

AGNIESZKA ORZELSKA-STĄCZEK

Instytut Studiów Politycznych PAN

INICJATYWA ŚRODKOWOEUROPEJSKA A TRÓJMORZE – ODMIENNE KONCEPCJE WSPÓŁPRACY W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

The Central European Initiative and the Three Seas Initiative: Different concepts of cooperation in Central and Eastern Europe

The Central European Initiative (CEI) and the Three Seas Initiative (TSI) are different concepts of cooperation in Central and Eastern Europe. While the CEI is the largest and oldest regional group in this part of Europe, the TSI was established in 2016. Despite differences, common features of both initiatives can be distinguished: they both include the same nine countries, none of them includes Germany and Russia and none of them has a strong financial base and clearly defined goals. In formal terms, these are not international organisations *sensu stricto*, having their statutes, defining their goals, structures and bodies, etc. Currently, after more than fifteen years of its functioning, the CEI is in a phase of stagnation and its rank weakens. Italy is too weak to effectively lead the group and give it certain dynamics. The informal leader of the TSI is Poland, which is not able to ensure the success of this initiative without external support. Further interest of the United States in the TSI will have a decisive impact on the development of this group.

Keywords: Central European Initiative, TSI, regional cooperation

Od 2015 roku wzrasta znaczenie współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej i zmienia się jej kształt. Duży potencjał ma nowa Inicjatywa Trójmorza, zwana potocznie Trójmorzem, promowana przez polską dyplomację. Rewitalizacji uległa Grupa Wyszeh-

radzka, stając się ważnym podmiotem w Europie. Wciąż istnieją inne formy współpracy powstałe w latach dziewięćdziesiątych – Inicjatywa Środkowoeuropejska (IŚE), Rada Państw Morza Bałtyckiego, Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego i in.

Najliczniejszym i najstarszym ugrupowaniem regionalnym w Europie Środkowo-Wschodniej jest IŚE. Połowa uczestniczących w niej państw należy równocześnie do Trójmorza, które budzi duże zainteresowanie. Natomiast IŚE jest w fazie stagnacji i jej ranga słabnie. Obecnie jest znana wąskiej grupie specjalistów.

Obie inicjatywy mają wiele cech wspólnych: w skład obu wchodzi dziewięć tych samych państw, żadna nie obejmuje Niemiec i Rosji, żadna nie ma silnego zaplecza finansowego ani jasno sprecyzowanych celów. Pod względem formalnym nie są to organizacje międzynarodowe *sensu stricto*, mające statut definiujący ich cele, strukturę, organy itp. IŚE istnieje już od ponad ćwierć wieku i można ją ocenić z takiej perspektywy, podczas gdy Trójmorze może się rozwijać w różnych kierunkach. Czy podaży śladami IŚE?

Celem artykułu jest analiza obu ugrupowań pod kątem wybranych aspektów (ich powstania, celów oraz form instytucjonalno-strukturalnych), które mają kluczowy wpływ na ich rolę na scenie międzynarodowej. W tym artykule z racji ograniczeń objętościowych nie zostaną przedstawione wszystkie kwestie dotyczące IŚE i Trójmorza, zwłaszcza ich analogie historyczne. Zagadnienie to zasługuje na osobną analizę.

Literatura dotycząca IŚE i Trójmorza jest skromna. W przypadku Trójmorza wynika to przede wszystkim z niewielkiej perspektywy czasowej, więc można się spodziewać wzrostu liczby publikacji¹, zaś w przypadku IŚE – ze słabnącego zainteresowaniem tym ugrupowaniem. Analizy na ten temat można znaleźć w pracach o współpracy regionalnej, organizacjach międzynarodowych i polityce zagranicznej powstałych w latach dziewięćdziesiątych i na początku ubiegłej dekad. Problematyką tą zajmowali się m.in. Grażyna Bernatowicz, Jacek Gajewski, Ryszard Zięba i Izabela Wróbel². W wielu artykułach i roz-

¹ M. Sienkiewicz, *Koncepcja Trójmorza w polityce zagranicznej Polski po 2015 r.*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo” 2016, nr 1; P. Kowal, *Czwarte Międzymorze? „Obóz”* (czasopismo Studium Europy Wschodniej UW 2016), nr 54; K. Szczerski, *Utopia europejska: kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, r. 7: *Trójmorze: nowa rola i miejsce Europy Środkowej*, Biały Kruk, Kraków 2017.

² G. Bernatowicz, *Nowy europejski regionalizm*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3; R. Zięba, *Nowy regionalizm w Europie a Polska*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1992, nr 1–2; A. Orzelska, *Współpraca regionalna w Europie Środkowej i Wschodniej (1990–2000)*, „Studia

działach w pracach zbiorowych przedstawiony jest zarys powstania, struktury i funkcjonowania IŚE na tle innych ugrupowań zaistniałych tuż po zakończeniu zimnej wojny³. Takie podejście metodologiczne ułatwia wyeksponować atuty i słabości danej formy współpracy regionalnej. Zdaniem Ireny Popiuk-Rysińskiej, IŚE to przykład mniej sformalizowanej formy współpracy stanowiącej pewien substytut organizacji. Wpisuje się to w proces rozwoju instytucjonalizacji, stanowiący reakcję na rosnące potrzeby współpracy i koordynacji działań w płaszczyźnie międzynarodowej⁴.

OKOLICZNOŚCI POWSTANIA TRÓJMORZA ORAZ INICJATYWY ŚRODKOWOEUROPEJSKIEJ

Okoliczności powstania IŚE i Trójmorza są odmienne. W skrócie można stwierdzić, że IŚE powstała u schyłku zimnej wojny, a Trójmorze – gdy pojawiła się groźba nowej zimnej wojny. Te odmienne uwarunkowania międzynarodowe, w obu przypadkach związane z głębokimi przeobrażeniami na poziomie ładu międzynarodowego, w dużej mierze wpływały na rozwój obu ugrupowań.

Pod koniec zimnej wojny, gdy tworzone IŚE, kraje EŚW znalazły się w swoistej „próżni bezpieczeństwa”. Przyszłość regionu była niepewna, co wynikało z głębokich przeobrażeń ładu międzynarodowego. Rozpad nuklearnego mocarstwa, jakim był ZSRR, przynosił nowe zagrożenia. Wojna w byłej Jugosławii (1991–1995) destabilizowała dużą część regionu i stwarzała ryzyko wybuchu konfliktu na większą skalę. Problemy potęgowały wyzwania związane z bezprecedensową transformacją ustrojową, której towarzyszyła zapaść gospodarcza i konieczność wprowadzenia głębokich, niepopularnych reform spo-

Polityczne” 2002, nr 13; A. Grajewski, *Udział Polski w ugrupowaniach regionalnych*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1991; G. Bernatowicz, *Od Pentagonale do Heksagonale*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 12; I. Wróbel, *Inicjatywa Środkowoeuropejska – kontynuacja, zmiana czy „dogorywanie?”* w: *Organizacje i ugrupowania międzynarodowe wobec wyzwań XXI wieku: multilateralna współpraca państw w świecie postzimnowojennym*, red. I. Wróbel, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006. W katalogu Library of Congress pod hasłem „Central European Initiative” można znaleźć jedną pozycję w języku włoskim, a szukając dla porównania hasła „Visegrad Group” – 24 pozycje.

