

**Nowa Grupa Wyszehradzka
w nowej Unii Europejskiej
– szanse i możliwości rozwoju**

**A new Visegrad Group
in the new European Union
– possibilities and opportunities
for development**

Patrycja Bukalska
współpraca / co-operation:
Mariusz Bocian

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

Anna Łabuszewska

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Tłumaczenie / Translation

Anna Wielopolska

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00, 628 47 67

fax: +48 /22/ 629 87 99

Spis treści / Contents

Nowa Grupa Wyszehradzka w nowej Unii Europejskiej – szanse i możliwości rozwoju / 5

- I. Spojrzenie wstecz / 5
- II. Mechanizmy działania i nowe zadania Grupy Wyszehradzkiej / 8
- III. Zagrożenia i perspektywy / 14
- IV. Wnioski / 16

A new Visegrad Group in the new European Union – possibilities and opportunities for development / 17

- I. Looking back / 17
- II. Operating mechanisms and new tasks of the Visegrad Group / 20
- III. Threats and perspectives / 26
- IV. Conclusions / 28

Nowa Grupa Wyszehradzka w nowej Unii Europejskiej – szanse i możliwości rozwoju

Grupa Wyszehradzka spełniła zadania, jakie przed nią postawiono w momencie jej powstania. Bezzasadne wydaje się zatem snucie rozważań na temat potrzeby dalszego jej funkcjonowania. Wskazane jest natomiast wytyczenie przed nią nowych zadań, właściwych dla funkcjonowania grupy w nowych europejskich realiach – po wstąpieniu państw wyszehradzkich do Unii Europejskiej w maju 2004 roku.

I. Spojrzenie wstecz

Grupa Wyszehradzka (V4), nieinstytucjonalne ugrupowanie skupiające cztery państwa Europy Środkowej – Czechy i Słowację (początkowo Czechosłowację), Polskę i Węgry – powstała dwanaście lat temu. Deklarację założycielską podpisali podczas spotkania w węgierskim mieście Wyszehrad (Visegrád) 15 lutego 1991 r. prezydenci Czechosłowacji i Polski, Vaclav Havel i Lech Wałęsa oraz premier Węgier József Antall. Celem Grupy była współpraca regionalna i zjednoczenie wysiłków mających doprowadzić te państwa do pomyślnej integracji ze strukturami zachodnimi: Unią Europejską i NATO. Przez te dwanaście lat Grupa miała swoje lepsze i gorsze chwile i co najmniej kilkakrotnie ogłaszano koniec jej istnienia. Współpraca załamała się m.in. po rozpadzie Czechosłowacji oraz w czasie sprawowania władzy w Czechach przez sceptycznego wobec Wyszehradu premiera Vaclava Klausu (obecnie, od lutego 2003 r., prezydenta Czech). Tylko w ubiegłym roku V4 miała dwa poważne kryzysy: po publicznym powrocie do sprawy Dekretów Benesza przez węgierskiego premiera Viktora Orbána (udział w spotkaniu wyszehradzkim odwołali wówczas szefowie rządów Czech i Słowacji) oraz podczas „wyścigu negocjatorów” na szczycie kopenhaskim UE. Ten ostatni „kryzys” uzmysłowił wszystkim, że każde z czterech państw członkowskich V4 ma

swoje wewnętrzne priorytety i to o nie przede wszystkim dbać będzie w Unii. Nie wyklucza to jednak współpracy tam, gdzie interesy wyszehradzkiej czwórki okazują się zbieżne, tak jak zbieżnym, wspólnym celem była integracja euroatlantycka. **Wskazane jest zatem realistyczne, a nie maksymalistyczne spojrzenie na V4, niestawianie jej zbyt wygórowanych wymagań i elastyczne dostosowywanie się do sytuacji.**

Elastyczność umożliwiła zmiany, jakim V4 uległa w ciągu dwunastu lat istnienia. Czas ten możemy podzielić na trzy zasadnicze okresy. Pierwszy – od powstania Grupy do 1998 r. – nie charakteryzowała zbyt intensywna współpraca, a raczej deklaracje i spotkania na wysokim prezydenckim szczeblu. Czas ten, z dzisiejszego punktu widzenia, bywa często lekceważony, jednak trzeba podkreślić, że w Europie po upadku komunizmu sygnały współpracy, bezpieczeństwa i stabilności (zwłaszcza w porównaniu z Bałkanami) były niezwykle cenne. Choć zatem właśnie w tym okresie dochodziło do zakłócenia współdziałania państw wyszehradzkich, to jednak udało się nie stracić z oczu zasadniczego celu, jakim była wspólna integracja z Zachodem i prezentować się jako region o jednoznacznie prozachodniej orientacji (komplikowała to nieco sytuacja Słowacji pod rządami kontrowersyjnego premiera Vladimira Mecziara). Przełomowy dla Grupy Wyszehradzkiej był rok 1998 – na Słowacji stracił władzę Vladimir Mecziar i rządy przejęła reformatorska ekipa Mikulasa Dzurindy, w Czechach zaś niechętnego Wyszehradowi Vaclava Klause zastąpił socjaldemokrata Milosz Zeman. Na spotkaniu w Budapeszcie 21 października 1998 r. premierzy Polski, Czech i Węgier wezwali Słowację, aby zajęła ponownie swoje miejsce w V4, co można traktować jako symboliczną reaktywację Grupy. Zadeklarowano też współpracę w negocjacjach z Unią oraz wsparcie dla innych krajów regionu z integracyjnymi ambicjami. Za jeden z głównych celów uznano członkostwo Słowacji w NATO.

Fakt, że zmiany na stanowiskach premierów okazały się tak ważne, jest znaczący, gdyż Grupa w tym czasie zesza z kontaktów na poziomie prezydenckim na poziom rządowy. W Bratysławie w maju 1999 r. spotkali się szefowie rządów czterech państw wyszehradzkich i ustalili konkret-

ne mechanizmy dalszego współdziałania: szefowie rządów będą się spotykać regularnie dwa razy w roku, przy czym jedno z tych spotkań będzie nieoficjalne („bez krawatów”). Zapewniono też autonomię działania wyszehradzkim ministrom, którzy mogą regulować harmonogram i agendę wspólnych spotkań i konsultacji zależnie od potrzeb.

