# JAK UNIA WPŁYWA NA ŚWIAT?

## Oddziaływanie zewnętrzne Unii Europejskiej

REDAKTOR
PRZEMYSŁAW BISKUP

AUTORZY
PRZEMYSŁAW BISKUP, DANIEL SZELIGOWSKI, JAKUB PIEŃKOWSKI,
WOJCIECH WOJTASIEWICZ, TOMASZ ŻORNACZUK,
MICHAŁ WOJNAROWICZ, JULIA SOCHACKA, MARCIN TERLIKOWSKI

PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# JAK UNIA WPŁYWA NA ŚWIAT?

## ODDZIAŁYWANIE ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ

REDAKTOR
PRZEMYSŁAW BISKUP

AUTORZY
PRZEMYSŁAW BISKUP, DANIEL SZELIGOWSKI, JAKUB PIEŃKOWSKI,
WOJCIECH WOJTASIEWICZ, TOMASZ ŻORNACZUK, MICHAŁ WOJNAROWICZ,
JULIA SOCHACKA, MARCIN TERLIKOWSKI

WARSZAWA, PAŹDZIERNIK 2026

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2026

Raport PISM w ramach projektu
„Bilans członkostwa – Europa przyszłości”
Redaktor serii / kierownik projektu: Konrad Szymański

Recenzenci naukowi:
dr hab. Marko Babić, Uniwersytet Warszawski
dr hab. Bartłomiej H. Toszek, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego

Redakcja i korekta
Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna
Dorota Dołęgowska

Projekt okładki
Dorota Dołęgowska

ISBN 978-83-68555-46-2
E-ISBN 978-83-68555-47-9

Wydawca
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
www.pism.pl

## SPIS TREŚCI


Najważniejsze wnioski . . . . . 5

I. Bilans oddziaływania zewnętrznego UE . . . . . 5

II. Bilans regionalny i problemowy . . . . . 6

III. Perspektywy . . . . . 11

Rozdział I. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne
Przemysław Biskup . . . . . 12

1.1. Specyfika oddziaływania zewnętrznego Unii Europejskiej . . . . . 12

1.2. Geneza i ewolucja europejskiej współpracy
w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa . . . . . 13

1.3. Zmiany w otoczeniu międzynarodowym jako motor rozwoju polityki UE . 14

1.4. Polska perspektywa: lekcja stanu wojennego . . . . . 14

1.5. Teza i zakres raportu . . . . . 15

Rozdział II. Polityka UE wobec Europy Wschodniej
Daniel Szeligowski, Jakub Pieńkowski, Wojciech Wojtasiewicz, Tomasz
Żornaczuk. . . . . 17

2.1. Reakcja UE na „kolorowe rewolucje" w Europie Wschodniej
Daniel Szeligowski . . . . . 17

2.2. Polityka UE wobec Rosji
Daniel Szeligowski . . . . . 18

2.3. Rosyjska napaść na Gruzję w 2008 r.
Daniel Szeligowski, Wojciech Wojtasiewicz. . . . . 20

2.4. Euromajdan i polityka UE wobec Ukrainy
Daniel Szeligowski . . . . . 22

2.5. Polityka UE wobec Mołdawii
Jakub Pieńkowski. . . . . 25

2.6. Rozszerzenie UE na Bałkanach Zachodnich
Tomasz Żornaczuk . . . . . 27

2.7. Inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 r.
Daniel Szeligowski . . . . . 28

Rozdział III. Polityka UE wobec regionu Afryki Północnej,
szerszego Bliskiego Wschodu i kwestii globalnych
Michał Wojnarowicz, Julia Sochacka. . . . . 34

3.1. Zamachy 11 września 2001 r. i stosunek UE do wojny z terrorem
na jej wczesnym etapie. . . . . 34

3.2. Wojna w Iraku. . . . . 35

3.3. Arabska wiosna i jej następstwa . . . . . 37

3.4. UE wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego . . . . . 39
3.5. Zmiany w polityce rozwojowej pod kątem migracyjnym i surowcowym . . . . 40
3.6. UE wobec agresji Izraela i USA na Iran . . . . . 42
3.7. Polityka UE a pozycja Polski
Przemysław Biskup . . . . . 43
Rozdział IV. Instrumenty geoekonomiczne
w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej
Przemysław Biskup . . . . . 46
4.1. Geoekonomizacja polityki zewnętrznej UE . . . . . 46
4.2. Brexit – osłabienie i odbudowa europejskiego potencjału
geoekonomicznego . . . . . 47
4.3. Sankcje gospodarcze jako instrument polityki zagranicznej UE . . . . . 49
4.4. Geoekonomia finansowa . . . . . 51
4.5. Bezpieczeństwo ekonomiczne i zależności strategiczne . . . . . 52
4.6. Możliwości i ograniczenia geoekonomicznego oddziaływania UE. . . . . 55
Rozdział V. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony
Marcin Terlikowski. . . . . 56
5.1. UE jako aktor strategiczny – istota kompromisu . . . . . 57
5.2. Ramy strategiczne WPBiO. . . . . 58
5.3. Współpraca z NATO, operacje i rozwój zdolności wojskowych UE. . . . . 61
5.4. Polityka przemysłowo-obronna . . . . . 65
5.5. Przyszłość WPBiO. . . . . 69
Zakończenie
Przemysław Biskup . . . . . 71
Bibliografia. . . . . 75

## NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

### I. BILANS ODDZIAŁYWANIA ZEWNĘTRZNEGO UE

1. *UE jest znacznie skuteczniejsza w oddziaływaniu gospodarczym i integracyjnym niż w samodzielnym kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego.*

   W latach 2004–2026 skala jednolitego rynku, wspólna polityka handlowa, instrumenty finansowe i perspektywa członkostwa pozwalały Unii wpływać na wybory państw trzecich. Możliwości te były mniejsze w kryzysach wymagających szybkich decyzji politycznych lub użycia siły. Trwała asymetria między potencjałem ekonomicznym a zdolnością działania strategicznego wyznacza podstawowe ograniczenie unijnej polityki zewnętrznej.

2. *Wiarygodna perspektywa członkostwa pozostaje najskuteczniejszym instrumentem geopolitycznego oddziaływania UE.*

   Rozszerzenie z 2004 r. utrwaliło przemiany ustrojowe Europy Środkowej i przesunęło granice integracji na wschód. Perspektywa akcesji mobilizuje państwa partnerskie do reform głębiej niż instrumenty zwykłej współpracy. Jej oddziaływanie słabnie jednak, gdy UE nie potrafi określić przekonującej drogi do członkostwa, co ilustrują opóźnienia na Bałkanach Zachodnich i wieloletnia niejednoznaczność oferty dla wschodnich sąsiadów.

3. *Rozbieżności interesów strategicznych i percepcji zagrożeń między państwami członkowskimi były głównym ograniczeniem skuteczności polityki zewnętrznej UE.*

   Podziały w sprawie Rosji, Iraku, Bliskiego Wschodu i relacji z NATO utrudniały przyjmowanie wspólnych celów i ponoszenie kosztów ich realizacji. Problem nie sprowadzał się do jednomyślności: także uzgodniona polityka mogła opierać się na nietrafnej diagnozie, czego przykładem było nadmierne zaufanie do stabilizującej roli współzależności z Rosją. Zmiana reguł głosowania nie zastępuje wspólnej oceny zagrożeń.

4. *Członkostwo w UE zwiększyło możliwości oddziaływania Polski, lecz ich wykorzystanie zależało od koalicji i zgodności interesów z partnerami.*

   Polska współtworzyła Partnerstwo Wschodnie, wspierała rozszerzenie oraz zabiegała o realistyczną politykę wobec Rosji i utrzymanie więzi transatlantyckich. Potrafiła wprowadzać tematy do agendy UE, ale rzadziej zmieniała jej zasadnicze wybory strategiczne wbrew stanowisku najważniejszych państw członkowskich. Wpływ Polski należy zatem oceniać przez pryzmat konkretnych decyzji unijnych, a nie samej obecności polskich postulatów w debacie.

5. *Największy wkład UE w bezpieczeństwo europejskie wynika nie z kompetencji w zakresie obrony zbiorowej, lecz z możliwości wykorzystania wspólnego budże-*

*tu, polityki przemysłowej oraz instrumentów rynku wewnętrznego na rzecz rozwoju zdolności obronnych państw członkowskich.*

W odpowiedzi na pogorszenie sytuacji bezpieczeństwa w Europie po rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie UE znacząco rozszerzyła instrumentarium wspierania przemysłu obronnego. Obok Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF) uruchomiono kolejne mechanizmy, takie jak ASAP, EDIRPA i SAFE, a także przygotowano program EDIP. Oznacza to stopniowe wykształcanie się nowego wymiaru integracji europejskiej, w którym przewaga UE opiera się przede wszystkim na zdolności do mobilizowania zasobów finansowych, koordynowania współpracy przemysłowej oraz wykorzystywania potencjału wspólnego rynku. Choć NATO pozostaje podstawą odstraszania i obrony zbiorowej Europy, Unia staje się coraz ważniejszym podmiotem wspierającym rozwój europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego.