³ Zob. *Europejskie struktury współpracy. Informator*, red. S. Parzymies, Warszawa 1995; J. Gajewski, K. Szczepanik, *Vademecum organizacji europejskich (angielsko-polskie)*, Askon, Warszawa 2000; J. Gajewski, *Regionalizm w polityce bezpieczeństwa Polski*, w: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, red. R. Kuźniar, Scholar, Warszawa 2001.

⁴ I. Popiuk-Rysińska, *Instytucje międzynarodowe*, w: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 344.

lecznych. Obciążenia wynikające z postkomunistycznego dziedzictwa powodowały, że wynik transformacji nie był przesądzony.

Wizję zagrożenia Europy Środkowo-Wschodniej z końca zimnej wojny doskonale ilustruje Uchwała Komitetu Obrony Kraju w sprawie doktryny obronnej RP. Została przyjęta 21 lutego 1990 roku, czyli u schyłku istnienia ZSRR i Układu Warszawskiego. Za główne niebezpieczeństwo uznawano potencjalny konflikt między NATO a Układem Warszawskim, z ewentualnym użyciem broni jądrowej. Obszarem decydujących walk byłaby Europa Środkowa, gdzie rozmieszczono najsilniejsze zgrupowania wojsk oraz arsenały broni jądrowej i konwencjonalnej. Z tej diagnozy płynęły pesymistyczne wnioski, że „każda wojna w Europie groziłaby wyniszczeniem polskiego społeczeństwa, gospodarki i kultury”⁵.

W takich okolicznościach w listopadzie 1989 roku w Budapeszcie powstało Quadragonale, czyli Inicjatywa Czterostronna. W jej skład wchodziły Włochy, członek Wspólnot Europejskich i NATO, neutralna Austria – członek Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), Węgry – członek Układu Warszawskiego i RWPG oraz Jugosławia – lider Ruchu Państw Niezaangażowanych. To wąskie grono szybko się powiększało. Po dołączeniu Czechosłowacji w 1990 roku zmieniono nazwę na Pentagonale, po przyjęciu Polski w 1991 roku – na Heksagonale, a ostatecznie wraz z rosnącą liczbą członków w 1992 roku ugrupowanie przemianowano na IŚE. W pierwszych latach istnienia IŚE do najważniejszych wyzwań należał wybuch wojny w Jugosławii w 1991 roku, będący największym konfliktem zbrojnym w Europie od zakończenia II wojny światowej. Kraje powstałe po rozpadzie Jugosławii sukcesywnie dołączały do IŚE. W 1996 roku liczyła ona 16 państw – w tym 14 krajów pozaunijnych. Obecnie w 2018 roku IŚE obejmuje 18 członków. Większość z nich (10) należy już do UE, część do UE kandyduje, a dla niektórych perspektywa członkostwa w UE (np. Białorusi, Ukrainy i Mołdawii) pozostaje odległą.

IŚE została utworzona jako ugrupowanie służące zbliżeniu państw Europy Środkowo-Wschodniej do Europy Zachodniej. Wiele krajów postkomunistycznych należących przez kilkadziesiąt lat do bloku wschodniego, po „jesieni ludów” dokonało reorientacji swej polityki zagranicznej z opcji prowschodniej na prozachodnią i starało się zacieśniać relacje ze strukturami euroatlantyckimi. Uczestnictwo

⁵ Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, M.P., 16 marca 1990, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP19900090066/O/M19900066.pdf>

Włoch i Austrii (należącej do UE od 1995 roku) z perspektywy krajów aspirujących do UE i NATO zwiększało atrakcyjność tego ugrupowania. Chociaż Włochy nie były dla krajów środkowoeuropejskich tak atrakcyjnym partnerem jak Niemcy ani politycznie, ani tym bardziej gospodarczo, to współpraca ta miała wiele atutów. Dla państw postkomunistycznych IŚE stwarzała nową płaszczyznę budowania relacji w silnie historycznie skonfliktowanym regionie. Z kolei dla Włoch była to szansa na umocnienie swej słabnącej pozycji. Coraz większą potęgą stawały się zjednoczone w 1990 roku Niemcy, co budziło obawy przed ich dominacją w Europie. Niemcy należały do najsilniejszych członków UE, wraz z Francją określane były „motorem integracji”, który miał decydujący wpływ na jej przyszłość. Rozwój IŚE nie kolidował z interesami Niemiec.

Niemal trzy dekady po powstaniu IŚE w tej samej części Europy państwa stanęły przed innymi wyzwaniami, już jako członkowie silnej wspólnoty euroatlantyckiej opartej na UE i NATO. Filarem tego systemu pozostawały Stany Zjednoczone, których pozycja słabła. W styczniu 2017 roku stanowisko prezydenta USA objął Donald Trump. Jego zwycięstwo w wyborach zostało przyjęte z bezprecedensową negatywną reakcją przez część elit europejskich, zwłaszcza w Niemczech⁶.

Jednobiegunowy ład międzynarodowy, jaki wyłonił się po zimnej wojnie, przekształcał się w ład wielobiegunowy. Dla Europy Środkowo-Wschodniej zasadnicze znaczenie miały z jednej strony przemiany wewnątrz wspólnoty euroatlantyckiej (zwłaszcza umacniająca się pozycja Niemiec), a z drugiej – powrót do ekspansjonistycznej polityki Rosji. W kontekście dalszych rozważań podkreślić należy dwa czynniki: zacieśnienie współpracy rosyjsko-niemieckiej w sferze energetyki, czego najlepszym dowodem jest kontrowersyjny rurociąg *Nordstream*, a także skutki aneksji Krymu przez Federację Rosyjską w 2014 roku. To drugie wydarzenie zburzyło dotychczasową architekturę bezpieczeństwa i zaczęło być wręcz określane jako początek drugiej zimnej wojny. W takich właśnie okolicznościach pojawiła się koncepcja Trójmorza.

⁶ Na przykład berliński korespondent „Deutsche Welle” J. Thureau pisał w artykule *Jak Niemcy przyjmą zwycięstwo Donalda Trumpa* z 3 marca 2016: „Postać Trumpa wywołuje szok i odrętwienie, choć pojawia się też jakieś niejasne przeczucie, żeby zachować spokój, bo Hillary Clinton wciąż jeszcze może wygrać. [...] Niemieccy politycy przez wiele miesięcy spoglądali na drugą stronę Atlantyku z zainteresowaniem pomieszanim ze zgrozą. Te włosy, ta agresja, ta prostacka argumentacja”, <http://www.dw.com/pl/jak-niemcy-przyjm%C4%85-zwycie%C4%99stwo-donald-trump/a-19092880>

Choć sama nazwa Trójmorza może nasuwać skojarzenia ze znanymi z historii różnymi koncepcjami, to idea z 2015 roku na nich się nie opierała. Wręcz przeciwnie, wielokrotnie podkreślano, że nowa koncepcja nie ma nic wspólnego z nieudaną próbą budowania przez Polskę w okresie międzywojennym oraz w czasie II wojny światowej struktur chroniących państwa środkowoeuropejskie przed zagrożeniem ze strony Niemiec i ZSRR. Wątek historyczny wciąż jednak przewijał się w dyskusjach.

Nowa inicjatywa jest przypisywana prezydentom Polski i Chorwacji, Andrzejowi Dudzie i Kolindzie Grabar-Kitarović. W świetle oficjalnych dokumentów pierwszym krokiem ku realizacji tej koncepcji były ich rozmowy o zacieśnieniu współpracy krajów położonych między Adriatykiem, Bałtykiem i Morzem Czarnym, prowadzone przy okazji 70. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku w grudniu 2015 roku. Prezydent Duda podkreślał, że od początku swej prezydentury projekt pogłębiania więzów między państwami obszaru tzw. Trójmorza był stałym elementem agendy jego spotkań, dwustronnych i wielostronnych⁷.