Konsekwencją tej zasadniczej zmiany w orientacji V4 (z politycznych deklaracji na konkretne działania na niższych szczeblach) było dalsze przesunięcie punktu ciężkości działań Grupy: skupienie się na kwestiach dotyczących bezpośrednio obywateli. Wzmacnianiu inicjatyw obywatelskich i działalności organizacji pozarządowych w krajach V4 miało służyć powołanie w 2000 r. Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (IVF) z siedzibą w Bratysławie.

W ciągu dwunastu lat istnienia Grupy udało się pokonać trudności, z którymi państwa wyszehradzkie się stykały, pomyślnie dostosować sposoby działania V4 do zmieniającej się sytuacji w Europie, stworzyć mechanizmy współdziałania, które będą cenne również po maju 2004 r. Więzy między jej członkami są obecnie silniejsze niż w chwili powstania V4, a postawione zadania zostały wykonane. Co więcej, pojęcie Grupa Wyszehradzka (czy też państwa wyszehradzkie) na stałe weszło do słownika polityków i publicystów, wywołując jednoznacznie pozytywne konotacje ze stabilnym regionem, konsekwentnymi reformami i dojrzewającą demokracją. Wyszehrad stał się marką i może być przykładem integracji dla innych regionów, chociażby dla bliskich mu geograficznie i kulturowo Bałkanów. Mówienie o końcu Grupy wydaje się przedwczesne. Bardziej wskazane byłoby określenie zadań i wyzwań, jakie czekają państwa wyszehradzkie w zjednoczonej Europie, a wśród nich wyznaczenie takich, którym łatwiej będzie sprostać wspólnymi siłami.

Całemu środkowoeuropejskiemu regionowi potrzebna jest obecnie otwarta dyskusja o jego nowym kształcie, nowej europejskiej rzeczywistości. Potrzebne jest jasne wytyczenie nowych celów – zarówno tych długoterminowych, rozłożonych na lata, jak i tych zdecydowanie bliższych – zadań na najbliższe miesiące.

II. Mechanizmy działania i nowe zadania Grupy Wyszehradzkiej

1. Współpraca wewnętrzna

Korzyści płynące z istnienia Wyszehradu to nie tylko pozytywny wizerunek na zewnątrz, ale także współpraca między czterema państwami. Regularnie spotykają się nie tylko premierzy, lecz również szefowie poszczególnych resortów: kultury, obrony, transportu, sprawiedliwości i ochrony środowiska. Istnieją ponadto grupy ekspertów, które konsultują się w sprawie konkretnych zadań, np. walki z przemytem. Można powiedzieć, że **im niższy szczebel władzy przejmuje współpracę V4, tym bardziej staje się ona konkretna i efektywna**. Korzyści płynące z utrzymania tego rodzaju konsultacji czy wspólnych projektów po wejściu do Unii Europejskiej są bezsprzeczne – wszyscy wyszehradzcy partnerzy będą się borykać jako nowi członkowie wspólnoty z takimi samymi problemami (jak np. kwestie związane z absorpcją funduszy unijnych), zatem wymiana wzajemnych informacji i doświadczeń może bardzo pomóc.

Wkrótce wschodnia granica V4 stanie się zarazem granicą UE, co pociągnie za sobą konieczność współpracy nad wspólnym systemem granicznym. Już teraz współpraca na tym polu układa się dobrze, ale zdecydowanie krokiem naprzód byłoby np. stworzenie **stałej grupy konsultacyjnej**, w skład której weszliby analitycy i eksperci czterech krajów oraz przedstawiciele MSZ-ów, policji i straży granicznej. Grupa ta miałaby za zadanie monitorowanie sytuacji na granicy wschodniej, wymianę informacji, tworzenie wspólnych projektów oraz wysuwanie propozycji rozwiązywania aktualnych problemów. Taka koordynacja nie tylko ułatwiłaby państwom wyszehradzkim radzenie sobie z takimi kwestiami jak nielegalna imigracja ze Wschodu, przemyt czy polityka wobec uchodźców ubiegających się o azyl, ale także byłaby silnym atutem dla nowych członków w Unii. Kraje wyszehradzkie pokazałyby, że chcą w Unii efektywnie działać i, co najważniejsze, potrafią działać samodzielnie. Udowodniłyby, że nie tylko nie będą ciężarem dla pozostałych członków

wspólnoty, ale też, że wnoszą do Unii własne pomysły i propozycje. **Skoro V4 wspólnie udało się wejść do Unii Europejskiej, może teraz postarać się wspólnie przystąpić do porozumienia z Schengen.**

Istnieją ponadto zagadnienia, na które już w Unii można będzie spróbować spojrzeć „globalnie” – np. konieczność restrukturyzacji przemysłowej Śląska (który to problem dotyka tak Polski, jak i Czech). Być może nie całkiem pozbawione podstaw byłoby stworzenie wspólnego planu dla polskiego i czeskiego Śląska jako jednego regionu. Na tego rodzaju projekty obecnie jest jeszcze za wcześnie, ale w perspektywie kilku lat mogą stać się bardziej realne. Często w kontekście współpracy państw regionu wymieniana jest wspólna budowa infrastruktury transportowej wiodącej z północy na południe.

Kwestią równie istotną jest wspieranie współpracy na szczeblu lokalnym, podejmowanej przez inicjatywy obywatelskie i organizacje pozarządowe. Realizację projektów proponowanych niekiedy przez garstkę zapaleńców z co najmniej trzech krajów regionu wspiera Fundusz Wyszehradzki (obecnie dysponuje on rocznym budżetem ponad 2,4 mln euro; od momentu jego utworzenia w 2000 roku wzrósł 2,5-krotnie). Są to zarówno seminaria czy spotkania, jak również wielkie imprezy (m.in. doroczny Festiwal Wyszehradzki czy Lubuskie Lato Filmowe w Łagowie). Gotowe jest już także porozumienie w sprawie wyszehradzkiego funduszu stypendialnego – jesienią ze stypendiów skorzystają pierwsi studenci (fundusze stypendialne umożliwiające szerszą wymianę młodzieży odegrały ogromną rolę w zbliżeniu francusko-niemieckim). Pokazuje to, jak istotną instytucją dla regionu jest IVF.