## II. BILANS REGIONALNY I PROBLEMOWY

6. *Europa Wschodnia jest kluczowym obszarem geopolitycznego oddziaływania UE z perspektywy bezpieczeństwa Polski, a skuteczność unijnych instrumentów w tym regionie zależy od wiarygodności oferty integracyjnej.*

   UE wspierała transformację Ukrainy, Mołdawii i Gruzji poprzez umowy stowarzyszeniowe, pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu, liberalizację wizową oraz pomoc finansową i techniczną. Instrumenty te zwiększały powiązania gospodarcze i instytucjonalne z Unią, ale nie chroniły przed presją rosyjską ani nie gwarantowały trwałości reform. Partnerstwo Wschodnie, zainicjowane przez Polskę i Szwecję, poszerzyło możliwości współpracy, ale pozostawało poza polityką rozszerzenia. Dopiero perspektywa członkostwa stworzyła silniejszą podstawę strategicznego zakotwiczenia części państw regionu w UE. O skuteczności tego procesu przesądzą wiarygodność warunkowości, tempo reform i zdolność przeciwdziałania destabilizacji.

7. *Pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę w 2022 r. zasadniczo zmieniła instrumenty i priorytety polityki UE wobec obu państw.*

   Przed 2022 r. UE łączyła dialog i współpracę gospodarczą z Rosją ze stopniowo rozwijanymi restrykcjami po agresji z 2014 r. oraz wsparciem politycznym i ekonomicznym Ukrainy. Pełnoskalowa inwazja przesunęła punkt ciężkości na osłabianie rosyjskiego potencjału prowadzenia wojny i wzmacnianie zdolności Ukrainy do obrony. Unia rozszerzyła sankcje finansowe, handlowe, technologiczne i energetyczne, uruchomiła bezprecedensowe wsparcie finansowe i wojskowe oraz zaczęła ograniczać zależności od rosyjskich surowców. Przyznanie Ukrainie statusu kandydata włączyło politykę rozszerzenia do instrumentarium reagowania na zagrożenie. Zmiana nie usunęła rozbieżności między członkami UE, ale pokazała możliwość łącznego użycia narzędzi gospodarczych, integracyjnych i bezpieczeństwa.

8. *Polityka sąsiedztwa zbliżała państwa wschodnie do UE, ale nie zapewniała im pełnej odporności na presję zewnętrzną.*

   Umowy stowarzyszeniowe i integracja rynkowa wspierały reformy, lecz ich efekty zależały od krajowych elit, instytucji i warunków bezpieczeństwa. Gruzja, Ukraina i Mołdawia wykorzystywały unijną ofertę w różnym stopniu, a rosyjska presja podważała stabilność ich wyborów. Ograniczenia te wskazują na konieczność łączenia instrumentów transformacyjnych z działaniami wzmacniającymi odporność państw partnerskich.

9. *Polityka istotnych państw UE wobec Rosji zbyt długo opierała się na założeniu, że współzależność gospodarcza ograniczy jej rewizjonizm.*

   Współpraca energetyczna i polityczna miała sprzyjać modernizacji Rosji oraz stabilności w Europie. Wojna z Gruzją w 2008 r. i agresja na Ukrainę od 2014 r. nie doprowadziły jednak do dostatecznie głębokiej korekty tego podejścia. Utrzymywanie zależności surowcowych, w tym rozbudowa infrastruktury omijającej Europę Środkowo-Wschodnią, osłabiało spójność unijnej polityki. Przypadek Rosji dowodzi, że współzależność może być także narzędziem przymusu.

10. *Pełnoskalowa rosyjska agresja przeciwko Ukrainie w 2022 r. zwiększyła geopolityczne znaczenie UE i potwierdziła trafność wcześniejszych polskich diagnoz strategicznych, ale zarazem ujawniła ograniczenia Polski w zakresie zdolności do kształtowania polityki unijnej.*

    Bezprecedensowe wsparcie Ukrainy, sankcje wobec Rosji oraz otwarcie perspektywy członkostwa dla Ukrainy i Mołdawii zwiększyły rolę UE w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego. Zmiana ta oznaczała przyjęcie wielu rozwiązań postulowanych wcześniej przez Polskę, która konsekwentnie ostrzegała przed rosyjskim rewizjonizmem, zagrożeniami wynikającymi z zależności energetycznych i konsekwencjami pozostawienia wschodnich sąsiadów bez wiarygodnej perspektywy integracji. Jednocześnie demonstrują one, że przez wiele lat Polska nie zdołała przekonać najważniejszych partnerów do zasadniczej rewizji polityki wobec Rosji. Decydującym czynnikiem zmiany stanowiska UE okazała się dopiero pełnoskalowa inwazja, która wymusiła przewartościowanie wcześniejszych założeń strategicznych. Doświadczenie to pokazuje, że trafność diagnoz państwa członkowskiego nie jest równoznaczna ze skutecznością jego oddziaływania na politykę UE, a zdolność Unii do podejmowania zdecydowanych działań zależy przede wszystkim od zbieżności ocen zagrożeń i interesów przez najsilniejsze państwa członkowskie UE.

11. *Mołdawia pokazuje ograniczenia wspierania transformacji bez wiarygodnej perspektywy członkostwa.*

    Umowa stowarzyszeniowa, integracja handlowa i liberalizacja wizowa zbliżyły Mołdawię do UE, ale nie zapewniły trwałości reform ani wyeliminowania rosyjskich wpływów. Działania Unii koncentrowały się także na ochronie granic i konsekwencjach konfliktu naddniestrzańskiego. Efektywność pomocy zależała od

wewnętrznej sytuacji politycznej i zdolności instytucji mołdawskich do wdrażania zmian.

12. *Po 2022 r. UE połączyła politykę rozszerzenia wobec Mołdawii ze wzmacnianiem jej odporności na zagrożenia rosyjskie.*

    Status kandydata, negocjacje akcesyjne, pomoc finansowa i wojskowa oraz misja wspierająca odporność na zagrożenia hybrydowe nadały relacjom wymiar strategiczny. Polska popierała europejskie aspiracje Mołdawii i utrzymanie powiązania jej procesu integracyjnego z Ukrainą. Przykład ten pokazuje, że rozszerzenie może służyć jednocześnie reformom ustrojowym i bezpieczeństwu państw zagrożonych destabilizacją.

13. *Doświadczenia Bałkanów Zachodnich dowodzą, że polityka rozszerzenia w sposób widoczny traci na skuteczności, gdy perspektywa akcesji staje się niewiarygodna.*

    Oferta członkostwa wspierała stabilizację regionu po wojnach lat 90., lecz po akcesji Chorwacji w 2013 r. negocjacje wyraźnie spowolniły. Spory dwustronne, wewnętrzne słabości kandydatów i blokady ze strony członków UE podważały zaufanie do warunkowości. Skuteczna polityka rozszerzenia wymaga zarówno reform po stronie kandydatów, jak i przewidywalności decyzji Unii.

14. *Przewlekłość integracji Bałkanów Zachodnich osłabiała geopolityczną pozycję UE i otwierała przestrzeń dla innych mocarstw.*

    Nierozwiązane konflikty i niepewność procesu akcesyjnego ułatwiały zwiększanie wpływów Rosji, Chin i Turcji. UE pozostawała głównym partnerem gospodarczym regionu, ale przewaga ekonomiczna nie zawsze przekładała się na rozstrzygnięcia polityczne. Polska popierała rozszerzenie jako narzędzie stabilizacji, choć region zajmował w jej polityce miejsce drugoplanowe wobec Europy Wschodniej.

15. *Oddziaływanie Unii Europejskiej na region Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu jest utrudnione ze względu na brak najskuteczniejszego instrumentu wpływu w zasięgu UE – perspektywy członkostwa.*

    Unia wykorzystywała w regionie pomoc rozwojową, handel, porozumienia partnerskie, dyplomację i instrumenty humanitarne. Mogły one łagodzić skutki kryzysów i wspierać wybrane reformy, lecz nie tworzyły porównywalnej z akcesją zachęty do trwałej przebudowy instytucji. Ich skuteczność zależała także od interesów lokalnych władz, konkurencji innych aktorów i gotowości państw UE do wspólnego działania.

16. *W centrum zainteresowania UE w stosunku do obszaru Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu pozostaje jego stabilizacja, która na początku XXI w. była wiązana z demokratyzacją. Arabska wiosna, wojna w Syrii i kryzys migracyjny zmieniły jednak tę perspektywę. Unia zaczęła skupiać się na wspieraniu odporności*

*państw, ochronie własnych granic i bezpieczeństwie energetycznym, a pomoc rozwojowa została powiązana z interesami gospodarczymi i bezpieczeństwa UE.*

Zmiana priorytetów oznaczała większą gotowość do współpracy z rządami zapewniającymi kontrolę migracji i stabilność dostaw surowców, także przy ograniczonych postępach demokratyzacji. Zwiększyła użyteczność części instrumentów UE dla jej bezpieczeństwa wewnętrznego, ale uwidoczniła napięcie między doraźną stabilizacją a deklarowanymi celami normatywnymi. Rezultaty zależały przede wszystkim od sytuacji wewnętrznej państw regionu.

17. *W najważniejszych konfliktach ostatnich lat, od Iraku i Syrii po Strefę Gazy i Iran, główną rolę odgrywały Stany Zjednoczone, państwa regionalne lub inne mocarstwa zewnętrzne, podczas gdy UE najczęściej koncentrowała się na ograniczaniu skutków kryzysów. Podziały dotyczące wojny w Iraku, konfliktu izraelsko-palestyńskiego, polityki wobec Iranu czy kwestii migracyjnych wielokrotnie utrudniały wypracowanie wspólnego stanowiska unijnego.*

    UE była ważnym dostawcą pomocy humanitarnej i rozwojowej oraz uczestnikiem inicjatyw dyplomatycznych, lecz jej możliwości kształtowania rozstrzygnięć militarnych i politycznych pozostawały ograniczone. Odmienne interesy członków Unii utrudniały stosowanie wspólnych środków nacisku, a zależność od partnerów zewnętrznych zmniejszała samodzielność działań. Przewaga finansowa nie zastępowała jednolitej strategii politycznej.