Kolejnym krokiem ku rozwinięciu tych planów było forum pt. *Strengthening Europe: Connecting North and South* w Dubrowniku, na którym prezydenci obu krajów postanowili poszerzyć współpracę i nadać jej nowe ramy. Właśnie tam 25 i 26 sierpnia 2016 roku przedstawiciele państw regionu spotkali się na I Szczycie Inicjatywy Trójmorza. Jego cele zostały zdefiniowane w przyjętej wówczas Deklaracji Trójmorza (o czym niżej).

Połowa spośród 12 krajów uczestniczących w tym szczycie była reprezentowana przez głowy państw – poza prezydentami Polski i Chorwacji przyjechali prezydenci: Węgier Janos Ader, Litwy Dalia Grybauskaitė, Słowenii Borut Pahor i Bułgarii Rosen Plewnelijew. Na szczęblu ministrów lub wiceministrów reprezentowane były Austria, Czechy, Estonia, Łotwa, Słowacja i Rumunia. Dyplomatyczną rangę szczytu w Dubrowniku podnosiła obecność gen. Jamesa L. Jonesa ze Stanów Zjednoczonych, a także wiceministra spraw zagranicznych Chińskiej Republiki Ludowej Liu Haixinga oraz wiceministra spraw zagranicznych Turcji Ahmeta Yildiza. Otwierając forum gen. Jones stwierdził, że ta inicjatywa zwiększy bezpieczeństwo północnej, środ-

⁷ Wystąpienie Prezydenta RP A. Dudy podczas *Dubrovnik Forum 2016*, 25 sierpnia 2016, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,69,wystapienie-prezydenta-rp-pana-andrzeja-dudy-podczas-dubrovnik-forum-2016.html>. Więcej na temat genezy tej koncepcji: M. Sienkiewicz, *Koncepcja Trójmorza...*

kowej i wschodniej Europy⁸. W programie forum ani w doniesieniach medialnych nie było informacji o udziale oficjalnych przedstawicieli UE, Niemiec, Francji lub Rosji w tym wydarzeniu⁹.

Kolejny szczyt Trójmorza miał się odbyć we Wrocławiu w 2017 roku, ale miejsce to zmieniono ze względów organizacyjnych z uwagi na udział prezydenta Stanów Zjednoczonych. W rezultacie II Szczyt Inicjatywy Trójmorza zorganizowany został w Warszawie w dniach 6 i 7 lipca 2017 roku. Formalnie jego najważniejszym elementem było przyjęcie drugiej deklaracji Trójmorza (o czym mowa niżej), ale pod względem politycznym kluczowe znaczenie miał przyjazd Donalda Trumpa. Dla porównania warto wspomnieć, że w żadnym szczycie IŚE nie uczestniczył dotąd prezydent USA. W niemieckiej prasie pojawiły się komentarze, że „Wizyta Trumpa w Polsce skierowała uwagę Zachodu na inicjatywę Trójmorza, której dotąd nie dostrzegano lub traktowano z podejrzliwością”¹⁰. Nieufność i krytyka pojawiała się w kraju i zagranicą. Przykładowo jeden z polskich publicystów twierdził, odnosząc się do szczytu, że *It all makes the meeting feel more like the international conference of future political pariahs*¹¹. Podobne głosy nie umniejszały sukcesu dyplomatycznego, jakim okazało się spotkanie w Warszawie.

Wśród 12 państw Trójmorza aż 10 było reprezentowanych osobiście przez prezydentów. Jedynie z ramienia Czech przybył przewodniczący Izby Poselskiej Jan Hamáček, czyli druga pod względem precedencji osoba w państwie, a najniższego rangą dyplomatę w tym gronie przysłała Austria, w osobie swego ambasadora w Polsce, Thomasa Buchsbauma. Taki dyplomatyczny sygnał interpretowano jako

⁸ Generał w stanie spoczynku J. Jones Jr. w programie forum występował jako „President of Jones Group International/ Former U.S. National Security Advisor to President Obama”. Wcześniej był naczelnym dowódcą sojusznictwa NATO na Europę (2003–2006), doradcą ds. bezpieczeństwa narodowego Baracka Obamy (2009–2010). Treść jego wystąpienia w Dubrowniku z 25 sierpnia 2016 *Remarks by General James L. Jones, Jr. at the Dubrovnik Three Seas Initiative Presidential Roundtable*, <http://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/remarks-by-general-james-l-jones-jr-at-the-dubrovnik-three-seas-initiative-presidential-roundtable>.

⁹ Według programu forum udział w nim wzięli ze strony UE jedynie Georgette Lalès, główny doradca Dyrektora Generalnego ds. Energii przy Komisji Europejskiej, oraz Andrej Plenković, lider Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej i wiceprzewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego. Program *Dubrovnik Forum 2016*, <http://www.mvep.hr/files/file/2016/1608222-dubrovnik-forum-draft-program.pdf>

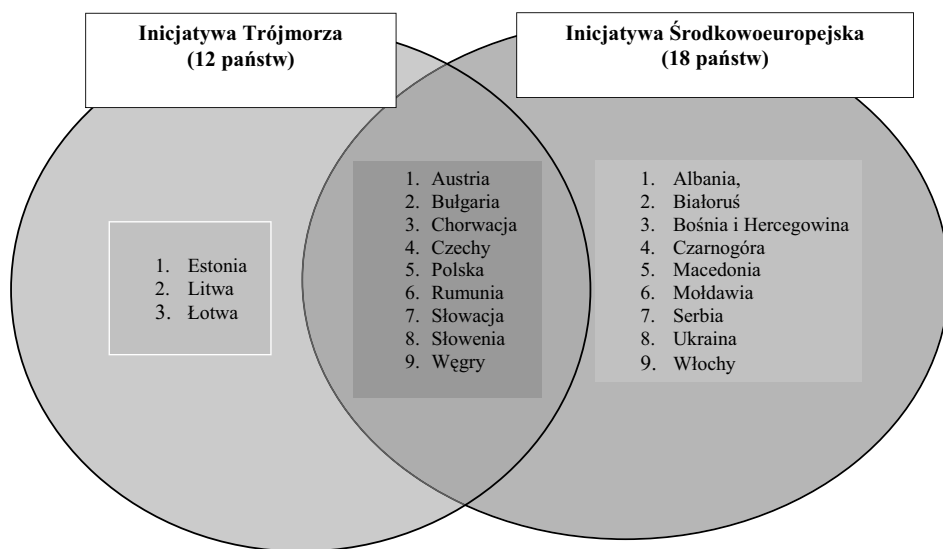
¹⁰ R. Vesper, *Zwischen drei Meeren*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 8 Juli 2017; zob. także www.dw.com/pl/faz-trójmorze-zauważone-dzięki-wizycie-trumpa/a-39607696

¹¹ W. Przybylski, *Duda project could trump Visegrad Group*, 26 czerwca 2017, <https://euobserver.com/opinion/138349>. Z tą oceną polemizował G. Lewicki, *The Three Seas Initiative will strengthen Europe*, 3 lipca 2017, <http://visegradinsight.eu/the-three-seas-initiative-will-strengthen-europe/>

demonstracyjną rezerwę wobec całej inicjatywy, a także odmiennego podejścia do zacieśniania relacji z USA. W doniesieniach medialnych znów nie pojawiły się informacji o obecności oficjalnych przedstawicieli UE, Niemiec, Francji lub Rosji na tym szczycie.