Warto zatem zwiększyć jeszcze bardziej jego efektywność, a także być może rozszerzyć zakres działania, np. poprzez **stworzenie banku informacji**, który koordynowałby przepływ informacji o inicjatywach regionalnych i działalności organizacji pozarządowych. Pozwoliłoby to np. łatwiej i szybciej znaleźć partnera do jakiegoś konkretnego projektu, a także uniknąć dublowania wysiłków na danym polu. Po rozszerzeniu UE **Fundusz Wyszehradzki mógłby także zająć się pośrednictwem między inicjatywami regionalnymi a instytucjami międzynarodowymi**, które mają jeszcze większe środki i możliwości. IVF miałby kierować autorów projektu z Wyszehradu do odpowiedniej instytucji, pomagać

w opracowywaniu wniosków, a także wspierać projekt swoją rekomendacją (i logo), przez co projekt stawałby się bardziej wiarygodny i miałby większe szanse powodzenia.

Działania współfinansowane przez Fundusz, choć rzadko trafiają na pierwsze strony gazet, są niezwykle ważne dla zwiększania naszej wiedzy o sobie nawzajem. To, by Czesi, Słowacy, Polacy i Węgrzy poznali się nawzajem, swoją historię i kulturę, jest podstawą funkcjonowania Wyszehradu jako wspólnoty regionalnej. Ciągłe jeszcze zbyt często rządzą nami stereotypy i uprzedzenia, jednak organizowanie spotkań, wykładów, letnich uniwersytetów, festiwali czy chociażby najskromniejszych koncertów pozwala skutecznie z nimi walczyć. Być może na tyle skutecznie, że za jakiś czas możliwe okaże się np. stworzenie podręcznika historii regionu, który byłby do zaakceptowania dla każdej ze stron.

Dotychczasowe doświadczenia Wyszehradu pokazują, że współpraca instytucji rządowych i pozarządowych jest możliwa i korzystna dla wszystkich stron. Po wejściu do Unii należy ją kontynuować, kładąc nacisk właśnie na ten najniższy lokalny szczebel. **W przyszłości współpraca regionalna powinna być oparta nie tylko na wielkiej polityce, ale w co najmniej równym stopniu na inicjatywie obywateli państw wyszehradzkich.**

2. Współpraca zewnętrzna

W dyskusji o przyszłości Wyszehradu pojawiają się ostatnio postulaty stworzenia podstaw przyszłej wspólnej polityki V4 wewnątrz Unii, w tym wpływania na politykę zagraniczną UE (chodzi tu o dwa kierunki – wobec sąsiednich państw byłego ZSRR: Rosji, Białorusi i przede wszystkim Ukrainy oraz wobec Bałkanów).

Wielką szansą Grupy Wyszehradzkiej jest fakt, że dwaj z jej członków, tj. Polska i Węgry, są krajami o wyraźnie zdefiniowanych interesach zewnętrznych. Polska skupia swą uwagę na sąsiadach wschodnich (Rosja, Białoruś i Ukraina), Węgry zaś na Bałkanach. Samodzielnie trudno byłoby im przekonywać w Unii do swojej wizji polityki wobec tych dwóch obszarów. Współdziałanie zwiększa szanse na sukces – Węgry i Polska

mogłyby wzajemnie liczyć na swój głos w tych kwestiach, a ponadto na wsparcie pozostałych wyszehradzkich partnerów: Słowacji (która graniczy z Ukrainą) oraz Czech (które będą graniczyć jedynie z państwami unijnymi, ale ich współdziałanie mogłoby zwiększyć ich wpływ na kształtowanie polityki wschodniej UE). Każdy z czterech krajów wyszehradzkich ma swoje własne priorytety, ale znalezienie wspólnej podstawy polityki zagranicznej może okazać się prostsze niż np. współdziałanie w kwestiach wewnętrznych w Unii.

2a. Polityka wschodnia

Po rozszerzeniu granica Unii przesunie się na wschód. Dla państw graniczących z nowymi wschodnimi sąsiadami Unii, czyli dla Polski, Słowacji i Węgier, uzyskanie wpływu na kształtowanie wymiaru wschodniego polityki Brukseli będzie kwestią zasadniczą.

Sugestie dotyczące polityki wschodniej UE zaprezentowano w Punkcie Widzenia „Polityka Wschodnia Unii Europejskiej: perspektywa krajów wyszehradzkich” przygotowanym przez ekspertów OSW, Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej, Instytutu Badań Strategicznych i Obronnych w Budapeszcie oraz Instytutu Stosunków Międzynarodowych w Pradze.

2b. Polityka wobec Bałkanów

Kolejnym polem, na którym Grupa Wyszehradzka mogłaby współdziałać, jest polityka unijna wobec zachodnich Bałkanów (pod pojęciem tym rozumiemy: Chorwację, Bośnię i Hercegowinę, Serbię i Czarnogórę, a także Kosowo, Macedonię i Albanie). Należy nadmienić, że stosunek UE do Kosowa nie jest do końca konsekwentny: mimo że formalnie uznaje ona jego przynależność do Serbii i Czarnogóry, faktycznie prowadzi tam autonomiczną politykę). Dodatkowym kierunkiem zainteresowania Węgier na Bałkanach ze względu na liczną mniejszość węgierską jest Rumunia, której akcesja do UE ma nastąpić w ciągu najbliższych kilku lat. Węgierscy politycy wielokrotnie podkreślali konieczność i gotowość przekazania Rumunii swych doświadczeń z negocjacji z UE.

Między Europą Środkową i Bałkanami istnieje bliskość kulturowa, językowa, w dużym stopniu również podobna mentalność. Pomocne mogą

być wspólne dla Europy Środkowej oraz Bałkanów doświadczenia historyczne. Co więcej, sam model działania Grupy można by zaproponować do zastosowania państwom bałkańskim, jakkolwiek po spustoszeniach, jakie pozostawiły w świadomości tamtejszych społeczności jeszcze przed kilku laty toczące się tam wojny, może wydawać się to trudne. Doświadczenia wyszehradzkie pokazały jednak, że w grupie łatwiej przeciwdziałać nadmiernej eskalacji konfliktów w stosunkach dwustronnych. Ciekawe dla krajów bałkańskich mogą okazać się także nasze doświadczenia z dziedziny transformacji ustrojowej oraz pomoc w organizowaniu szkoleń dotyczących kwestii samorządności.