18. *Afryka Północna i Bliski Wschód nie były obszarem priorytetowym w polskiej polityce zagranicznej omawianego okresu. Polska konsekwentnie opowiadała się za utrzymaniem silnych więzi transatlantyckich, co przekładało się na wspieranie działań USA i NATO w regionie. Polska należała również do państw postulujących większy nacisk na ochronę unijnych granic zewnętrznych oraz eliminowanie źródeł presji migracyjnej poza terytorium UE.*

    Polskie zaangażowanie koncentrowało się na bezpieczeństwie, współpracy sojuszniczej i ograniczaniu skutków niestabilności dla Europy. W przeciwieństwie do polityki wschodniej Polska rzadko występowała jako inicjator regionalnej agendy UE. Jej stanowisko odzwierciedlało odmienne priorytety niż części państw południa Unii, dla których migracja i bezpieczeństwo śródziemnomorskie miały bardziej bezpośrednie znaczenie.

19. *Instrumenty gospodarcze i regulacyjne są podstawową przewagą strukturalną UE, ale nie gwarantują realizacji celów strategicznych.*

    Jednolity rynek, polityka handlowa i standardy regulacyjne pozwalają Unii wpływać na partnerów w skali niedostępnej pojedynczym państwom członkowskim. Oddziaływanie to zależy jednak od atrakcyjności rynku europejskiego, możliwości znalezienia alternatywnych partnerów i politycznej spójności UE. Potencjał gospodarczy nie zastępuje zdolności do działania w kryzysach bezpieczeństwa.

20. *Sankcje stały się kluczowym narzędziem polityki zewnętrznej UE, lecz ich skuteczność wymaga egzekwowania i współpracy z partnerami.*

    Po 2022 r. restrykcje finansowe, technologiczne, handlowe i energetyczne zwiększały koszty rosyjskiej agresji, ale nie zmieniły podstawowych celów Kremla. Obchodzenie ograniczeń i współpraca Rosji z państwami trzecimi zmniejszały ich efektywność. Dlatego istotna pozostaje koordynacja z Wielką Brytanią, USA i partnerami G7; sankcje nie zastępują wsparcia wojskowego i innych instrumentów bezpieczeństwa.

21. *UE zaczęła traktować współzależności gospodarcze nie tylko jako źródło korzyści, ale również potencjalne zagrożenie strategiczne.*

    Zależność energetyczna od Rosji, zaburzenia łańcuchów dostaw i rywalizacja technologiczna podważyły przekonanie, że otwartość gospodarcza zawsze sprzyja stabilności. Unia rozwija instrumenty bezpieczeństwa ekonomicznego i ograniczania krytycznych zależności. Wyzwaniem pozostaje zachowanie korzyści z handlu przy zmniejszaniu podatności na przymus ekonomiczny.

22. *Rozbudowa instytucji WPBiO nie zapewniła Unii Europejskiej zdolności wojskowych odpowiadających jej deklarowanym ambicjom strategicznym.*

    Unijne misje koncentrowały się na zarządzaniu kryzysowym, stabilizacji i szkoleniu. Braki zdolności, ograniczone zasoby i różnice interesów utrudniały prowadzenie samodzielnych operacji na dużą skalę. UE nie stała się substytutem NATO w obronie zbiorowej. Rozwój struktur i strategii nie przekładał się automatycznie na realną siłę wojskową.

23. *Po 2022 r. najbardziej obiecującym kierunkiem rozwoju WPBiO stało się wspieranie europejskiego przemysłu obronnego.*

    Rosyjska agresja ujawniła niedostateczne zdolności produkcji uzbrojenia i amunicji. EDF oraz instrumenty ASAP, EDIRPA, SAFE i EDIP zwiększyły możliwości finansowania badań, produkcji i wspólnych zamówień. Ich rzeczywisty wpływ zależy jednak od wdrożenia i wykorzystania ich przez państwa członkowskie. Dla Polski istotna jest zgodność tych działań z potrzebami obronnymi i współpracą transatlantycką.

24. *WPBiO przez lata w niewystarczającym stopniu uwzględniała zagrożenia na wschodzie Europy, co ograniczało jej użyteczność z perspektywy Polski.*

    Aktywność operacyjna UE skupiała się na zarządzaniu kryzysowym poza jej wschodnim sąsiedztwem. Polska postulowała większe znaczenie zagrożeń rosyjskich i komplementarność UE–NATO. Agresja z 2022 r. zwiększyła wagę odporności i zdolności obronnych, lecz nie zmieniła podstawowej roli NATO w obronie zbiorowej. Rozwój WPBiO powinien wzmacniać, a nie powielać zdolności Sojuszu.

## III. PERSPEKTYWY

25. *Przyszła skuteczność UE zależy od połączenia polityki rozszerzenia, geoekonomii i instrumentów bezpieczeństwa w spójną strategię.*

    Integracja Ukrainy i Mołdawii, stabilizacja Bałkanów Zachodnich oraz zmniejszanie zależności strategicznych wymagają konsekwentnych decyzji i gotowości do ponoszenia kosztów. Nowe kompetencje i fundusze nie wystarczą bez wspólnej diagnozy zagrożeń. O powodzeniu przesądzi zdolność do łączenia długofalowej transformacji z bieżącymi potrzebami bezpieczeństwa.

26. *Wzmacnianie strategicznej sprawczości UE wymaga wykorzystania jej przewag gospodarczych przy utrzymaniu współpracy transatlantyckiej.*

    Sankcje, wsparcie Ukrainy i rozwój przemysłu obronnego pokazują znaczenie koordynacji z USA, Wielką Brytanią i NATO. Unia może zwiększać własną odporność i zdolność działania, lecz nie dysponuje pełnym zestawem instrumentów bezpieczeństwa. Dla Polski zasadnicze pozostaje uzupełnianie przez UE zdolności obronnych państw i Sojuszu, a nie zastępowanie ich.

27. *Skuteczność Polski w UE będzie zależała od przekładania trafnych diagnoz na trwałe koalicje i konkretne decyzje wspólnotowe.*

    Bilans członkostwa pokazuje możliwości inicjowania projektów i kształtowania agendy, ale także ograniczenia działania bez poparcia kluczowych partnerów. Polska może zwiększać wpływ przez łączenie polityki rozszerzenia, bezpieczeństwa ekonomicznego i obronności z interesami innych członków UE. Szczególne znaczenie będzie miało utrzymanie wiarygodnej polityki wobec Ukrainy i Mołdawii oraz komplementarności UE i NATO.

# ROZDZIAŁ I.
# ZAGADNIENIA TEORETYCZNE I METODOLOGICZNE

PRZEMYSŁAW BISKUP

## 1.1. SPECYFIKA ODDZIAŁYWANIA ZEWNĘTRZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Ocena oddziaływania zewnętrznego Unii Europejskiej wymaga uwzględnienia jej szczególnej natury politycznej i instytucjonalnej. UE nie jest państwem federalnym ani klasycznym mocarstwem, nie dysponuje też jednolitą polityką zagraniczną i obronną porównywalną z modelami państw narodowych. Jednocześnie odgrywa rolę jednego z najważniejszych aktorów międzynarodowych, wpływając na zachowanie państw trzecich, organizacji międzynarodowych i uczestników globalnej gospodarki.

Paradoks ten wynika z faktu, że siła UE opiera się przede wszystkim na instrumentach innych niż wojskowe. Znaczenie Unii w stosunkach międzynarodowych wynika z wielkości wspólnego rynku, potencjału gospodarczego państw członkowskich, atrakcyjności modelu integracyjnego, zdolności do kształtowania norm regulacyjnych oraz możliwości mobilizowania zasobów finansowych i politycznych. W rezultacie UE wywiera wpływ na swoje otoczenie nie tylko poprzez klasyczną dyplomację, lecz również za pomocą instrumentów gospodarczych, prawnych i instytucjonalnych. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście wspólna polityka handlowa, należąca do kompetencji wyłącznych UE. Dzięki niej Unia występuje wobec partnerów zewnętrznych jako jednolity podmiot negocjujący umowy handlowe, stosujący środki ochrony handlu czy nakładający ograniczenia gospodarcze. Wielkość rynku wewnętrznego sprawia, że instrumenty handlowe często zapewniają Unii większą siłę oddziaływania niż klasyczne narzędzia polityki zagranicznej[1]. Dotyczy to zarówno promocji standardów regulacyjnych, jak i możliwości wywierania presji poprzez sankcje gospodarcze lub warunkowanie dostępu do rynku europejskiego.

Z tego względu pojęcie oddziaływania zewnętrznego UE należy rozumieć szerzej niż wyłącznie wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Znaczenie mają również polityka rozszerzenia, europejska polityka sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie, wspólna polityka handlowa, polityka wizowa, pomoc rozwojowa, sankcje gospodarcze, instrumenty regulacyjne czy działania podejmowane przez instytucje UE w sferze praw człowieka. W wielu przypadkach właśnie te instrumenty okazywały się skuteczniejsze od klasycznych narzędzi polityki zagranicznej.

W konsekwencji niniejszy raport przyjmuje szerokie rozumienie oddziaływania zewnętrznego UE, obejmujące zarówno działania realizowane w ramach WPZiB

[1] A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020.

i WPBiO, jak i wykorzystywanie przez Unię jej szczególnych przewag instytucjonalnych, gospodarczych i regulacyjnych.