RYSUNEK 1

Państwa uczestniczące w IŚE i państwa uczestniczące w Trójmorzu



CELE TRÓJMORZA

Jak już wspomniano, w przeciwieństwie do IŚE celem Trójmorza nie było zbliżenie krajów postkomunistycznych do UE lub NATO. Wszystkie uczestniczące w nim państwa już wcześniej stały się pełnoprawnymi członkami UE i NATO (z wyjątkiem Austrii). Akcesja do tych organizacji oznaczała osiągnięcie celów, które na początku lat dziewięćdziesiątych wydawały się niemal nierealne. Przedstawiciele państw Trójmorza przy wielu okazjach podkreślali, że ta nowa inicjatywa ma umacniać UE i nie ma w żaden sposób kolidować z przynależnością do tej organizacji. Bywała jednak tak postrzegana. Pojawiały się pytania, czy jest to projekt jedynie ekonomiczny, czy też polityczny, czy może ma stanowić konkurencję polityczną dla „starej Unii Europejskiej”, przeciwwagę dla Brukseli, Berlina i Paryża¹².

¹² Ambasador Austrii w Polsce, T. Buchsbaum w wywiadzie z A.M. Pędziwołem, austriacki dyplomata: „Trójmorze to inicjatywa infrastrukturalna, nie polityczna”, 11 lipca 2017,

Dyskusja dotycząca celów tego ugrupowania koncentrowała się wokół dwóch kwestii – czy będzie ono miało charakter polityczny, czy też wyłącznie ekonomiczny, koncentrujący się na realizacji wąskich projektów. W świetle oficjalnych wypowiedzi i dokumentów nie był to projekt mający na celu budowę nowej, silnej struktury politycznej w Europie Środkowo-Wschodniej, lecz ugrupowanie wewnętrznie o ambicjach skupionych na wymiarze ekonomicznym. Orędownikiem takiej właśnie wąskiej wizji były zwłaszcza władze Austrii, której wspomniany już ambasador Thomas Buchsbaum podkreślał, że „Trójmorze to inicjatywa infrastrukturalna, nie polityczna”¹³. To jednak nie rozwiewało wszystkich wątpliwości.

Odpowiedź na część pytań przyniosła *Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza*, potocznie znana jako deklaracja z Dubrownika z 2016 roku. Trójmorze zostało w tym dokumencie zdefiniowane jako nieformalna platforma służąca do pozyskiwania politycznego poparcia oraz organizowania zdecydowanych działań dotyczących określonych transgranicznych i makroregionalnych projektów o strategicznym znaczeniu dla państw zaangażowanych w sektory energii, transportu, komunikacji cyfrowej i gospodarki w Europie Środkowej i Wschodniej¹⁴. Definicja zawarta w deklaracji warszawskiej z 2017 roku kładła większy nacisk na kontekst unijny. Stwierdzono w niej, że:

Trójmorze to przydatna platforma przyczyniająca się do efektywności i jedności Unii Europejskiej. Rozwój współpracy między państwami Trójmorza przyczynia się do rozwoju całej Unii Europejskiej, która dzięki temu jako całość pozostanie ambitna, zjednoczona i żywotna¹⁵.

W tym samym dokumencie Trójmorze określano jako elastyczne Forum Prezydenckie, zapewniające polityczne wsparcie na rzecz skuteczniejszej współpracy rządów, podmiotów biznesowych i organizacji pozarządowych zainteresowanych pogłębianiem więzi w regionie.

W deklaracji z 2016 roku za cel Trójmorza uznano połączenie gospodarek i infrastruktury Europy Środkowej i Wschodniej z Półno-

www.dw.com/pl/austriacki-dyplomata-tr%C3%B3jmorze-to-inicjatywa-infrastrukturalna-nie-polityczna/a-39630402

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza*, 25 sierpnia 2016, tekst dokumentu: <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,105,wspolna-deklaracja-w-sprawie-inicjatywy-trojmorza.html>

¹⁵ *The Second Summit of the 3 Seas Initiative Joint Declaration*, 6 July 2017, tekst dokumentu (dostępna tylko wersja angielska): <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,664,szczyt-trojmorza-z-udzialem-prezydenta-usa.html>

cy na Południe, by dopełnić budowy wspólnego europejskiego rynku. Zaznaczono, że dotąd większość wysiłków służyła połączeniu Wschodu i Zachodu Europy. Podkreślano konieczność rozwoju współpracy w dziedzinie energetyki gazowej, transportu (*Via Carpatia*), komunikacji cyfrowej i gospodarki. Akcentowano, że nowa koncepcja nie ma być konkurencyjna wobec UE. W myśl dokumentu:

[...] dynamika wszechstronnej współpracy w obszarze Adriatyku–Bałtyku–Morza Czarnego, zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, jak i w szerszej przestrzeni transatlantyckiej musi zostać ożywiona, jednak bez tworzenia struktur równoległych wobec istniejących już mechanizmów współpracy¹⁶.

Wyrażono przekonanie, że EŚW stanie się bezpieczniejsza i bardziej konkurencyjna, przyczyniając się do wzmocnienia Unii Europejskiej.

Podobne cele zawierała deklaracja z 2017 roku. Znalazły się tam sformułowania o tym, że ulepszona infrastruktura, gospodarcza i społeczna współpraca krajów wzdłuż osi Północ–Południe i Wschód–Zachód leży w interesie wszystkich uczestników Trójmorza, a także całej UE. Wskazywano na znaczenie i wagę wyzwań wynikających z różnic w sieciach transportowych, energetycznych i telekomunikacyjnych, które ograniczają dynamiczny wzrost relacji gospodarczych w regionie Trójmorza. W dokumencie tym wspomniano również o współpracy skoncentrowanej na wspieraniu inwestycji w dziedzinach, takich jak gospodarka, połączenia transportowe, infrastruktura energetyczna, ochrona środowiska, prace badawczo-rozwojowe i komunikacja cyfrowa w regionie Trójmorza.

Wśród priorytetów wymieniono:

- poprawę połączeń transportowych w regionie w celu ich rozwijania i dalszego integrowania z Transeuropejską Siecią Transportową (TEN-T),
- realizację postulatów unijnej polityki energetycznej,
- promowanie biznesowego charakteru wspólnych projektów gospodarczych
- pełną synergię z politykami UE¹⁷.

Obie deklaracje wskazywały cele koncentrujące się na projektach gospodarczych. Takie były granice konsensusu krajów, które przyjęły deklarację Trójmorza. Natomiast w wystąpieniach niektórych polity-

¹⁶ Zob. *Wspólna Deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza...*

¹⁷ Zob. *The Second Summit of the 3 Seas Initiative...*

ków cele były definiowane nieco inaczej. Szczególną uwagę poświęcano słowom prezydenta Andrzeja Dudy, postrzeganego jako nieformalnego lidera tego projektu, a także prezydenta Donalda Trumpa, który nadał inicjatywie nową rangę.

Prezydent Duda w wystąpieniu w Dubrowniku podkreślał, że:

[...] kraje regionu [Trójmorza] to istotna część wspólnoty euroatlantyckiej. Nasze państwa chcą i mają ku temu potencjał, by tę wspólnotę wzbogacać i aktywnie działać na rzecz jej rozwoju. Dotychczas rozwój ten dokonywał się przede wszystkim na osi Wschód–Zachód. Pomimo niewątpliwego dorobku, który wypracowany został w rezultacie realizacji tego modelu działań, nie wykorzystuje on w pełni potencjału drzemącego w krajach leżących między Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym. Dlatego właśnie tak istotne znaczenie ma dziś wzbogacenie procesu europejskiej integracji poprzez budowę więzów i połączeń na osi Północ – Południe¹⁸.