Wykorzystanie potencjału Wyszehradu zarówno na polu polityki wschodniej, jak i wobec Bałkanów byłoby korzystne dla wszystkich stron. Kraje wyszehradzkie mogłyby zaferować Unii swoje doświadczenia w kontaktach z państwami bałkańskim, a także wysłać ekspertów i dyplomatów nie tylko znających doskonale problematykę bałkańską, ale również mających tam dobre osobiste kontakty. Sam Wyszehrad umocniłby swoją pozycję w Unii, pokazując, że będzie nie tylko czerpał z korzyści gwarantowanych przez członkostwo we Wspólnocie, ale ma również coś do zaferowania. Krajom bałkańskim natomiast, dzięki wsparciu północnych sąsiadów, łatwiej byłoby przybliżyć się do Unii Europejskiej. Stabilizacja i demokratyzacja tego regionu jest też w oczywisty sposób istotna dla bezpieczeństwa całej Europy, w tym dla Europy Środkowej. Konsekwencje jakiegokolwiek nowego konfliktu w regionie Bałkanów byłyby widoczne również w jego bezpośrednim sąsiedztwie, np. poprzez fale uchodźców, wpływ zniszczeń wojennych na kontakty gospodarcze czy załamanie się turystyki. Nie można też zapominać, że region niestabilny jest zagrożony wzrostem nastrojów ekstremistycznych, a co za tym idzie terroryzmem. Współpraca z Bałkanami i pomoc im oferowana leżą zatem w interesie wszystkich państw europejskich, a kraje wyszehradzkie powinny wziąć na siebie część odpowiedzialności. Ciekawa wydaje się propozycja analityka Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej (SFPA) Pavola Lukacza, aby początkiem takiej zacieśnionej współpracy z krajami bałkańskimi był szczyt „Visegrád Visegradovi” – miasto o tej nazwie istnieje bowiem nie tylko na Węgrzech, gdzie powołano do życia Grupę Wyszehradzką, ale również w Bośni i Hercegowinie.

3. Wyszehrad Plus

Zastanawiając się nad rozszerzeniem obszaru zainteresowań Wyszehradu o Ukrainę czy Bałkany, nie można pominąć trwającej już współpracy z Austrią i Słowenią, tym bardziej że konsultacje z tymi państwami w kwestiach bałkańskich są konieczne i bardzo istotne.

Jeśli chodzi o Słowenię, to w przeszłości pojawiały się co jakiś czas sugestie jej dołączenia do V4. Zwolennikiem tej idei był głównie czeski premier Milosz Zeman. Sama Słowenia sygnalizowała też, że byłaby zainteresowana „członkostwem” w Funduszu Wyszehradzkim.

Jeśli chodzi o stosunki V4 z Wiedniem, jest to kwestia trudniejsza. Co jakiś czas w prasie pojawiają się pytania o zacieśnienie czy też sformalizowanie stosunków między wyszehradzką czwórką a Austrią. Do tego rodzaju sugestii kraje wyszehradzkie odnoszą się z pewnym dystansem – powodem są obawy, że Austria zdominowałaby Wyszehrad lub wykorzystała go do wzmocnienia własnej pozycji w Unii. Strona austriacka konsekwentnie natomiast podkreśla, że celem jej działań jest jedynie partnerstwo i współpraca dla dobra całego regionu (w 2001 r. z inicjatywy szefowej austriackiej dyplomacji Benity Ferrero-Waldner zostało powołane tzw. Partnerstwo Regionalne, które ma za zadanie wspieranie współpracy między państwami regionu, a także wsparcie austriackich bezpośrednich sąsiadów – Czech, Słowacji, Węgier, Słowenii – oraz Polski w przygotowaniach do wejścia do Unii Europejskiej).

Austrię oddziela jednak od Wyszehradu zdecydowanie wyższy poziom rozwoju gospodarczego (a zatem zupełnie inna kategoria problemów) oraz fakt, że nie jest ona członkiem NATO. Tymczasem współpraca wyszehradzka przekłada się również na kwestie obronne, choćby poprzez powołanie polsko-czesko-słowackiej brygady z dowództwem w słowackich Topolczanach czy planowanie wspólnej modernizacji rosyjskich śmigłowców Mi-24. **Możliwa natomiast i korzystna dla regionu byłaby dalsza współpraca przy konkretnych projektach oraz wymiana kulturalna i naukowa (Austria ma tu swoje niezaprzeczalne zasługi, jak np. tworzenie sieci swoich bibliotek/institutów kultury – od 1989 roku powstało ich kilkadziesiąt głównie w Europie Środkowej). Interesujące będą też dla krajów Wyszehradu austriackie doświadczenia**

z **pierwszych lat w UE**. Przede wszystkim dotyczy to Czech, Słowacji i Węgier, które podobnie jak Austria zaliczają się do państw małych. Polska jest największym państwem w tej grupie, nie ma też granicy z Austrią (choć i w Warszawie, i w Wiedniu mówi się o „sąsiedztwie kulturowym”). Nie można zatem do końca wykluczyć, że już w UE Partnerstwo Regionalne mogłoby działać jako Partnerstwo Pięciu, skupiając pięć małych krajów: Austrię, Czechy, Słowację, Węgry i Słowenię i stałoby się pewnego rodzaju alternatywą wobec V4.

III. Zagrożenia i perspektywy

1. Podatność na koniunkturę polityczną

Jak pokazał szczególnie pierwszy okres istnienia Grupy Wyszehradzkiej, największym zagrożeniem dla jej działalności jest bieżąca koniunktura polityczna w krajach członkowskich (np. rządy Vaclava Klause czy kłopoty Słowacji za Vladimira Mecziara). **Trwałe uniezależnienie V4 od przesileń politycznych (jak np. wybory) powinno być priorytetem w następnych latach. Należy wypracować przejrzyste mechanizmy, które zapewniałyby Wyszehradowi autonomię działania niezależnie od sytuacji wewnętrznej państw członkowskich.** Kluczem jest tu słowo „przejrzystość” – a zatem przejrzyste zasady, przejrzyste cele. Likwidowałyby to obawy o instrumentalne traktowanie V4 przez któregoś z członków, wykluczałyby sytuacje, w których napięcie między dwojgiem członków blokuje aktywność całej Grupy. Nowe zasady (określające częstotliwość i szczebel spotkań, ustanawiające stałe grupy eksperckie i konsultacyjne, rozszerzające zakres działań IVF) powinny zostać zapisane w nowej deklaracji wyszehradzkiej. Tam też powinny znaleźć się jasno określone, wspólne dla wszystkich cele długoterminowe – kiedyś była to integracja europejska, teraz być może współkształtowanie unijnej polityki zagranicznej i wsparcie euroatlantyckich ambicji krajów sąsiednich (np. Ukrainy).