## 1.2. GENEZA I EWOLUCJA EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY W POLITYCE ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

Dziedzina polityki zagranicznej i bezpieczeństwa od początku należała do najbardziej kontrowersyjnych obszarów integracji europejskiej. Już pierwsze próby jej instytucjonalizacji ujawniły napięcia, które pozostają aktualne również współcześnie.

Pierwszym ambitnym projektem była Europejska Wspólnota Obronna, zaproponowana w ramach planu Plevena w 1950 r. Koncepcja ta miała umożliwić remilitaryzację Republiki Federalnej Niemiec przy jednoczesnym zachowaniu politycznej kontroli nad niemieckim potencjałem wojskowym. Odrzucenie projektu przez francuskie Zgromadzenie Narodowe w 1954 r. unaoczniło trudności związane z przekazywaniem kompetencji w sferze bezpieczeństwa na poziom ponadnarodowy[2].

Kolejną próbą była inicjatywa Charles'a de Gaulle'a, znana jako plan Foucheta, zakładająca rozwój współpracy politycznej państw Europy Zachodniej na zasadach wyraźnie międzyrządowych. Spór dotyczył nie tylko relacji między państwami członkowskimi i instytucjami wspólnotowymi, ale także miejsca Europy w systemie transatlantyckim oraz relacji z NATO. Zwolennicy koncepcji de Gaulle'a opowiadali się za budową bardziej autonomicznej politycznie „Europy europejskiej", zdolnej do samodzielnego działania wobec obu supermocarstw. Z kolei państwa silnie związane z sojuszem atlantyckim, w szczególności kraje Beneluksu, obawiały się, że rozwój odrębnych struktur politycznych mógłby osłabić więzi ze Stanami Zjednoczonymi i podważyć spójność NATO. Konflikt między dążeniem do większej autonomii europejskiej a przywiązaniem do relacji transatlantyckich pozostaje jednym z trwałych elementów debaty o polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE. W zmienionych formach dylematy te powracały w kolejnych dekadach.

Z czasem wykształciła się Europejska Współpraca Polityczna (EWP), oparta przede wszystkim na konsultacjach międzyrządowych. Umożliwiła ona koordynację stanowisk państw członkowskich, nie tworząc jednak wspólnej polityki zagranicznej w ścisłym znaczeniu. Dopiero traktat z Maastricht z 1992 r. ustanowił WPZiB jako jeden z filarów integracji europejskiej, zachowując jednocześnie dominującą rolę państw członkowskich w procesie podejmowania decyzji.

Kolejne reformy traktatowe stopniowo rozwijały instrumentarium UE. Traktat amsterdamski utworzył stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Traktat nicejski rozwijał zdolności instytucjonalne UE w zakresie zarządzania kryzysowego. Najdalej idące zmiany przyniosła jednak reforma lizbońska, która ustanowiła urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw

[2] D. Dinan, *Europe Recast: A History of European Union*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2014.

Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych oraz nowe podstawy prawne wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony[3].

Mimo tych zmian podstawowe napięcie pozostało niezmienne. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa pozostaje obszarem, w którym ścierają się logika międzyrządowa i wspólnotowa, a skuteczność działań UE zależy przede wszystkim od zdolności państw członkowskich do wypracowania wspólnego stanowiska.

## 1.3. ZMIANY W OTOCZENIU MIĘDZYNARODOWYM JAKO MOTOR ROZWOJU POLITYKI UE

Rozwój instrumentów oddziaływania zewnętrznego UE nigdy nie był wyłącznie rezultatem wewnętrznej logiki integracji. W dużej mierze stanowił odpowiedź na zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym.

Kolejne etapy rozwoju polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE były zwykle reakcją na kryzysy i wyzwania zewnętrzne. Dotyczyło to zarówno konfliktów na Bałkanach w latach 90. XX w., jak i zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 r., rosyjskiej wojny przeciwko Gruzji w 2008 r., arabskiej wiosny, aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r., kryzysu migracyjnego czy pełnoskalowej agresji Rosji przeciwko Ukrainie od 2022 r.

Z perspektywy niniejszego raportu szczególne znaczenie miało rozszerzenie UE w 2004 r. Nie było ono jedynie sukcesem polityki akcesyjnej, lecz także wydarzeniem geopolitycznym, które przesunęło granice Unii na wschód i zwiększyło znaczenie bezpieczeństwa Europy Wschodniej. Do procesu decyzyjnego weszły państwa mające odmienne doświadczenia historyczne i inaczej definiujące źródła zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego. Wśród nich szczególną rolę odgrywała Polska, konsekwentnie postulująca większe zaangażowanie UE wobec Europy Wschodniej i bardziej realistyczną ocenę polityki Rosji.

## 1.4. POLSKA PERSPEKTYWA: LEKCJA STANU WOJENNEGO

Dobrym historycznym przykładem ograniczeń europejskiej koordynacji politycznej pozostaje reakcja Europy Zachodniej na wprowadzenie stanu wojennego w Polsce w grudniu 1981 r.

Funkcjonująca wówczas Europejska Współpraca Polityczna nie była w stanie wypracować spójnej odpowiedzi odpowiadającej skali kryzysu. Mechanizmy konsultacyjne, oparte na tzw. metodzie londyńskiej oraz działaniach Komitetu Politycznego, okazały się niewystarczające dla podjęcia zdecydowanych działań politycznych. Jednocześnie instytucje wspólnotowe wykazywały większą aktywność w wymiarze symbolicznym i humanitarnym. Parlament Europejski przyjmował rezolucje wspierające polskie społeczeństwo, a państwa członkowskie angażowały się w działania pomocowe na rzecz uchodźców politycznych, m.in. w ośrodku przejściowym pod Wiedniem.

[3] *Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, art. 18 i 21–46, Dz.U. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.

Przykład ten dobrze ilustruje zjawisko obecne również w późniejszych dekadach: napięcie między ograniczoną zdolnością UE do prowadzenia spójnej polityki strategicznej a relatywnie dużą skutecznością oddziaływania poprzez instrumenty polityczne, gospodarcze, normatywne i humanitarne.

## 1.5. TEZA I ZAKRES RAPORTU

Raport analizuje ewolucję oddziaływania zewnętrznego Unii Europejskiej od rozszerzenia z 2004 r. do połowy lat 20. XXI w. Wybór tej cezury wynika nie tylko z faktu, że było to największe rozszerzenie w historii integracji europejskiej, lecz także z jego znaczenia geopolitycznego. Rozszerzenie doprowadziło do przesunięcia granic i strategicznego środka ciężkości Unii na wschód, zwiększając znaczenie problematyki bezpieczeństwa Europy Wschodniej, relacji z Rosją oraz polityki sąsiedztwa. Do procesu decyzyjnego weszły również państwa mające odmienne doświadczenia historyczne, inaczej definiujące źródła zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego i przywiązujące większą wagę do relacji transatlantyckich.

Punktem wyjścia raportu jest założenie, że oddziaływanie zewnętrzne UE należy analizować szerzej niż przez pryzmat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W przeciwieństwie do klasycznych mocarstw Unia wywiera wpływ przede wszystkim za pomocą instrumentów gospodarczych, handlowych, regulacyjnych i instytucjonalnych. Jej zdolność do kształtowania otoczenia międzynarodowego wynika z atrakcyjności integracji europejskiej, wielkości rynku wewnętrznego, wspólnej polityki handlowej, możliwości oferowania dostępu do rynku europejskiego oraz zdolności do mobilizowania znacznych zasobów finansowych. Dlatego oddziaływanie zewnętrzne UE realizuje się nie tylko przy pomocy instrumentów WPZiB i WPBiO, ale także przez politykę rozszerzenia, sąsiedztwa, rozwojową, politykę praw człowieka oraz politykę handlową, czy też, jak w ostatnich latach, w coraz większym stopniu przez politykę przemysłową i instrumenty budżetowe UE.

Raport przyjmuje również założenie, że skuteczność polityki zewnętrznej UE zależy nie tylko od dostępnych instrumentów, lecz także od zdolności państw członkowskich do osiągania porozumienia w kwestiach strategicznych. W tym obszarze szczególne znaczenie mają dwa trwałe napięcia obecne w rozwoju integracji europejskiej: napięcie między logiką wspólnotową i międzyrządową oraz napięcie między dążeniem do większej autonomii strategicznej Europy a przywiązaniem części państw członkowskich do ścisłych relacji transatlantyckich. Oba te podziały wielokrotnie wpływały na zdolność UE do reagowania na kryzysy międzynarodowe i kształtowały jej politykę wobec kluczowych wyzwań bezpieczeństwa.

Raport stawia trzy główne tezy.

Po pierwsze, najskuteczniejszym instrumentem oddziaływania zewnętrznego UE pozostawała polityka rozszerzenia oraz związana z nią perspektywa integracji europejskiej. Dotyczyło to zarówno państw Europy Środkowej, jak i Bałkanów Zachodnich, Ukrainy czy Mołdawii.

Po drugie, największym ograniczeniem skuteczności polityki zewnętrznej UE pozostawały rozbieżności interesów strategicznych, percepcji zagrożeń i preferencji politycznych między państwami członkowskimi. Problem ten był szczególnie widoczny w polityce wobec Rosji, podczas wojny w Iraku i w podejściu do konfliktów bliskowschodnich.