Zwracał też uwagę, że:

[...] konieczne jest zniuansowanie układu relacji pomiędzy „centrum” i wskazanymi przez nie „peryferiami”, którego istotą jest jednokierunkowy transfer rozwiązań politycznych, ekonomicznych i kulturowych.

Te słowa z jednej strony miały zamykać dyskusję o ewentualnej próbie budowy alternatywnego względem UE ugrupowania, a z drugiej wskazać to, co z punktu widzenia Polski powinno ulec zmianie. Prezydent mówił:

Tak, chcemy jedności i integracji. Nie oznacza to jednak, że chcemy uniformizacji. Integracja nie jest wrogiem różnorodności. Warto o tym pamiętać, ponieważ dla jej zachowania nie ma dziś większej przeszkody niż jednowymiarowy model rozwoju. Możemy jednak wspólnie zrewidować tę logikę, pogłębiając więzy między krajami regionu [Trójmorza] i rozwijając wspólnie potencjał osi Północ – Południe¹⁹.

Uczestnictwo Trumpa w sesji inauguracyjnej Trójmorza w lipcu 2017 roku przyciągnęło uwagę mediów z całego świata. Na Zamku Królewskim w Warszawie z ust prezydenta USA padło wiele podniosłych słów na temat tej inicjatywy. Sam szczyt określił jako wydarzenie o charakterze historycznym. Zaznaczył też, że dzięki współpracy

¹⁸ Wystąpienie Prezydenta RP Andrzeja Dudy podczas *Dubrovnik Forum 2016*, 25 sierpnia 2016, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,69,wystapienie-prezydenta-rp-pana-andrzeja-dudy-podczas-dubrovnik-forum-2016.html>

¹⁹ *Ibidem*.

w ramach Trójmorza kraje biorące udział w tej inicjatywie nie tylko będą lepiej prosperować, ale będzie to też umacniać ich suwerenność i bezpieczeństwo. Siła tych państw umacnia siłę wszystkich wolnych narodów Europy, co z kolei czyni cały Zachód silniejszym²⁰. Ameryka, w myśl słów Trumpa, będzie najsilniejszym sojusznikiem i solidnym partnerem wspierającym tę historyczną inicjatywę. Podobne słowa Trump wypowiedział w swym pierwszym publicznym przemówieniu wygłoszonym w Europie, czyli na placu Krasińskich w Warszawie. W żadnym ze wspomnianych wystąpień prezydent nie wspomniał bezpośrednio o Unii Europejskiej, choć mówił o Europie. Podkreślał, że więzi łączące Stany Zjednoczone i Europę są tak silne jak nigdy. Wzmianki o Niemczech pojawiły się kilkukrotnie, ale tylko w kontekście Niemiec nazistowskich i ich zbrodni z drugiej wojny światowej. Przy wielu okazjach prezydent krytykował Niemcy za zbyt niskie nakłady na obronność i za współpracę z Rosją w branży energetycznej. Te słowa były uważnie słuchane w RFN, dokąd Trump udał się prosto z Polski na szczyt G20. W Hamburgu spotkał się z chłodnym przyjęciem, zupełnie innym od tego w Warszawie. W niemieckich mediach krytykowano m.in. program jego podróży, zarzucając mu próbę dzielenia Europy²¹. Podobna krytyka padała już pod adresem prezydenta George'a W. Busha kilkanaście lat wcześniej. Cofając się do kryzysu w relacjach euroatlantyckich na tle Iraku w 2003 roku warto przypomnieć, że to wówczas pojawiło się sformułowanie o „nowej Europie”, której liderem miała być właśnie Polska, śmiało wspierająca USA wbrew potęgom unijnym. Przecistawiano ją słabnącej „starej Europie”, z Niemcami i Francją na czele. W tych właśnie krajach w 2017 roku Trójmorze spotykało się z dużą nieufnością.

Z jednej strony szef Gabinetu Prezydenta RP, minister Krzysztof Szczerski przedstawiał Inicjatywę Trójmorza jako „nowy pomysł na zwiększanie jedności i spójności europejskiej” i deklarował, że „bardziej zjednoczony region Europy Środkowej, to lepsza jedność

²⁰ Z uwagi na różne odmienne tłumaczenia, te słowa warto przeczytać w oryginale: *The Three Seas Initiative will not only empower your people to prosper, but it will ensure that your nations remain sovereign, secure, and free from foreign coercion. The Three Seas nations will stand stronger than they have stood before. When your nations are strong, all the free nations of Europe are stronger, and the West becomes stronger as well. Together, our nation and yours can bring greater peace, prosperity, and safety to all of our people*, Donald Trump's Remarks at the Three Seas Initiative Summit in Poland, Warsaw, The Royal Castle, 6 July 2017, <https://translations.state.gov/2017/07/06/remarks-by-president-trump-at-the-three-seas-initiative-summit-july-6-2017/>

²¹ *Niemieckie media krytykują wizytę Donalda Trumpa w Polsce*, 7 lipca 2017, <http://www.tvp.info/33127658/niemieckie-media-krytykuja-wizyte-donald-trumpa-w-polsce>

europajska”²². Z drugiej strony projekt został wysunięty przez Polskę po przejęciu władzy przez PiS, w okresie pogarszających się relacji polsko-niemieckich oraz napięć w stosunkach Polski z instytucjami unijnymi. W tych okolicznościach wyzwaniem stało się budowanie jedności i spójności europejskiej z Polską w roli lidera, gdy właśnie pod adresem Polski formułowane były zarzuty o rozrywanie europejskiej jedności. Zasadność tych zarzutów stała się sprawą drugorzędną. We współczesnym łańdźie międzynarodowym, mimo wzrostu znaczenia współzależności oraz procesów instytucjonalizacji, w anarchicznym wciąż środowisku międzynarodowym nie ma instytucji zdolnej w sposób bezstronny rozsądzić spór między państwami. Istota sporu wydaje się zresztą nie tkwić w takich czy innych decyzjach rządu, lecz w świetle teorii realizmu tkwi w zmieniającym się układzie sił. Polska, angażując się aktywnie w promocję Trójmorza, dążyła do wzmocnienia swej pozycji w regionie, by być równorzędnym partnerem dla silnych graczy. Opierając się na swoim potencjale nie mogła tego dokonać, ale przy wsparciu supermocarstwa, jakim są Stany Zjednoczone, szanse osiągnięcia tego celu znacząco rosły. Wzmocnienie pozycji Polski oznaczałoby automatycznie zmianę jej relatywnej pozycji w stosunku do innych podmiotów.

Z perspektywy Berlina obawiano się, że Trójmorze to próba utworzenia bloku konkurencyjnego wobec „starej Europy” po to, by zburzyć dotychczasowy układ, w którym w szczególności Niemcy i Francja miały silną pozycję i potrafiły skutecznie rozgrywać niespójną Europę Środkowo-Wschodnią zgodnie ze swymi interesami. Trójmorze przedstawiano jako ugrupowanie służące osłabianiu UE. Zwłaszcza władzom Polski i Węgier, mającym napięte relacje z instytucjami unijnymi, zarzucano dążenie do budowy środkowoeuropejskiego ugrupowania pod patronatem USA jako przeciwwagi dla wpływów Niemiec w tym regionie.