2. Struktura Wyszehradu

Grupa Wyszehradzka jest stowarzyszeniem regionalnym pozbawionym instytucjonalnego zaplecza. Współpraca opiera się na rotacyjnym przewodnictwie oraz spotkaniach przedstawicieli czterech krajów członkowskich na różnym szczeblu. Istnieje jedynie wyżej opisany Fundusz Wyszehradzki z siedzibą w Bratysławie. Zastanawiając się nad przyszłością Wyszehradu i jego nowymi zadaniami, możemy też rozważyć, czy po dwunastu latach jego istnienia nie należałoby nadać jego strukturze bardziej formalnego kształtu. Choć tworzenie sieci biur i sekretariatów mogłoby zmniejszyć efektywność działania Wyszehradu, to powołanie organów zajmujących się konkretnymi zagadnieniami, banku informacji czy stałych grup konsultacyjnych wydaje się wskazane. Bezcelowe byłoby też powoływanie przedstawicieli Grupy (rodzaju rządu regionalnego) – dopóki współdziałanie krajów wyszehradzkich nie będzie oparte na stałych długoterminowych wytycznych, a nie na doraźnej wspólnocie interesów, dyskusja na ten temat może jedynie doprowadzić do tworzenia sztucznych problemów i sporów. **Najbardziej wskazane wydaje się więc utrzymanie dotychczasowych ram działania Grupy Wyszehradzkiej – spotkania polityków i konsultacje ekspertów – z naciskiem na większą intensywność tych ostatnich.**

3. Stosunek do Polski

W krajach wyszehradzkich nasilają się obawy co do przyszłego stanowiska Polski w UE. Choć Warszawa jest zdecydowanym zwolennikiem kontynuowania współpracy regionalnej, a nawet rozszerzenia jej na sąsiednie obszary, to zawsze w regionie istniały wobec niej uprzedzenia (podobnie jak w stosunku do Austrii), że stara się odgrywać rolę regionalnego hegemonu. Obawy mniejszych członków V4 o zdominowanie grupy przez Polskę znajdują obecnie potwierdzenie, zdaniem części polityków krajów regionu, w intensywnej i aktywnej polityce zagranicznej Polski (zdecydowanie proamerykańska postawa w kwestii irackiej). Nasilają się też głosy, że Polska, która jest krajem dużym, również w Unii będzie działać wspólnie z innymi dużymi państwami, jak Niemcy czy

Francja, zaniedbując interesy państw mniejszych. **Jeżeli nawet Polska będzie miała wspólne interesy z innymi państwami europejskimi, nie wyklucza to współpracy wyszehradzkiej na innych płaszczyznach.** Tu właśnie okazuje się, jak korzystna jest luźna struktura Grupy, która pozwala na zawieranie przez jej członków własnych sojuszy bez naruszenia podstaw współpracy regionalnej. Jednocześnie polska dyplomacja powinna, biorąc tego rodzaju obawy pod uwagę, działać szczególnie taktownie. Można sobie wyobrazić, np. patrząc na opisane wyżej doświadczenia austriackie, że oferując pomoc w dobrej wierze, można drugą stronę urazić, stawiając się na niejako silniejszej pozycji. Lepiej może więc mówić o wymianie doświadczeń czy wspólnym rozwiązywaniu problemów niż właśnie o pomocy czy wręcz byciu mostem lub pośrednikiem.

IV. Wnioski

W przededniu rozszerzenia Unii Europejskiej m.in. o Polskę, Czechy, Słowację i Węgry, a zatem spełnienia celów określonych w deklaracji wyszehradzkiej w 1991 r., coraz wyraźniej widać, że misja V4 nie tylko się nie zakończyła, ale nabiera dodatkowego wymiaru. Zadania, jakie stoją przed wyszehradzką czwórką w UE, wymagać będą współpracy, wymiany informacji i otwartości między partnerami. Niezbędne jest zatem już teraz się do tych wyzwań przygotować – konieczna jest otwarta dyskusja w regionie na temat jego przyszłości, jasne określenie priorytetów, zastanowienie się nad celami długo- i krótkoterminowymi oraz zawarcie ich w nowej deklaracji wyszehradzkiej. Jeśli tego nie zrobimy, Wyszehrad rzeczywiście ograniczy się do spotkań polityków na środkowoeuropejskich zamkach, tak jak to widzi prezydent Klaus. W interesie całego najszerzej pojętego środkowoeuropejskiego regionu jest, aby tak się nie stało.

Patrycja Bukalska

Współpraca: Mariusz Bocian

A new Visegrad Group in the new European Union – possibilities and opportunities for development

The Visegrad Group has fulfilled the tasks it was set when established. It seems unjustified, therefore, to ponder the need for it to function further. However, it is advisable to lay out new tasks, suitable for the group's operation in the new European reality – following EU accession of Visegrad countries in May 2004.