Po trzecie, Polska należała do państw najkonsekwentniej opowiadających się za bardziej strategicznym podejściem do polityki zewnętrznej UE, zwłaszcza wobec Europy Wschodniej, zagrożeń płynących z Rosji oraz utrzymania silnych więzi transatlantyckich. Wiele polskich postulatów przez długi czas pozostawało poza głównym nurtem polityki europejskiej, jednak część z nich została zaakceptowana po zasadniczej zmianie środowiska bezpieczeństwa wywołanej rosyjską agresją przeciwko Ukrainie.

Historia oddziaływania zewnętrznego UE po 2004 r. nie jest historią liniowego wzrostu jej znaczenia międzynarodowego. Jest raczej historią stopniowej adaptacji wyjątkowej konstrukcji politycznej i gospodarczej do coraz bardziej niestabilnego środowiska międzynarodowego. Doświadczenie ostatnich dwóch dekad pokazuje, że największą siłą Unii pozostają instrumenty gospodarcze, regulacyjne i integracyjne, natomiast warunkiem ich skutecznego wykorzystania pozostaje zarówno jedność polityczna państw członkowskich, jak i zdolność do uzgadniania wspólnej odpowiedzi na podstawowe dylematy strategiczne dotyczące bezpieczeństwa Europy i relacji transatlantyckich.

W celu uchwycenia różnych wymiarów oddziaływania zewnętrznego UE raport wykorzystuje cztery wzajemnie uzupełniające się perspektywy analityczne. Rozdział II analizuje politykę UE wobec najważniejszych państw i regionów europejskiego sąsiedztwa, w której podstawowymi instrumentami oddziaływania były rozszerzenie, stowarzyszenie i polityka sąsiedztwa. Rozdział III koncentruje się na reakcjach UE wobec konfliktów i kryzysów poza bezpośrednim sąsiedztwem europejskim, pozwalających ocenić skuteczność Unii jako aktora globalnego w warunkach, w których nie dysponowała ona instrumentem perspektywy członkostwa. Rozdział IV przedstawia ewolucję instrumentów geoekonomicznych, których znaczenie systematycznie rosło wraz ze zmianami środowiska bezpieczeństwa i coraz silniejszym powiązaniem polityki zagranicznej, gospodarczej, technologicznej i bezpieczeństwa. Rozdział V analizuje natomiast rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, oceniając zdolność UE do budowy instrumentów wojskowych i obronnych oraz ich relacje z NATO i politykami państw członkowskich. Takie ujęcie pozwala przeanalizować zarówno geograficzny wymiar oddziaływania zewnętrznego UE, jak i ewolucję instrumentów gospodarczych, politycznych i wojskowych wykorzystywanych przez Unię do kształtowania swojego otoczenia międzynarodowego.

# ROZDZIAŁ II.
# POLITYKA UE WOBEC EUROPY WSCHODNIEJ

DANIEL SZELIGOWSKI, JAKUB PIEŃKOWSKI,
WOJCIECH WOJTASIEWICZ, TOMASZ ŻORNACZUK

Europa Wschodnia stanowi najważniejszy obszar oddziaływania zewnętrznego UE w wymiarze geopolitycznym. To właśnie tam Unia wykorzystywała swoje najskuteczniejsze instrumenty wpływu: perspektywę członkostwa, umowy stowarzyszeniowe, politykę sąsiedztwa oraz wsparcie transformacji politycznej i gospodarczej. Analiza polityki wobec Rosji, Ukrainy, Mołdawii, Gruzji i Bałkanów Zachodnich pozwala ocenić zarówno możliwości, jak i ograniczenia europejskiego modelu oddziaływania zewnętrznego.

## 2.1. REAKCJA UE NA „KOLOROWE REWOLUCJE" W EUROPIE WSCHODNIEJ

DANIEL SZELIGOWSKI

Pierwszym poważnym wyzwaniem w polityce zewnętrznej dla będącej wówczas u progu historycznego rozszerzenia UE stały się tzw. kolorowe rewolucje na obszarze jej wschodniego sąsiedztwa, zwłaszcza w Gruzji i na Ukrainie. Unia postrzegała je jako wyraz społecznego sprzeciwu wobec autorytarnych praktyk tamtejszych władz, jednakże reagowała zachowawczo, z jednej strony wspierając ruchy prodemokratyczne i budowę rządów prawa, z drugiej – unikając jakichkolwiek wiążących deklaracji co do przyszłości tych państw jako ewentualnych członków UE. Na tym tle Polska, będąca nowym członkiem Wspólnoty, wyróżniała się znacznie bardziej ambitnym podejściem, zabiegając o utrzymanie współpracy z Ukrainą i Gruzją na porządku dziennym UE, opowiadając się za ich stopniową integracją z UE oraz popierając otwieranie przed nimi perspektywy członkostwa.

Gdy w wyniku rewolucji róż w 2003 r. do władzy w Gruzji doszedł Micheil Saakaszwili, UE zareagowała z umiarkowanym optymizmem. Saakaszwili deklarował prozachodni kurs państwa i gotowość do reform wewnętrznych, co sprzyjało intensyfikacji wzajemnych kontaktów politycznych. Jednak odpowiedź UE miała głównie technokratyczny charakter i sprowadzała się do pomocy technicznej, wsparcia finansowego oraz wsparcia reform instytucjonalnych. UE włączyła Gruzję do europejskiej polityki sąsiedztwa, a następnie do Partnerstwa Wschodniego, niemniej nie uznała Gruzji za potencjalnego kandydata do członkostwa w UE.

Znacznie aktywniej UE zaangażowała się na Ukrainie, gdzie protesty po sfałszowanej drugiej turze wyborów prezydenckich w 2004 r. stworzyły ryzyko głębokiego kryzysu politycznego. Wysoki przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej Javier Solana wraz z prezydentem Litwy Valdasem Adamkusem oraz prezydentem Polski Aleksandrem Kwaśniewskim zaangażowali się w mediacje między ukraińskimi władzami a opozycją, doprowadzając do powtórzenia drugiej tury wyborów.

Pod presją nowych ukraińskich władz UE przygotowała pakiet wsparcia dla porewolucyjnej Ukrainy, oferując pomoc techniczną i finansową, wsparcie w reformach i rozwoju instytucjonalnym oraz inicjując rozmowy nt. nowego, dwustronnego porozumienia, które ostatecznie przyjęło nazwę umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina. Podobnie jak w przypadku Gruzji, UE włączyła Ukrainę do europejskiej polityki sąsiedztwa, a następnie do Partnerstwa Wschodniego, niemniej nie uznała jej za potencjalnego kandydata do członkostwa w UE, co przez kolejne niemal dwie dekady konsekwentnie budziło zastrzeżenia strony ukraińskiej.

Rewolucja tulipanów w Kirgistanie w 2005 r. nie spotkała się już z tak aktywnym zaangażowaniem UE. Kirgistan znajdował się poza bezpośrednim sąsiedztwem UE, a jej polityka wobec Azji Centralnej była peryferyjna i podporządkowana przede wszystkim stabilizacji tego regionu. UE ograniczyła się zatem do apeli o pokojowe przekazanie władzy, legalne wybory i poszanowanie praw człowieka. Nie dysponowała natomiast ani instrumentami, ani wolą polityczną do aktywnego kształtowania nowej, porewolucyjnej rzeczywistości w tym państwie.

## 2.2. POLITYKA UE WOBEC ROSJI

DANIEL SZELIGOWSKI

Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad polityka UE wobec Rosji stopniowo ewoluowała od ambicji strategicznego partnerstwa do powstrzymywania jej coraz bardziej rewizjonistycznych zapędów. Przyjęta jeszcze u progu wielkiego rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, w grudniu 2003 r., Europejska strategia bezpieczeństwa wskazywała Rosję jako kluczowego sąsiada i partnera energetycznego, z którym należy współpracować na rzecz bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie. Uzgodnione na szczycie UE–Rosja w maju 2005 r. tzw. cztery wspólne przestrzenie zakładały pogłębienie dwustronnych stosunków politycznych i gospodarczych, a nawet wspólne działania na rzecz walki z terroryzmem i proliferacją broni masowego rażenia[4].

W praktyce jednak strategiczne partnerstwo UE–Rosja nacechowane było permanentnymi napięciami na tle politycznym i handlowym. Rosja stosowała embarga handlowe jako instrument presji wobec nowych państw członkowskich (m.in. Polski i państw bałtyckich). W tym kontekście szczyt UE–Rosja w Samarze w 2007 r., odbywający się w cieniu rosyjskiego embarga na polskie produkty rolne, stał się ważnym testem unijnej solidarności – niemiecka prezydencja oraz Komisja Europejska jednoznacznie poparły stanowisko Polski, odmawiając uznania sporu za kwestię wyłącznie bilateralną. Równocześnie rosyjskie szantaże gazowe wobec Ukrainy, które dwukrotnie (w 2006 i 2009 r.) spowodowały odcięcie dostaw surowca na terytorium UE i kryzysy energetyczne w Europie, przyczyniły się do rozwoju instrumentów bezpieczeństwa energetycznego UE, takich jak rozporządzenie dotyczące

[4] *EU–Russia Four Common Spaces*, dokumenty uzgodnione podczas szczytu UE–Rosja, Moskwa, 10 maja 2005 r., https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/243/243145.htm.

bezpieczeństwa dostaw gazu (Security of Supply Regulation) i wsparcie budżetowe dla rozbudowy sieci przesyłowych i połączeń transgranicznych, w tym interkonektorów, LitPol Link i Baltic Pipe[5]. Natomiast atak na Gruzję w 2008 r. ostatecznie potwierdził, że Rosja jest gotowa używać siły wojskowej przeciw swoim sąsiadom, którzy aspirują do zbliżenia z Zachodem.