W świetle obu deklaracji – z Dubrownika z 2016 roku oraz z Warszawy z 2017 roku – cele Trójmorza koncentrowały się wokół kwestii gospodarczych. Nie oznaczało to jednak, że taki ma być ostateczny cel tego ugrupowania. Deklaracje nie były prawnie wiążącą umową – taką jak np. Statut Rady Europy z 1949 roku – wyznaczającą

²² Minister Szczęrski: *Inicjatywa Trójmorza to nowy pomysł na zwiększanie jedności europejskiej*, 4 maja 2017, <http://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art,683,minister-szczerski-inicjatywa-trojmorza-to-nowy-pomysl-na-zwiekszanie-jednosci-europejskiej-.html>. Zob. także: K. Szczęrski, *Utopia europejska: kryzys integracji...*

obszary aktywności danej organizacji. Cele Trójmorza mogły się zmieniać, zależnie od woli politycznej tworzących ją państw, w kolejnej deklaracji lub dokumencie o innej randze.

CELE INICJATYWY ŚRODKOWOEUROPEJSKIEJ

Najważniejszymi dokumentami ukazującymi cele IŚE stały się deklaracje, czyli dokumenty o znaczeniu politycznym, lecz bez mocy prawnej. Do głównych dokumentów programowych zaliczane są:

- „Wytyczne i zasady działania” (*Guidelines and Rules of Procedure*) z 1995 roku;
- „Deklaracja sarajewska” (*Sarajevo Declaration*), określająca strategię IŚE, przyjęta w Sarajewie 28–29 listopada 1997 roku;
- „Deklaracja na 25-lecie IŚE” (*Declaration on the 25 Years of the CEI*), przyjęta w Wiedniu 24 listopada 2014 roku.

W myśl „Wytycznych i zasad działania” z 1995 roku celem IŚE było „służyć jako forum współpracy w tym regionie, a tym samym stanowić element stabilności i współpracy w Europie”²³. Akcentowano, że „IŚE jako część procesu integracji europejskiej współdziała w szczególności z UE i z Radą Europy, jak też z innymi grupami regionalnymi”²⁴. Działania IŚE miały obejmować m.in. współpracę gospodarczą i techniczną, rozwój infrastruktury transportu, energetyki, telekomunikacji, rolnictwa, wzmocnienie instytucji demokratycznych, ochronę praw człowieka, ochronę środowiska, współpracę w dziedzinie nauki, techniki, mediów, kultury, turystyki, jak również współpracę transgraniczną. Na końcu wymieniono także konsultacje w niektórych kwestiach politycznych.

W „Deklaracji sarajewskiej” w 1997 roku wymieniono trzy strategiczne cele IŚE: wzmocnienie współpracy między państwami, wzmocnienie partycypacji wszystkich państw w procesie integracji europejskiej i wspieranie procesu transformacji gospodarczej w krajach reformujących się²⁵.

²³ *Wytyczne działania i regulamin Inicjatywy Środkowoeuropejskiej*, w: *Inicjatywa Środkowoeuropejska 1992–1995*, „Biuletyn Informacyjny” 1996, z. 3(30), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 58–62.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Sarajevo Declaration*, 29 listopada 1997, tekst dokumentu dostępny w broszurze *CEI 1989–2009. 20 years*, CEI, Trieste 2009, s. 14, <http://www.cei.int/sites/default/files/attachments/publications/booklet%20final%20low.pdf>

„Wytyczne i zasady działania IŚE” z 1995 roku były kilkakrotnie modyfikowane. W myśl wersji z 2008 roku²⁶. IŚE przyświecały dwa strategiczne cele: po pierwsze, działania na rzecz spójności zjednoczonej Europy, bez podziałów, ze wspólnymi wartościami, obejmującej wszystkie państwa, regiony, narody (*peoples*) i obywateli kontynentu; po drugie, wzmocnienie zdolności tych krajów IŚE, które najbardziej potrzebują pomocy w rozwoju gospodarczym. Ponadto zapowiedziano wspieranie dążeń do integracji z UE wszystkich zainteresowanych tym państw IŚE, wzmocnienie współpracy z UE, a także promowanie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Podobnie jak w 1995, w 2008 roku wyznaczono bardzo szeroki obszar działania IŚE, ale silniejszy nacisk został położony na współpracę polityczną. Na pierwszym miejscu wymieniono konsultacje w kwestiach politycznych leżących w obszarze wspólnego zainteresowania. Do tych obszarów zaliczono współpracę gospodarczą, techniczną, rozwój infrastruktury transportowej, energetycznej, telekomunikacyjnej, wzmocnienie instytucji demokratycznych i zajmujących się prawami człowieka, ochronę środowiska, a także współpracę naukową, w dziedzinie mediów, kultury, edukacji, turystyki oraz transgraniczną i międzyregionalną i in.

Przełomowy miał być rok 2014, w którym obchodzono 25. rocznicę powstania IŚE. Na szczyt do Wiednia przybyli szefowie rządów dziewięciu państw: Albanii, Austrii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Czarnogóry, Czech, Macedonii, Włoch i Słowenii, a także niżsi rangą przedstawiciele pozostałych państw. W „Deklaracji na 25-lecie IŚE” wyrażono uznanie dla władz Włoch i Austrii za wkład w rozwój IŚE, a także potwierdzono potrzebę istnienia (*validity*) IŚE, uznając ją za główną platformę służącą wsparciu integracji europejskiej.

Cele IŚE można też określać przez pryzmat dokumentów ze szczytów szefów rządów oraz prezydencji poszczególnych krajów. Na szczycie premierów w Belgradzie w 2011 roku uczestnicy potwierdzili, że podstawową misją IŚE pozostaje współpraca regionalna na rzecz integracji europejskiej. W związku z tym zapowiedziano dalsze działania w sferze promowania koncepcji IŚE, podkreślając kontekst unijny. W świetle komunikatu wydanego po tym szczycie,

²⁶ Guidelines and Rules of Procedure adopted by the CEI Summit of the HoG in 2007 in Sofia and amended by the HoG through a written procedure in April 2008, tekst dokumentu: http://www.cei.int/sites/default/files/CEI_Guidelines_2008_web_new.pdf

IŚE miała pełnić ważną rolę w implementacji unijnych makroregionalnych strategii oraz Partnerstwa Wschodniego²⁷.

W 2012 roku priorytetami prezydencji ukraińskiej były: wzmocnienie wielostronnej współpracy w ramach IŚE i promocja rozwoju wzajemnych relacji w regionie. Szczególną uwagę przywiązywano do współpracy w dziedzinie transportu, turystyki, a także transgranicznej mobilności osób.²⁸ Z kolei wśród głównych celów prezydencji węgierskiej w 2013 roku wymieniono m.in. ułatwienie zacieśniania relacji gospodarczych w Europie Środkowej, reprezentowanie wspólnych aspiracji i celów regionu w ramach UE i wobec niej, a także wzmocnienie procesu transformacji gospodarczej w niektórych krajach²⁹. Białoruś, która sprawowała prezydencję w 2017 roku, kładła nacisk na rozwój infrastruktury transportowej, wyrównywanie norm i standardów związanych z handlem, a także pobudzanie przedsiębiorczości³⁰. Wśród programów finansowanych w całości lub części przez IŚE można wymienić: przygotowanie ekspertyzy na temat korytarzy transportowych Triest – Budapeszt – Kijów, Durrës – Skopje – Morze Czarne; programy współpracy geodezyjnej i geodynamicznej; tworzenie rolno-spożywczych giełd hurtowych na w Białorusi, Bułgarii, Chorwacji, Polsce (Bronisze) i Rumunii; szkolenia dla rolników-menedżerów na Ukrainie i Białorusi; projekty dotyczące infrastruktury (np. oświetlenie lotniska w Sarajewie, pomoc przy budowie odcinka drogi w Albanii, oczyszczanie Dunaju itp.)³¹.