I. Looking back

The Visegrad Group (V4), a non-institutional group centred on four Central European nations – the Czech Republic, Slovakia (initially Czechoslovakia), Poland and Hungary, was formed twelve years ago. The Visegrad Declaration was signed during a meeting in the Hungarian city of Visegrad on 15 February 1991 by the presidents of Czechoslovakia and Poland, Vaclav Havel and Lech Wałęsa, as well as Hungarian Prime Minister József Antall. The group's chief aim was regional co-operation and the unification of efforts aimed at leading these countries to successful integration with Western structures: the European Union and NATO. Over the past twelve years the V4 has experienced ups and downs and its disintegration was announced on at least several occasions. Co-operation faltered, for example, following the break-up of Czechoslovakia and whilst Czech Prime Minister Vaclav Klaus – a sceptic of the Visegrad Group – was in office (currently, as of February 2003, President of the Czech Republic). Just last year the V4 suffered two major crises: following the public return to the case of the Benes Decrees by Hungarian Prime Minister Victor Orbán (Czech and Slovak government leaders called off their participation in that Visegrad meeting) and during the “race of the negotiators” at the EU summit held in Copenhagen. This last “crisis” made it clear to everyone that each of the four member

countries has its own priorities and will, above all, look out for them in the EU. However, this does not exclude co-operation in areas where the Visegrad Group's interests are concurrent, as was the common goal of integration into NATO. **The V4 should be viewed in a realistic, not maximalist, manner. It should not be set too high expectations and must be elastic in its adjustment to various situations.**

Elasticity enabled changes accepted by the V4 over the past twelve years of existence. These years of operation can be divided into three basic periods: the first – from the establishment of the group until 1998, was not characterised by very intense co-operation but rather declarations and meetings at a high, presidential level. This period, from today's point of view, is often taken for granted, yet it must be stressed that in Europe, following the fall of communism, signs of co-operation, safety and stability (especially as compared to the Balkan states), were extremely valuable. Despite the fact that, during this time, it seemed that Visegrad co-operation was headed for break-up, the Group managed not to lose sight of the principle goal, which was common integration with the West, and to present itself as a region of univocal pro-Western orientation (this was complicated to some degree by Slovakia's situation under the controversial Prime Minister Vladimir Meciar). In 1998, the Visegrad experienced a breakthrough year – Vladimir Meciar's term of office expired in Slovakia and the government was taken over by the reformist team of Mikulas Dzurinda. In the Czech Republic Vaclav Klaus, reluctant towards the Visegrad Group, was replaced by Social Democrat Milos Zeman. At a meeting held in Budapest on 21 October 1998, the prime ministers of Poland, the Czech Republic and Hungary called upon Slovakia to reoccupy its place in the V4, which can be seen as a symbolical reactivation of the group. Co-operation was also declared with regard to EU negotiations and support for other countries in the region having integration aspirations. One of the principal goals was Slovakia's membership in NATO.

The fact that prime ministerial changes proved so important is very significant as the Group, at that time, moved from contacts on a presiden-

tial level, to the government level. At a meeting held in Bratislava in May 1999, the heads of government of the four Visegrad countries met and established concrete mechanisms of further co-operation: they would meet regularly twice a year, with one of these meetings being unofficial (“without ties”). Autonomy was also ensured for the activities of Visegrad ministers, who may regulate schedules and agendas of joint meetings and consultations according to requirements.

A consequence of this fundamental change in the orientation of the V4 (from political declarations to concrete action on lower levels) was the further shift of the emphasis of the group’s activities: concentrating on matters directly linked with citizens. The appointment in 2000 of the International Visegrad Fund (IVF), with its headquarters in Bratislava, was aimed at strengthening the civic initiatives and activities of NGOs in V4 countries.

During its twelve years of existence, the Visegrad Group has been able to overcome crises and difficulties of its member countries, successfully apply the V4’s activities to Europe’s changing situation, and create mechanisms of co-operation, which will also be valuable after May 2004. Ties between its members are presently stronger than at the time of the group’s establishment and the goals they had set for themselves, achieved. Furthermore, the concept of the Visegrad Group (or Visegrad countries) has permanently entered the dictionary of politicians and publicists, evoking univocally positive connotations with a stable region, consistent reforms and a maturing democracy. Visegrad has become a trademark and can be an example of integration to other regions, such as the culturally and geographically close Balkans. Talks of the group’s demise seem premature. It would be more advisable to discuss the tasks and challenges facing the Visegrad countries in the united Europe and, from these, indicate those that may be most easily met through the joining of forces.

The entire Central European region currently requires open discussion about its new shape, its new European reality. It is necessary to clearly define new goals – long-term goals, spread over the coming years, as well as decidedly shorter-term goals – tasks for the next few months.

II. Operating mechanisms and new tasks of the Visegrad Group

1. Internal co-operation

Benefits of the Visegrad Group include not only a positive external image, but also co-operation between four nations. It is not only prime ministers who meet regularly, but also the heads of respective departments: culture, defence, transport, justice and environmental protection. Additionally, groups of experts exist, which consult one another with regard to concrete tasks, e.g. the fight against smuggling. It can be said that **the lower the level of authority taking over the co-operation of the V4, the more concrete and effective that co-operation becomes.** The benefits flowing from the maintenance of such consultations or joint plans following EU accession are beyond dispute – all Visegrad partners will struggle as new members of the Union, facing the same problems (e.g. issues associated with the absorption of EU funds). The exchange of common information and experiences can only be of help. Soon the V4's Eastern border will also become the EU border, which in turn will entail the necessity of co-operation on the elaboration of a common border control system. Even at present co-operation in this sphere is positive, but a concrete step in the right direction would, for example, be the establishment of a **permanent advisory group**, comprising of analysts and experts from the four countries, as well as representatives of Foreign Affairs Ministries, the police and border patrols. This group would be responsible for monitoring the situation on the Eastern border, exchanging information, creating joint plans and proposing solutions for current problems. Such co-ordination would not only facilitate the Visegrad countries in dealing with issues such as illegal immigration from the East, smuggling or policies towards asylum-seeking refugees, but would also constitute a strong trump card for the new EU members. The Visegrad countries would show that they intend to act effectively in the Union and, what's more, are able to do so independently. They would prove that they are not a burden on the remain-

ing member states but that they are providing the EU with their own ideas and propositions. **Since the V4 jointly succeeded in entering the European Union, it can now try to enter the Schengen Treaty.**

Moreover, there are certain problems, which, once in the Union, it will be possible to look at “globally” – e.g. the necessity for the industrial restructuring of the region of Śląsk [Silesia] (this problem affects Poland as well as the Czech Republic). The creation of a common plan for a Polish and Czech Śląsk as one region may not be entirely ungrounded. At present it is too early for these types of projects but, from the perspective of a few years, they may become more realistic. Transport infrastructure leading from North to South is often renewed within the context of co-operation between the countries of this region.