Reakcja UE ograniczała się głównie do potępienia rosyjskich działań i dyplomacji. Większość państw członkowskich uważała, że izolacja Rosji byłaby nieskuteczna i niepożądana, a postulaty asertywnej polityki wobec Rosji, wysuwane przez nowych członków z Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polskę, były odrzucane jako „rusofobiczne". Zamiast tego UE starała się kierować logiką selektywnego zaangażowania, tj. pragmatycznej współpracy z Rosją w wybranych sektorach, uznanych za przedmiot wspólnego zainteresowania. Sztandarowym przykładem było zapoczątkowane przez UE w 2010 r. Partnerstwo dla Modernizacji, które miało sprzyjać stopniowej europeizacji Rosji wskutek pogłębienia z nią współpracy gospodarczej i technologicznej, ale coraz bardziej rozmijało się z obranym przez rosyjskie władze autorytarnym kursem w polityce wewnętrznej i towarzyszącą mu antyzachodnią retoryką. Europejska polityka podążała w ślad za amerykańską strategią resetu z Rosją. Mimo wcześniejszych zastrzeżeń wobec takiego podejścia Polska nie zdecydowała się na frontalny sprzeciw wobec niej, uznając, że należy dopuścić do praktycznej weryfikacji jej założeń. Reset nie doprowadził ani do trwałej zmiany rosyjskiej polityki, ani do zahamowania narastającego rewizjonizmu Rosji.

Rosyjska aneksja Krymu w 2014 r. i okupacja części wschodniej Ukrainy stanowiły moment zwrotny w polityce UE wobec Rosji. Unia po raz pierwszy zastosowała sankcje personalne i (w ograniczonym stopniu) gospodarcze wobec Rosji w odpowiedzi na łamanie przez nią prawa międzynarodowego i naruszanie integralności terytorialnej państw sąsiedzkich. Równolegle wciąż starała się kontynuować dialog z Rosją w obszarach uznawanych za konieczne (jak kontrola zbrojeń, polityka energetyczna czy wojna w Syrii), jednak osiągnięcie konsensusu wśród państw członkowskich co do wspólnej polityki wobec Rosji stawało się coraz trudniejsze. Uzgodnione w 2016 r. pięć zasad unijnej polityki wobec Rosji było najmniejszym wspólnym mianownikiem i objęło: wdrażanie porozumień mińskich, wzmacnianie relacji ze wschodnimi sąsiadami UE, zwiększanie odporności UE, selektywne zaangażowanie z Rosją oraz wsparcie dla rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego[6].

Nasilające się rosyjskie działania na rzecz destabilizacji Europy (cyberataki, dezinformacja, ingerencje w wybory) i zaostrzenie autorytarnych tendencji w samej Rosji (w tym otrucie Aleksieja Nawalnego w 2020 r.) ostatecznie pogrzebały w UE iluzję partnerstwa z Rosją. Unia próbowała łączyć sankcje i obronę norm prawa międzynarodowego, próbę ograniczania szkód wywołanych rosyjskimi działaniami i pomoc państwom poszkodowanym w wyniku rosyjskiej agresji z kontynuacją

[5] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego*.

[6] *Outcome of the Council Meeting, 3457th Council Meeting, Foreign Affairs*, dok. 7042/16, 14 marca 2016 r., s. 4, https://www.consilium.europa.eu/media/22914/st07042en16.pdf.

dialogu sektorowego z Rosją. Skuteczność takiego podejścia była jednak stale podważana przez część państw członkowskich, które nadal rozwijały współpracę gospodarczą z Rosją, zwłaszcza w zakresie handlu surowcami energetycznymi. Jeszcze w 2021 r. dochody naftowo-gazowe przyniosły rosyjskiemu budżetowi federalnemu ok. 9,1 bln rubli, odpowiadając za ponad jedną trzecią jego wszystkich wpływów[7]. W rezultacie UE nie zdołała wypracować spójnej polityki przeciwdziałania rosyjskim wpływom w regionie i tym samym nie była w stanie zapobiec rosyjskiej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 r.

## 2.3. ROSYJSKA NAPAŚĆ NA GRUZJĘ W 2008 R.

DANIEL SZELIGOWSKI, WOJCIECH WOJTASIEWICZ

Rosyjski atak na Gruzję w sierpniu 2008 r. zaskoczył przywódców UE, którzy nie byli w stanie szybko i zdecydowanie zareagować na bieg wydarzeń. W tej sytuacji inicjatywę przejęli liderzy Polski i państw bałtyckich, którzy wraz z ówczesnym prezydentem Ukrainy jeszcze w trakcie rosyjskiej ofensywy na Tbilisi zjawili się w stolicy Gruzji, by swoją obecnością wywrzeć presję na władze Rosji i wymusić zatrzymanie działań zbrojnych. Podczas wiecu w Tbilisi pomysłodawca wyjazdu, prezydent RP Lech Kaczyński, ostrzegał: „Dziś Gruzja, jutro Ukraina, pojutrze państwa bałtyckie, a później być może przyjdzie czas na mój kraj, na Polskę". Równolegle mediacji między Gruzją i Rosją podjął się prezydent Francji Nicolas Sarkozy, z uwagi na pełnione w tym czasie przez Francję przewodnictwo w UE. Doprowadził on do zawarcia kruchego porozumienia pokojowego, którego jednakże Rosja nie zamierzała respektować, kontynuując faktyczną okupację dwóch gruzińskich regionów.

Toteż we wrześniu 2008 r. z inicjatywy Polski i państw bałtyckich UE zwołała nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej, podczas którego zaapelowała do Rosji o wypełnianie porozumienia pokojowego i sprzeciwiła się uznaniu przez Rosję niepodległości Abchazji i Osetii Południowej. Rada powołała też specjalną misję obserwacyjną w Gruzji, której zadaniem było patrolowanie pogranicza tego państwa z jej dwiema separatystycznymi republikami i tym samym próba zapobieżenia wznowieniu konfliktu[8]. Następnie UE została współgospodarzem międzynarodowej konferencji donatorów na rzecz Gruzji, w trakcie której wyasygnowała 500 mln euro na jej powojenną odbudowę.

Po zawieszeniu działań zbrojnych UE zaangażowała się w działania dyplomatyczne na rzecz uregulowania konfliktu, jednak bez większych rezultatów. Wraz z ONZ i OBWE została współprzewodniczącym tzw. dyskusji genewskich – międzynarodowych spotkań z udziałem Gruzji, Rosji, USA oraz przedstawicieli gruzińskich separatystycznych republik. Dyskusje dotyczyły sytuacji bezpieczeństwa i humanitarnej

[7] *Russia's oil and gas revenue windfall*, Reuters, 21 stycznia 2022 r., https://www.reuters.com/markets/europe/russias-oil-gas-revenue-windfall-2022-01-21.

[8] *Wspólne działanie Rady 2008/736/WPZiB z 15 września 2008 r. w sprawie misji obserwacyjnej Unii Europejskiej w Gruzji, Dz.U. UE L 248 z 17 września 2008 r.,* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008E0736.

na terenach okupowanych przez Rosję. W grudniu 2008 r. UE powołała niezależną, międzynarodową misję, której zadaniem było zbadanie okoliczności wybuchu wojny gruzińsko-rosyjskiej. W raporcie opublikowanym we wrześniu 2009 r. misja nie wskazała jednoznacznie, kto był winny wybuchu konfliktu. Następnie UE powołała specjalnego przedstawiciela ds. konfliktu w Gruzji, a w 2011 r. połączyła tę funkcję ze stanowiskiem specjalnego przedstawiciela UE ds. Kaukazu Południowego.

Partnerstwo Wschodnie (PW) było jednym z najważniejszych polskich wkładów w kształtowanie polityki UE wobec wschodniego sąsiedztwa po rozszerzeniu z 2004 r. Bezpośrednim punktem wyjścia był polsko-szwedzki non-paper przedstawiony 23 maja 2008 r. przez ministrów spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego i Carla Bildta. Propozycja zakładała wyodrębnienie silniejszego wschodniego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa oraz pogłębienie relacji z Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Armenią, Azerbejdżanem i Białorusią, przy zachowaniu zróżnicowania współpracy zależnie od ambicji i postępów poszczególnych partnerów[9].

Rada Europejska 19–20 czerwca 2008 r. pozytywnie odniosła się do tej inicjatywy i zwróciła się do Komisji Europejskiej o przygotowanie propozycji Partnerstwa Wschodniego. Po wojnie rosyjsko-gruzińskiej prace przyspieszono, a Komisja przedstawiła szczegółową koncepcję 3 grudnia 2008 r.[10] Program miał stanowić bardziej ambitny wschodni wymiar europejskiej polityki sąsiedztwa: wzmacniać współpracę polityczną, wspierać reformy i stopniowo pogłębiać integrację gospodarczą partnerów z UE.