Dla IŚE współpraca z UE zajmuje najważniejsze miejsce, ale rozwijane są też kontakty z innymi organizacjami. Sukcesem IŚE było uzyskanie w grudniu 2011 roku statusu obserwatora w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ. IŚE utrzymuje robocze kontakty z wieloma strukturami regionalnymi, głównie z Europy Południowo-Wschodniej, np. z Radą Współpracy Regionalnej (*Regional Cooperation*

²⁷ CEI Summit, Belgrade, Press Communiqué by the Presidency, 4 November 2011, http://cei.int/sites/default/files/file/101_010-11%20CEI%20Summit%20Press%20Communiqué%20FINAL.pdf

²⁸ Na podstawie wywiadu z ministrem spraw zagranicznych Ukrainy Kostyantynem Gryshchenko, <http://www.cei.int/content/ukrainian-minister-foreign-affairs-kostyantyn-gryshchenko>

²⁹ Opening speech of Minister of State Zsolt Németh, Ministry of Foreign Affairs of Hungary at the first Meeting of the Council of National Coordinators of the Member States of the Central European Initiative, Budapest, 22 January 2013, <http://www.cei.int/sites/default/files/file/Nemeth%20Opening%20speech.pdf>

³⁰ CEI Presidency Agenda, http://mfa.gov.by/upload/17.02.24_Presidency_priority_eng.pdf

³¹ https://www.nauka.gov.pl/organizacje-i-programy-miedzynarodowe/cei-inicjatywa-srodkowoeuropejska_23781,archiwum,1.html

Council, RCC, czyli sukcesorem Paktu Stabilności dla Europy Środkowo-Wschodniej) oraz z Organizacją Czarnomorskiej Współpracy Gospodarczej.

Jaki jest obecnie cel IŚE? W świetle oficjalnej strony ugrupowania jego główne zadanie to wspieranie państw IŚE na ich drodze do integracji europejskiej, promowanie dostosowania się państw IŚE do europejskich standardów oraz implementacja małych i średnich projektów³².

FORMA INSTYTUCJONALNO-STRUKTURALNA INICJATYWY ŚRODKOWOEUROPEJSKIEJ I TRÓJMORZA

Jak wyżej wspomniano, ani IŚE, ani Trójmorze nie są organizacjami *sensu stricto*. W 2002 roku Słowacja z poparciem Włoch i sekretariatu wykonawczego IŚE wystąpiła z propozycją przekształcenia IŚE w organizację międzynarodową, ale pomysł ten nie zyskał akceptacji. W przypadku Trójmorza ewentualne przekształcenie w formalną organizację nie było dotąd przedmiotem dyskusji. Brak statutu, czyli umowy prawnomiędzynarodowej stanowiącej formalną podstawę działalności ugrupowania w formie organizacji międzynarodowej, z jednej strony pozwalał na dużą elastyczność, ale z drugiej stwarzał pewne ograniczenia.

Pod tym względem ugrupowania te nie należały do wyjątków. Wręcz przeciwnie, w ten sposób powoływano większość ugrupowań w Europie Środkowo-Wschodniej w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Pozwalało to do minimum ograniczać biurokrację, koszty i nie stwarzać sztywnych zobowiązań. Luźny charakter współpracy mógł z czasem przekształcić się w bardziej zinstytucjonalizowaną formę, zakładając, że taka byłaby wola tworzących ją państw. W ten sposób na bazie Współpracy Ekonomicznej Państw Morza Czarnego w 1998 roku powołano Organizację Czarnomorskiej Współpracy Gospodarczej, co podniosło jej rangę.

IŚE od początku miała bardzo luźną formę. W świetle wspomnianych „Wytucznych i zasad działania” z 1995 roku, struktura organizacyjna IŚE miała być elastyczna i niezinstytucjonalizowana. IŚE nie ma oficjalnej siedziby ani osobowości prawnomiędzynarodowej. Decyzje IŚE są podejmowane na zasadzie consensusu i mają formę tzw. dokumentów końcowych, deklaracji politycznych i zaleceń.

³² *Mission & Objectives*, <http://www.cei.int/node/18>

Nie są to akty prawnie wiążące. Głównym organem IŚE są spotkania szefów rządów organizowane z zasady co roku jesienią przez państwo sprawujące prezydencję. W przypadku Trójmorza główną płaszczyzną decyzyjną są szczyty głów państw. Zapowiedziano również utworzenie Forum Biznesowego mającego na celu łączenie podmiotów gospodarczych zainteresowanych współpracą ekonomiczną i wzmacnianiem więzi gospodarczych w regionie. Na razie nie ukonstytuowały się inne organy decyzyjne, choć jest to prawdopodobne na kolejnych etapach rozwoju.

Kolejną ważną płaszczyzną decyzyjną dla IŚE są spotkania szefów dyplomacji. Bieżącą koordynacją prac IŚE zajmuje się Komitet Krajowych Koordynatorów złożony z przedstawicieli ministerstw spraw zagranicznych wszystkich państw członkowskich. W ramach IŚE organizowane są spotkania na różnych szczeblach i o różnej tematyce – przykładowo w czasie ukraińskiej prezydencji w 2011 roku miało miejsce nieformalne spotkanie szefów dyplomacji państw IŚE w Nowym Jorku, forum dotyczące turystyki w Kijowie, spotkanie na szczeblu ministerialnym dotyczące nauki i technologii, konferencja ministerialna na temat energii odnawialnej. Osobną kwestię stanowi parlamentarny wymiar IŚE funkcjonujący od 1991 roku. Zasadniczo parlamentarzyści spotykają się dwa razy w roku – wiosną jako Komitet Parlamentarny, a jesienią jako Zgromadzenie Parlamentarne. W myśl regulaminu: „przynajmniej na 2 miesiące przed jesieninym Zgromadzeniem Parlamentarnym muszą się zbierać 3 Komitety Ogólne – ds. politycznych i wewnętrznych, gospodarczych oraz kultury oraz Komitet Stały. W praktyce spotkania Komitetów odbywają się nieregularnie”³³.

Polska delegacja Sejmu i Senatu RP do Zgromadzenia Parlamentarnego IŚE liczy 2 senatorów i 5 posłów oraz ich zastępców.

Najważniejsze funkcje organizacyjno-administracyjne pełni działający od 1996 roku Sekretariat Wykonawczy w Trieście (wcześniej noszący nazwę Centrum Informacji i Dokumentacji IŚE). Na mocy art. 23 „Wytucznych i zasad działania” jedno z najważniejszych stanowisk na szczeblu wykonawczym – sekretarza generalnego, jego pierwszego lub drugiego zastępcy – obsadza *host country*, czyli Włochy, w których sekretariat ma siedzibę. Do tej pory funkcję sekretarza generalnego IŚE lub jego pierwszego zastępcy (*alternate secre-*

³³ Zgromadzenie Parlamentarne Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, <http://www.senat.gov.pl/kontakty-miedzyparlamentarne/stale-delegacje-do-zgromadzen-miedzyparlamentarnych/zgromadzenie-parlamentarne-inicjatywy-srodkowoeuropejskiej/>

tary general) obejmowali wyłącznie Włosi lub Austriacy. Dyplomaci z Włoch najczęściej zajmowali też stanowiska drugich zastępców sekretarza generalnego (*deputy secretary general*, DSG). Ważną rolę pełni Sekretariat IŚE ds. Projektów przy Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju w Londynie.