An equally significant matter concerns support for co-operation on a local level, undertaken through public initiatives and NGOs. The IVF (with a current annual budget of over 2.4 billion Euro; since its establishment in 2000, this figure has increased by 2.5 times), supports the realisation of projects proposed from time to time by groups of enthusiasts from at least three member countries. These include seminars or meetings, as well as large-scale events (including the Visegrad Festival or the Lubuskie Summer of Film in Łagowo). An agreement has also been prepared as regards the Visegrad scholarship fund – in autumn, the first students will take advantage of these scholarships (scholarship funds enabling a wider scale of student exchanges have played a significant role in the tightening of French-German relations). This shows just how significant the IVF is for the region.

Therefore, it is worth increasing its degree of effectiveness, and maybe even expanding its sphere of activities, for example, through the **creation of an information bank**, which would co-ordinate information regarding regional initiatives and NGO activities. This would, for example, facilitate and quicken the process of finding partners for a specific project, as well as enabling the avoidance of doubled efforts within a certain sphere. Following EU extension, the **Visegrad Fund could also become an intermediary between regional initiatives and international institutions**, which have an even higher level of resources and possibilities. The IVF would steer the authors of a certain project from

the Visegrad to the appropriate institution, helping prepare proposals and supporting the project with its recommendation (and logo), which would give it more credibility, hence a higher chance of success.

Activities partially financed by the Fund, though rarely making front-page news, are extremely important for increasing our knowledge about one another. The Visegrad Group's basis for operating as a regional community is for Czechs, Slovaks, Poles and Hungarians to get to know one another, each other's history and culture. We are still too often driven by stereotypes and prejudice, and the organisation of meetings, lectures, summer university courses, festivals or even modest concerts, allows us to fight these successfully. Maybe even successfully enough to enable the future creation of a history manual of the region, which would be accepted by each party.

The Visegrad's hitherto experiences have shown that co-operation between government and non-government institutions is possible and advantageous to all parties involved. This should be continued following EU accession, with emphasis being placed on the very lowest local level. **Future regional co-operation should be based not only on great politics but also, to an equal degree at least, on the initiatives of Visegrad citizens.**

2. External co-operation

Recent discussions regarding the future of the Visegrad mention requirements as to the establishment of foundations for the future V4 political union within the EU, including influencing the EU's foreign policy; this concerns two directions – the neighbouring states of the former Soviet Union: Russia, Belarus and, above all, Ukraine, and the Balkans.

A great opportunity for the Visegrad Group is the fact that two of its members, Poland and Hungary, are countries of clearly defined external interest. Poland is concentrating on its Eastern neighbours (Russia, Belarus and Ukraine), and Hungary on the Balkans. It would be difficult for them to independently convince the EU of their political visions as regards these two areas and co-operation increases the chance of success – Hungary and Poland can both count on each other's vote in these

matters and, additionally, on the support of the remaining Visegrad partners: Slovakia (which borders with Ukraine) and the Czech Republic (which will border solely with EU countries but whose co-operation could increase their influence on the shaping of the EU's Eastern policy). Each of the four Visegrad members has its own priorities, yet defining a common foreign policy may turn out to be simpler, for example, than co-operating on internal matters in the EU.

2a. Eastern policy

Following its extension, the border of the European Union will shift to the East. A fundamental issue for those countries bordering with the Union's new neighbours – Poland, Slovakia and Hungary, will be gaining influence over the shaping of Brussels' Eastern policy.

Suggestions regarding the EU's Eastern policy have been presented in Policy Briefs – “Eastern Policy of the EU: the Visegrad Countries' Perspective” prepared by experts from the CES, the Slovak Foreign Policy Association (SFPA), the Institute for Strategic and Defence Studies in Budapest and the Institute of International Relations in Prague.

2b. Balkans policy

Another field in which the Visegrad Group could co-operate is policy regarding the Western Balkans, i.e. Croatia, Bosnia-Herzegovina, Serbia-Montenegro, as well as Kosovo, Macedonia and Albania. It should be mentioned that the EU's relations with Kosovo are not always consistent: despite formally acknowledging its affiliation with Serbia-Montenegro, it actually manages an independent policy towards Kosovo. Another point of interest to Hungary in the Balkans, due to its large Hungarian minority, is Romania, whose accession to the EU is to take place within the next few years. Hungarian politicians have, on more than one occasion, stressed the need and readiness to pass onto Romania their experiences in negotiations with the EU.

There is proximity in culture, language and, to a high degree, mentality, between Central Europe and the Balkans. Historical experiences shared by Central Europe and the Balkans may be of help; moreover, the very model according to which the Visegrad Group operates may be proposed

for application to the Balkan states, irrespective of how difficult this might seem following the effect that the devastation of the wars taking place there just a few years ago left in the consciousness of those societies. The V4's experiences have shown, however, that it is easier, as a group, to counteract excessive escalation of conflicts in bilateral relations. Our experiences within the sphere of structural transformation and assistance in organising training sessions concerning self-government issues may also be of interest to the Balkans.

Making full use of the Visegrad's potential within the sphere of Eastern policy, as well as with regard to the Balkans, would be advantageous to all parties.

The Visegrad countries could offer the EU their experiences in contacts with Balkan states, as well as delegating experts and diplomats not only familiar with Balkan issues but also having good personal contacts in the region. The Visegrad itself would strengthen its position in the EU showing that it will not only take advantage of the benefits guaranteed by membership in the Community, but that it has something to offer itself. The support of their northern neighbours would facilitate in drawing the Balkan nations closer to the European Union.

Stabilising and democratising this region is also of obvious significance to the safety of Europe as a whole, including Central Europe. The consequences of any new conflict within the Balkans would also be felt within the region's direct neighbourhood, i.e. through waves of refugees, the influence of the devastation caused by war on economic contacts or the breakdown of the tourism industry. It must not be forgotten either that an unstable region is threatened by the increase of extremist moods and, in turn, terrorism. Co-operation with the Balkans and any assistance offered is, hence, in the interest of all European nations, and the Visegrad countries should take on part of the responsibility. Pavol Lukac, an analyst from the SFPA, has come up with an interesting proposal: to initiate such close-knit co-operation between the Balkan countries at a "Visegrad to Visegrad" summit – a city of this name does not exist only in Hungary, where the Visegrad Group was first established, but also in Bosnia-Herzegovina.