W warunkach narastającego w części państw członkowskich zmęczenia rozszerzeniem PW tworzyło zatem formułę pośrednią pomiędzy dotychczasową polityką sąsiedztwa a perspektywą członkostwa, której Unia nie była wówczas gotowa zaoferować państwom Europy Wschodniej. Obejmowało zarówno wymiar dwustronny, oparty na umowach stowarzyszeniowych, pogłębionych i kompleksowych strefach wolnego handlu (DCFTA) oraz liberalizacji wizowej, jak i wymiar wielostronny służący współpracy i wymianie doświadczeń między partnerami. Rada Europejska zaakceptowała uruchomienie inicjatywy w marcu 2009 r., a jej formalna inauguracja nastąpiła podczas szczytu w Pradze 7 maja 2009 r.[11]

Znaczenie PW ujawniło się szczególnie w stosunkach z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją, które zdecydowały się na najdalej idące zbliżenie z UE. Partnerstwo stworzyło polityczne ramy dla zawarcia umów stowarzyszeniowych, obejmujących DCFTA, oraz dla liberalizacji reżimu wizowego. W przypadku Ukrainy perspektywa podpisania umowy stowarzyszeniowej i DCFTA stała się zarazem przedmiotem ostrej presji ze strony Rosji. Decyzja władz ukraińskich o wstrzymaniu przygotowań do podpisania umowy w listopadzie 2013 r., podjęta w warunkach rosnącej presji rosyjskiej,

[9] *Polish-Swedish proposal for an Eastern Partnership*, 23 maja 2008 r., https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmeuleg/16xxix/16xxix.pdf.

[10] Komisja Europejska, COM(2008) 823 final, 3 grudnia 2008 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0823.

[11] *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, 7 maja 2009 r., 8435/09 (Presse 78), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8435-2009-INIT/en/pdf.

wywołała protesty Euromajdanu i rozpoczęła sekwencję wydarzeń prowadzącą do zasadniczego zaostrzenia konfrontacji rosyjsko-ukraińskiej oraz przewartościowania polityki UE wobec wschodniego sąsiedztwa.

Najistotniejszym krokiem UE na rzecz powojennego wsparcia Gruzji stało się objęcie tego państwa w 2009 r. programem Partnerstwa Wschodniego, będącego polsko-szwedzką inicjatywą pogłębiania przez UE stosunków politycznych i gospodarczych z sześcioma państwami wschodniego sąsiedztwa. W jej rezultacie UE zawarła z Gruzją, analogicznie do Ukrainy i Mołdawii, umowę stowarzyszeniową oraz umowę o ruchu bezwizowym. Począwszy jednak od 2012 r. stosunki Gruzji z UE stopniowo ulegały pogorszeniu wraz z budową przez Gruzińskie Marzenie autorytarnego systemu władzy, aż do porzucenia przez gruzińskie władze w 2024 r. działań na rzecz dalszej integracji z UE.

## 2.4. EUROMAJDAN I POLITYKA UE WOBEC UKRAINY

DANIEL SZELIGOWSKI

Po zwycięstwie pomarańczowej rewolucji polityka UE wobec Ukrainy zakładała zakotwiczenie jej w europejskiej przestrzeni politycznej, prawnej i gospodarczej, ale bez obietnicy przyszłego członkostwa. Sztandarowym projektem stała się negocjowana od 2007 r. umowa stowarzyszeniowa, obejmująca ustanowienie pogłębionej strefy wolnego handlu między UE i Ukrainą. Decyzja o wstrzymaniu przygotowań do jej podpisania, podjęta przez władze Ukrainy w listopadzie 2013 r., wskutek rosnącej presji ze strony Rosji, stała się punktem zwrotnym i wywołała protesty społeczne na Ukrainie, które szybko przekształciły się w masowy sprzeciw wobec autorytarnych rządów prezydenta Wiktora Janukowycza. UE próbowała oddziaływać dyplomatycznie na władze Ukrainy, by nie uciekały się do przemocy wobec protestujących. Gdy te próby poniosły fiasko i w lutym 2014 r. doszło do brutalnych starć na Placu Niepodległości w Kijowie, z inicjatywy państw Trójkąta Weimarskiego i w porozumieniu z wysoką przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton na Ukrainę udali się ministrowie spraw zagranicznych Niemiec, Polski i Francji: Frank-Walter Steinmeier, Radosław Sikorski i Laurent Fabius. Wspólnie podjęli próbę mediacji porozumienia między prezydentem Janukowyczem a ukraińską opozycją, jednak ze względu na późniejszą ucieczkę Janukowycza do Rosji nigdy nie zostało ono zrealizowane. Umowa stowarzyszeniowa z UE, podpisana już przez nowe władze Ukrainy, weszła w życie w 2017 r.

Rosja wykorzystała moment paraliżu państwa ukraińskiego, dokonując w marcu 2014 r. nielegalnej aneksji Krymu, a następnie okupacji części obwodów donieckiego i ługańskiego na wschodzie kraju, co wymusiło korektę polityki UE. Unia nie uznała aneksji, w odpowiedzi na nią wprowadzając, a następnie stopniowo rozszerzając sankcje indywidualne wobec osób odpowiedzialnych za podważanie suwerenności Ukrainy oraz sankcje sektorowe wobec rosyjskiej gospodarki. Ich skuteczność była jednak ograniczona z uwagi na każdorazową konieczność

wypracowania kompromisu między państwami domagającymi się zdecydowanej odpowiedzi, a tymi, które obawiały się kosztów gospodarczych i zerwania dialogu z Rosją. Skuteczność sankcji jeszcze bardziej osłabiały realizowane równolegle przez część państw europejskich we współpracy z Rosją projekty gospodarcze, zwłaszcza postępująca budowa gazociągu Nord Stream 2. UE starała się też podejmować działania na rzecz zakończenia wojny w Donbasie, nie zdołała jednak wypracować ogólnoeuropejskiego formatu politycznego. Zamiast tego główną rolę przejął format normandzki, obejmujący Ukrainę, Rosję, Niemcy i Francję.

Niezdolność do otwarcia już po Euromajdanie realnej dyskusji o perspektywie członkostwa Ukrainy stała się strategicznym ograniczeniem polityki UE. W większości jej państw członkowskich dominowała ostrożność związana z potencjalną reakcją Rosji, obawami o koszty rozszerzenia i zmęczeniem wcześniejszymi jego rundami, ale także niestabilnością wewnętrzną samej Ukrainy. UE wspierała to państwo w reformach i dostarczała mu pomocy finansowej, niemniej konsekwentnie unikała politycznej deklaracji, że może ono w przyszłości zostać jej członkiem. Brak wyraźnie zarysowanej perspektywy członkostwa miało rekompensować wprowadzenie w 2017 r. ruchu bezwizowego dla obywateli Ukrainy podróżujących krótkoterminowo do strefy Schengen, obliczone na umacnianie proeuropejskich nastrojów w tym kraju.

Na przestrzeni kolejnych dekad dokumenty strategiczne polskiej polityki zagranicznej wskazywały konsekwentnie na potrzebę utrzymywania otwartej polityki rozszerzenia UE wobec państw Europy Wschodniej. Polska postrzegała integrację europejską Ukrainy, Mołdawii i innych państw regionu nie tylko jako narzędzie wspierania reform demokratycznych i gospodarczych, lecz także jako instrument stabilizacji geopolitycznej oraz ograniczania wpływów Rosji. W tym sensie poparcie dla rozszerzenia UE było jednym z najbardziej trwałych elementów polskiej polityki europejskiej po 2004 r.[12]

**Stanowisko Polski w odniesieniu do członkostwa Ukrainy w UE**

Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 roku

*Wyzwaniem jest zmęczenie rozszerzeniem pojawiające się w niektórych krajach. Może ono przeobrazić się w czynnik dezorientujący i odpychający od Unii te kraje sąsiedzkie, które – jak Turcja czy Ukraina – aspirują do członkostwa. Dlatego nie należy porzucać idei wspierania proeuropejskich wysiłków w tych państwach, wręcz przeciwnie – trzeba je wspierać w sposób pragmatyczny. Dla Ukrainy, Mołdowy, a także dla krajów południowego Kaukazu fundamentalne znaczenie będzie miał rozpoczęty proces negocjacji nowego typu umów stowarzyszeniowych z Unią. Będą one bodźcem do intensyfikacji wysiłku modernizacyjnego w tych krajach i do ich stopniowego doprowadzania do standardów europejskich.*

[12] *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, MSZ, 2012; *Strategia polskiej polityki zagranicznej 2017–2021*, MSZ, 2017; *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2023 r.*, MSZ, 2023.

Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016

*UE powinna kontynuować proces rozszerzenia. Taka postawa jest logiczną konsekwencją unijnego wizerunku budowanego przez dekady jako wspólnoty otwartej, demokratycznej i praworządnej. Kryzys gospodarczy czy krótkowzroczny protekcjonizm nie powinien stanowić pretekstu do jego zamrażania. Zjednoczona Europa w oczach wielu obywateli państw aspirujących do członkostwa jest bodźcem do wprowadzania trudnych i niepopularnych reform. Proces integracji europejskiej sprzyja też rozszerzeniu sfery stabilności w Europie i jej otoczeniu, a zatem wzmacnia bezpieczeństwo europejskie. Wspierając aspiracje akcesyjne, zwłaszcza Ukrainy, Mołdawii oraz państw Bałkanów Zachodnich, Kaukazu Południowego i Turcji, Polska będzie służyć im pomocą w transformacji politycznej i gospodarczej.*

*Konsekwentne wspieranie unijnych aspiracji społeczeństwa ukraińskiego i pogłębianie relacji NATO–Ukraina należy do priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Realizacja tych dążeń prowadzi jednak poprzez dobrą współpracę bilateralną i konsekwentne wdrażanie reform wewnętrznych, a także przestrzeganie europejskich standardów demokratycznych przez Ukrainę.*

Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku

*Niezmiennie stoimy na stanowisku, że Ukraina powinna mieć perspektywę członkostwa, co wprost wynika z Traktatu o Unii Europejskiej. Dlatego z zadowoleniem przyjęliśmy konkluzje nadzwyczajnego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych Unii, które na polski wniosek stanowią, że umowa stowarzyszeniowa nie jest ostatecznym celem współpracy z Ukrainą.*

