybijanie się Europy Środkowej na niezależność geopolityczną po 1989 roku*. W K. Walczuk (Red.), *Polityka europejska państw Europy Środkowej* (s. 49–77). Warszawa: Wydawnictwo Akademii Wymiaru Sprawiedliwości.
- Bocheński, A. (2009). *Między Niemcami a Rosją*. Kraków–Warszawa: Ośrodek Myśli Politycznej i Fundacja Pamięć i Tożsamość.
- Brix, E. (2012). *Z powrotem w Europie Środkowej. Eseje i szkice*. Kraków: Międzynarodowe Centrum Kultury.
- Burakowski, A., Gubrynowicz, A., & Ukielski, P. (2009). *1989 – Jesień Narodów*. Warszawa: Collegium Civitas, Instytut Studiów Politycznych PAN, Wydawnictwo TRIO.
- Cooper, I., & Fabbrini, F. (2022). Regional Groups in the European Union. Mapping and Unexplored form of Differentiation. *European Papers*, 7(2), 949–968.

- Dzurinda, M. (2013). *Wywiad dla Piotra Bajdy przeprowadzony w Bratysławie 15 marca 2013*. Nagranie w dyspozycji autora.
- Grgić, G. (2023). The Changing Dynamics of Regionalism in Central and Eastern Europe: The Case of the Three Seas Initiative. *Geopolitics*, 28(1), 216–238.
- Huntington, S. (2009). *Trzecia fala demokratyzacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kowal, P., & Orzelska-Stączek, A. (2019). *Inicjatywa Trójmorza. Geneza, cele i funkcjonowanie*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Kuźniar, R., & Fronczyk, A. (2012). Wojna etniczna w byłej Jugosławii – źródła i skutki. Wybrane aspekty. *Zeszyty Naukowe WSOWL*, 2(168).
- Schlögel, K. (2005). *Środek leży na wschodzie*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Varvuolis, G. (2024). Foreword. W A. Orzelska-Stączek (Red.), *The Three Seas Initiative: an original concept of regional cooperation in different approaches* (s. 7–10), Warszawa: The Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences.
- Walczuk, K. (2024). *Formaty współpracy państwa Europy Środkowej – założenia i znaczenie*. W K. Walczuk (Red.), *Polityka europejska państw Europy Środkowej* (s. 79–106). Warszawa: Wydawnictwo Akademii Wymiaru Sprawiedliwości.
- Zenderowski, R. (2004). *Europa Środkowa jako „ucieczka przed Wschodem czy „pomost” między Wschodem a Zachodem?* W R. Zenderowski (Red.), *Europa Środkowa: wspólnota czy zbiorowość?* (s. 36–48). Wrocław–Warszawa–Kraków: Zakład Narodowy imienia Ossolińskich – Wydawnictwo Ossolineum.
- Żarna, K. (2015). *Od Mečiara do Dzurindy. Główne kierunki polityki zagranicznej Republiki Słowackiej w latach 1993–2002*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

#### Materiały internetowe

- Bochev, V. (2018, 6 grudnia), *Craiova Group – too late or better late than never?* Pozyskano z: <https://cep.org.rs/en/blog/craiova-group-too-late-or-better-late-than-never/> (dostęp: 04.10.2024).
- Bulgaria, Romania, Serbia Establish Craiova Group for Cooperation* (2015, 24 kwietnia). Pozyskano z: <https://www.novinite.com/articles/168120/Bulgaria,+Romania,+Serbia+Establish+Craiova+Group+for+Cooperation> (dostęp: 04.10.2024).
- Central European Initiative, Annual Report of the Secretary General 2023*. Pozyskano z: <https://www.cei.int/sites/default/files/publications/downloads/108.001-24%20ANNUAL%20REPORT%202023%20-%20%20FINAL.pdf> (dostęp: 28.09.2024).

- Groszkowski, J. (2015, 4 lutego). *Deklaracja sławkowska. Nowy format współpracy regionalnej*. Pozyskano z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-04/deklaracja-slawkowska-nowy-format-wspolpracy-regionalnej> (dostęp: 05.10.2024).
- International Cooperation. Three Seas Initiative* (2023, 14 listopada). Pozyskano z: <https://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/interregional-cooperation.html?page=2> (dostęp: 12.10.2024).
- Naim, M. (2009, 21 czerwca), *Minilateralism*. Pozyskano z: <https://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/> (dostęp: 04.10.2024).
- Projev prezidenta ČSFR Václava Havla na setkání představitelů Polska, Československa a Maďarska* (1990, 9 czerwca). Pozyskano z: <http://old.hrad.cz/president/Havel/speeches/index.html> (dostęp: 30.09.2024).
- Projev prezidenta CSSR Václava Havla v polském Sejmu a Senátu* (1990, 25 lutego). Pozyskano z: [https://www.cvce.eu/obj/projev\\_prezidenta\\_cssr\\_vaclava\\_havla\\_v\\_polskem\\_sejmu\\_a\\_senatu\\_varшава\\_25\\_ledna\\_1990-cs-d639c9ab-79ce-41d9-8767-4a9bd804ec35.html](https://www.cvce.eu/obj/projev_prezidenta_cssr_vaclava_havla_v_polskem_sejmu_a_senatu_varшава_25_ledna_1990-cs-d639c9ab-79ce-41d9-8767-4a9bd804ec35.html) (dostęp: 30.09.2024).
- Schwartz, R. (2015, 5 listopada), *Wschodnia flanka NATO jednoczy siły*. Pozyskano z: <https://www.dw.com/pl/wschodnia-flanka-nato-jednoczy-si%C5%82y/a-18830586> (dostęp: 10.10.2024).
- Schwartz, R. (2023, 9 czerwca), *What is the Three Seas Initiative and why is it expanding?* Pozyskano z: <https://www.dw.com/en/what-is-the-three-seas-initiative-and-why-is-it-expanding/a-66733162> (dostęp: 12.10.2024).
- Visegrad Declaration* (1991, 15 lutego). Pozyskano z: <https://www.vise-gradgroup.eu/documents/visegrad-declarations> (dostęp: 02.10.2024).

## Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>