3. Visegrad plus

When considering extending Visegrad's field of interest to include Ukraine or the Balkans, it is important to keep in mind the already active co-operation between Austria and Slovenia, especially as consultations with these countries on Balkan matters are necessary and highly significant.

From time to time, it has been suggested that Slovenia join the V4; the main advocator of this idea was Czech Prime Minister Milos Zeman. Slovenia itself also indicated an interest in "membership" in the IVF.

A more difficult matter concerns the V4's relations with Vienna. Every once in a while the press publishes questions regarding the tightening or formalising of relations between the Visegrad Group and Austria. These types of suggestions are met with a certain distance by the Visegrad countries – the reason for this is fear that Austria would dominate the group or use it to strengthen its own position in the EU. The Austrians, on the other hand, stress that their goal is solely partnership and co-operation to the benefit of the entire region. (In 2001, on the initiative of the Head of Austrian diplomacy, Benita Ferrero-Waldner, the "Regional Partnership" institution was established, which is aimed at supporting co-operation between countries in the region, as well as Austria's direct neighbours – the Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia – and Poland, in preparations for EU accession).

Austria is separated from the Visegrad, however, through its markedly higher level of economic development (hence a different category of problems) and the fact that it is not a member of NATO. The Visegrad's co-operation, meanwhile, also concerns defence matters, for example through the appointment of a Polish/Czech/Slovak brigade with its headquarters in the Slovak city of Topolcany, or the planned joint modernisation of Russian Mi-24 helicopters. **However, it would be possible and of advantage to the region to further co-operate on specific projects, as well as participating in a cultural and scientific exchange (Austria has incontestable accomplishments, i.e. the creation of a network of libraries and cultural institutes – several dozen have been established since 1989, mainly in Central Europe). Austria's experiences during its**

first few years of EU membership will also be of interest to the Visegrad countries. This, above all, concerns the Czech Republic, Slovakia and Hungary who, like Austria, are small countries. Poland is the largest country in this group. It doesn't share a border with Austria (although a "cultural proximity" is spoken of both in Warsaw and Vienna). Therefore, one can not entirely exclude the possibility of the Regional Partnership functioning in the EU as a Partnership of Five, concentrating on five small countries: Austria, Czech Republic, Slovakia, Hungary and Slovenia. It could become a type of alternative to the V4.

III. Threats and perspectives

1. Susceptibility to political conditions

As was shown particularly during the first period of the Visegrad Group's existence, the largest threat to the group's operation is the current political situation in its member countries (e.g. the governments of Vaclav Klaus or Slovakia's problems when Vladimir Meciar was in office). **Permanently freeing the V4 from political tension (e.g. elections) should be a priority over the coming years. Clear mechanisms should be worked out, which would ensure the Visegrad operational autonomy regardless of the internal situation of member countries.** The key here is the word "transparency" – clearly defined goals and principles. This would eliminate fears of one of the members treating the V4 instrumentally, it would rule out situations where tension between two members could block the activeness of the entire group. New principles (defining the frequency and level of meetings, appointing permanent advisory and expert groups, extending the IVF's scope of activities) should be included in the new Visegrad Declaration. The declaration should also contain clearly defined, common long-term goals – this was once EU integration, it may now be the joint shaping of an EU border policy and supporting the NATO aspirations of neighbouring countries (e.g. Ukraine).

2. The Visegrad's structure

The Visegrad Group is a regional association lacking an institutional base. Co-operation is based on rotational leadership and meetings of the representatives of the four member countries on different levels. Only the International Visegrad Fund, cited above, exists, with its headquarters in Bratislava. When considering the future of the Visegrad and its new tasks, we may also consider if, following twelve years of existence, its structure shouldn't be given a more formal shape. While the establishment of an office network may decrease the effectiveness of the V4's operation, the appointment of formal bodies responsible for specific issues, an information bank or permanent advisory groups seems necessary. It would also be pointless to appoint V4 representatives (a type of regional government), until the co-operation of the Visegrad countries begins to base on permanent long-term guiding principles instead of temporary interests. Discussing this matter can only lead to the creation of false problems and disputes. **It seems most advisable, in this case, to maintain the V4's hitherto operation framework – meetings of politicians and consultations with experts – with pressure on an increase in the intensity of the latter.**

3. Relations with Poland

Concerns are growing among the Visegrad countries with regard to Poland's future position in the EU. Despite Warsaw's stance as firm advocate of continued regional co-operation and even its extension to incorporate neighbouring areas, there would always be a bias against Poland (similarly as with Austria) that it is trying for regional hegemony. Concerns of smaller V4 members as regards Poland's possible domination of the group are presently confirmed, according to regional political leaders, in Poland's intensive and active foreign policy (decidedly pro-American as regards the Iraq issue). Growing opinion indicates that Poland, a large country, will act jointly with other large countries once in the Union, such as Germany and France, neglecting the interests of smaller nations. **Even if Poland has common interests with other**

European countries, this does not exclude Visegrad co-operation in other spheres. This is proof of just how beneficial the loose structure of the V4 is; it enables its members to form their own alliances without breaching the principles of regional co-operation. Simultaneously, Polish diplomacy should, taking these types of concerns into account, act very tactfully. It is easy to imagine, looking at Austria's experiences cited above, for example, that by offering help with good intentions, it is possible to offend other parties, by placing oneself in a stronger position. It may be better, in this case, to speak of an exchange of experiences or the joint solution of problems, rather than help or act as a "bridge" or intermediary.

IV. Conclusions

Today, just as Europe is about to expand through the accession of new members such as Poland, Czech Republic, Slovakia and Hungary, among other countries, in turn fulfilling the goals defined in the Visegrad Declaration of 1991, it is clearer than ever that the V4's mission has not come to an end but is gaining new dimensions. The tasks faced by the Visegrad countries in the EU will require co-operation, the exchange of information and openness between partners. Preparations for facing these tasks must begin now – open discussions regarding the V4's future must be held within the region, priorities clearly defined, long- and short-term goals indicated and included in the new Visegrad Declaration. If we fail to do this, the Visegrad will almost certainly limit itself to meetings of politicians in Central European castles, as President Klaus sees it. It is in the best interest of the entire, most widely encompassed region of Central Europe, not to let this happen.

Patrycja Bukalska

Co-operation: Mariusz Bocian