Dla Trójmorza interesujące może być korzystanie z doświadczeń ze współpracy IŚE ze strukturami unijnymi. Od 2004 roku IŚE aktywnie stara się włączać w realizację projektów finansowanych ze środków unijnych. Przy Sekretariacie Wykonawczym działa komórka ds. projektów unijnych (Sekretariat IŚE ds. Projektów UE), której celem jest wyszukiwanie takich projektów, w których IŚE mogłaby partycypować. Stwarza to szansę korzystania ze środków UE przez pozaunijne państwa IŚE.

Od 2002 roku IŚE dysponuje Funduszem Współpracy (*CEI Cooperation Fund*). Z tego funduszu dofinansowywano tzw. miękkie projekty (np. seminaria, konferencje, specjalistyczne szkolenia, spotkania ekspertów, imprezy kulturalne itp.). Wysokość wpłat na rzecz Funduszu Współpracy IŚE, a także wielkość budżetu IŚE jest ustalana i zatwierdzana na corocznych spotkaniach ministrów spraw zagranicznych. Poza Funduszem Współpracy IŚE obejmuje kilka struktur wspomagających realizację projektów. Do najważniejszych należy powołany w 2004 r. Program Wymiany Doświadczeń (*Know-how Exchange Programme*, KEP). Służy on promocji i wspieraniu wymiany doświadczeń między unijnymi państwami IŚE, którzy są darczyńcami know-how, a nieunijnymi beneficjentami pomocy³⁴. Przy IŚE działa tzw. Sieć Uniwersytetów IŚE (*CEI University Network*, CEIUniNet), finansowana przez stronę włoską. Kartę Założycielską Sieci Uniwersytetów IŚE przyjęto na szczycie premierów państw IŚE w listopadzie 2003 roku w Warszawie. W ramach projektu realizowane są: wymiana nauczycieli akademickich i studentów, specjalistyczne seminaria czy szkolenia itp. W ramach IŚE od 2004 roku funkcjonowała też Sieć Współpracy Naukowej i Technologicznej IŚE (*Science & Technology Network*, S&TN), finansowana głównie przez Włochy. Miała ułatwiać rozwój kontaktów między ośrodkami naukowymi państw członkowskich i wspierać realizowanie wspólnych projektów. Sieć składała się z siedmiu instytucji naukowych z Triestu, tzw. *Lead Institutions*, oraz z ich partnerów w regionie IŚE.

³⁴ <http://www.cei.int/KEP>

ZAKOŃCZENIE

W tym samym okresie, gdy powstawało Trójmorze, Polska wciąż wchodziła w skład IŚE, ale z polskiej perspektywy jej miejsce na europejskiej scenie uległo marginalizacji. Spośród państw UE największej uwagi IŚE poświęcają Włosi, choć informacje zamieszczane na oficjalnej stronie włoskiego MSZ od kilku lat nie są aktualizowane³⁵. Włochy, jeden z inicjatorów IŚE, od początku przejawiają największe zaangażowanie w prace tego ugrupowania i największą gotowość do ponoszenia związanych z tym kosztów. Finansują m.in. koszty kadrowo-administracyjne Sekretariatu Wykonawczego w Trieście, jak również dużą część projektów realizowanych w ramach Programu Wymiany Doświadczeń tzw. KEP (*CEI Know-how Exchange Programme*). W latach 1996–2008 włoskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych organizowało spotkania dyrektorów politycznych MSZ państw IŚE, ale zaprzestano tej praktyki, tłumacząc to „brakiem odpowiednich tematów, a tym samym niewystarczającym zainteresowaniem do korzystania z tego formatu spotkań”³⁶.

Istnieje kilka źródeł słabnącej roli IŚE, które potencjalnie mogą też wpłynąć na Trójmorze. Podkreślić należy odmienne postrzeganie zagrożeń i interesów tworzących je państw³⁷, co prowadzi do braku woli politycznej do zacieśniania współpracy w tym gronie. Pierwszym poważnym wyzwaniem dla IŚE, ukazującym słabość tej formy współpracy w sferze politycznej, były wojny na Bałkanach w latach dziewięćdziesiątych. IŚE apelowała o przywrócenie pokoju i potępiała użycie siły, zawiesiła członkostwo Jugosławii, ale nie była w stanie podjąć zdecydowanych kroków. Kolejne wyzwania przed IŚE pojawiły się wraz ze zmianą sytuacji geopolitycznej. O ile na początku lat dziewięćdziesiątych głównym bodźcem dla państw starających się o dołączenie do tego grona było zacieśnienie więzi z Zachodem, to po osiągnięciu członkostwa w UE przez większość państw IŚE forum to stało się coraz mniej znaczące. Zabrakło wyrazistego wspólnego interesu, jakiemu dalsza współpraca ma służyć.

³⁵ http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/OOII/INCE.htm

³⁶ Zgromadzenie Parlamentarne Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, <http://www.senat.gov.pl/kontakty-miedzyparlamentarne/stale-delegacje-do-zgromadzen-miedzyparlamentarnych/zgromadzenie-parlamentarne-inicjatywy-srodkowoeuropejskiej/>

³⁷ Szerzej: P. Ukielski, *Mapa Trójmorza. Przegląd punktów wspólnych i rozbieżności w polityce 12 państw regionu*, „Raport” 2016, nr 3, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego.

Włochy są zbyt słabe, aby skutecznie pełnić rolę lidera tego ugrupowania i nadać mu określoną dynamikę. W Trójmorzu nieformalnym liderem jest Polska, która bez wsparcia zewnętrznego również nie zdoła zapewnić sukcesu tej inicjatywie. Mimo rezerwy Niemiec wobec tej idei, na szczyt w Warszawie niemal wszystkie państwa (z wyjątkiem Austrii) przysłały najwyższych rangą przedstawicieli. Spotkanie z prezydentem Stanów Zjednoczonych było sygnałem rosnącego zainteresowania tego mocarstwa Europą Środkowo-Wschodnią, a dla państw tego regionu właśnie współpraca z USA stanowi fundament polityki bezpieczeństwa. Pod tym względem Niemcy nie stanowią dla nich alternatywy. Dalsze zainteresowanie Stanów Zjednoczonych inicjatywą Trójmorza będzie miało decydujący wpływ na rozwój tego ugrupowania.

Można wskazać kilka scenariuszy dalszego losu obu inicjatyw. W wersji pesymistycznej IŚE stanie się coraz bardziej marginalizowana na scenie międzynarodowej, a Trójmorze będzie podążać jej śladami. Oznaczałoby to stopniową utratę dynamiki i znaczenia tej struktury. W myśl najbardziej optymistycznego scenariusza Trójmorze będzie się rozwijać jako ugrupowanie wewnątrzunijne, przyczyniając się do rozwoju UE, jednocześnie wzmacniając głos Europy Środkowo-Wschodniej i spajając całą wspólnotę euroatlantycką przy silnym wsparciu ze strony Stanów Zjednoczonych. To wsparcie jest czynnikiem konsolidującym dwanaście państw Trójmorza i warunkiem realizacji jego ambitnych celów ekonomicznych i politycznych.