Strategia polskiej polityki zagranicznej 2017–2021

*Agresja przeciw Gruzji i Ukrainie, w tym aneksja Krymu, pokazały, że wojna jest traktowana przez Federację Rosyjską jako jeden ze środków realizacji celów politycznych w Europie Wschodniej […] w obecnych warunkach trudniej będzie realizować ambitne plany rozszerzeniowe czy stowarzyszeniowe.*

*Z punktu widzenia Polski jedynym realnym sposobem długofalowej stabilizacji obszaru byłego ZSRR są głębokie reformy i modernizacja nawiązujące do europejskiego modelu rozwoju. Stąd ważne miejsce wspierania reform proeuropejskich i transatlantyckich w polityce wobec krajów Europy Wschodniej.*

*Kwestią o zasadniczym znaczeniu dla Polski jest sformułowanie ambitnej oferty współpracy w ramach zaktualizowanego Partnerstwa Wschodniego. W perspektywie długofalowej istotne jest wsparcie partnerów w zakresie budowy ich odporności na wyzwania wewnętrzne i zewnętrzne. Dotyczy to zwłaszcza Ukrainy i Białorusi, naszych najbliższych sąsiadów, a także innych państw wschodnioeuropejskich.*

Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2023 roku

*Dołożymy także wszelkich starań, aby umożliwić Ukrainie jak najszybsze członkostwo w strukturach wolnego świata, którego instytucjonalnymi formatami są w naszym*

*regionie Unia Europejska i NATO […] Nowym zadaniem polskiej dyplomacji będzie takie wykorzystanie instrumentów Partnerstwa, aby wspomagać Ukrainę i Mołdawię w procesie akcesji do Unii.*
*Będziemy dążyć do tego, aby Inicjatywa Trójmorza stała się instytucjonalnym kołem zamachowym powojennej odbudowy Ukrainy, która musi być skorelowana z akcesją Ukrainy do Unii Europejskiej.*
Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2025 roku
*Demokratycznym krajom europejskiego centrum i południa zależy na poszerzaniu przestrzeni dobrobytu i bezpieczeństwa, jaką jest Unia Europejska. Uważamy, że przyszedł czas na postępy w negocjacjach z co najmniej czterema państwami: Ukrainą, Mołdawią, Albanią i Czarnogórą.*

Stanowisko Polski wyróżniało się na tle ówczesnego wewnątrzunijnego kompromisu daleko idącymi postulatami w zakresie wsparcia Ukrainy i włączenia jej do struktur UE. Polska od początku należała do państw najmocniej opowiadających się za podpisaniem umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą i angażowała się w rozmowy dotyczące uwolnienia z więzienia byłej premier Julii Tymoszenko, będącego wówczas kluczowym warunkiem poprawy stosunków UE–Ukraina. Już po Euromajdanie Polska konsekwentnie opowiadała się za zacieśnianiem sankcji na Rosję, dążyła do utrzymania obecności tematu ukraińskiego na porządku dziennym UE oraz zabiegała o przyznanie Ukrainie jasnej perspektywy członkostwa w UE. Polskie propozycje zyskały szeroką aprobatę pozostałych państw UE dopiero wskutek szoku wywołanego rosyjską inwazją na Ukrainę w 2022 r.

## 2.5. POLITYKA UE WOBEC MOŁDAWII

JAKUB PIEŃKOWSKI

Przygotowania UE do rozszerzenia z lat 2004–2007 skłoniły ją do zwiększenia zainteresowania Mołdawią, która po akcesji Rumunii miała stać się bezpośrednim sąsiadem Unii. UE postrzegała jednak Mołdawię nie jako partnera, lecz jako źródło zagrożeń związanych z kontrolowanym przez Rosję Naddniestrzem. Reakcją Unii był podpisany z Mołdawią w 2004 r. Plan działania, obejmujący pomoc w ochronie granic oraz reformach transformacyjnych i demokratyzacyjnych. W kolejnym roku UE przystąpiła w roli obserwatora do procesu uregulowania konfliktu naddniestrzańskiego (format 5+2), powołała Graniczną Misję Wspierającą w Mołdawii i Ukrainie (EUBAM) oraz otworzyła Przedstawicielstwo KE w Kiszyniowie.

Mołdawia zaczęła jednoznacznie zgłaszać chęć przystąpienia do UE od 2009 r., za rządów zdominowanej przez oligarchów koalicji Sojuszu na rzecz Integracji Europejskiej. Tymczasem Unia nie oferowała takiej perspektywy krajom Europy Wschodniej. Odpowiedzią na ich aspiracje było Partnerstwo Wschodnie,

ustanowione w 2009 r. przez UE z inicjatywy Polski i Szwecji w celu zacieśniania współpracy politycznej i gospodarczej, lecz poza polityką rozszerzenia Unii. Jednocześnie m.in. Polska wskazywała, że program nie jest alternatywą dla akcesji, a współpraca w jego ramach mogłaby ułatwić ją w przyszłości. Aspiracje społeczeństwa (w 2013 r. ok. 45% ankietowanych było za przystąpieniem do UE, a ok. 20% przeciw) i reformy w Mołdawii – choć część z nich była fasadowa – skłoniły Unię do objęcia jej w 2014 r. ruchem bezwizowym oraz zawarcia Układu Stowarzyszeniowego wraz z Porozumieniem o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA).

Perspektywę rzeczywistych zmian w Mołdawii dały trwające od sierpnia 2021 r. rządy Partii Działania i Solidarności proeuropejskiej prezydent Mai Sandu. Polska udzieliła im pomocy, m.in. powołując pełnomocnika premiera ds. wspierania reform w tym państwie. Jednak dopiero narastający od jesieni 2021 r. kryzys i rozpoczęta w lutym 2022 r. pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę skłoniły UE do zwiększonego zaangażowania we wzmacnianie mołdawskiej niezależności energetycznej i bezpieczeństwa. W 2023 r. powołała cywilną Partnerską Misję w Mołdawii (EUPM) wspierającą jej odporność na zagrożenia hybrydowe, płynące głównie z Rosji. Mołdawia stała się największym po Ukrainie odbiorcą pomocy wojskowej z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju – otrzymała ok. 317 mln euro.

Wojna skłoniła UE także do otwarcia polityki rozszerzenia na Wschód, o co od lat nieformalnie zabiegała Polska[13]. Mołdawia złożyła wniosek o członkostwo w marcu 2022 r., kilka dni po Ukrainie. Między innymi dzięki poparciu Polski trzy miesiące później oba państwa uzyskały status kandydata i tym samym UE objęła je – wraz z Gruzją – polityką rozszerzenia[14]. Formalnie oba kraje rozpoczęły rozmowy akcesyjne w czerwcu 2024 r., lecz – pomimo pozytywnej opinii KE – pierwszy klaster negocjacyjny otworzyły dopiero w czerwcu 2026 r. Przyczyną było weto Węgier – wycofane dopiero przez ich nowy rząd – wobec Ukrainy i traktowanie przez UE obu kandydatur jako tandemu. Polska krytykowała działania węgierskie, ale równocześnie pozostawała sceptyczna wobec propozycji rozdzielenia państw-kandydatów (*decoupling*), wskazując, że wyizolowanie zablokowanej Ukrainy w procesie integracyjnym byłoby sukcesem prorosyjskiej polityki Węgier[15].

[13] Świadczyła o tym m.in. wizyta prezydenta Andrzeja Dudy w Kiszyniowie w sierpniu 2021 r., podczas której m.in. zapewniał, że: „[…] dziś jesteśmy częścią Unii Europejskiej już od 17 lat – i chcemy, by to marzenie społeczeństwa mołdawskiego także mogło się zrealizować. Dlatego będziemy wspierali zarówno od strony politycznej, jak i każdej innej, jeżeli Mołdawia będzie tego wsparcia potrzebowała". Zob. *Chcemy pomóc w realizacji europejskich ambicji Mołdawii*, Kancelaria Prezydenta RP, 26 sierpnia 2021 r., www.prezydent.pl.

[14] T. Żornaczuk, *Wsparcie i kalkulacje – jak Ukraina została kandydatem do członkostwa w UE i jaka była w tym rola Polski*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2023, nr 3, s. 103–112.

[15] J. Pieńkowski, T. Żornaczuk, *Integracja Moldawii z UE w świetle narastającego kryzysu rozszerzenia na wschód*, „Biuletyn PISM", nr 123 (3126), 24 listopada 2025 r., www.pism.pl.

## 2.6. ROZSZERZENIE UE NA BAŁKANACH ZACHODNICH

TOMASZ ŻORNACZUK

Zakończenie wojen i przemiany polityczne na Bałkanach skłoniły UE do zaangażowania w stabilizację i stowarzyszenie z państwami regionu, co otwierało im perspektywę członkostwa, zasygnalizowaną przez Unię w 2000 r. i potwierdzoną w 2003 r. UE zakładała, że po rozszerzeniu z lat 2004 i 2007 skupi się na ich integracji, również bazując na zasadzie warunkowości, tj. spełnienia przez nie kryteriów akcesji. Polska, przystępując do UE, była zaangażowana w misje stabilizacyjne na Bałkanach Zachodnich, a bezpieczeństwo stanowiło oś polskiej polityki w regionie. Wspierała unijną politykę rozszerzenia, postrzegając ją jako instrument zwiększania obszaru bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu w Europie. Do działań zaś skłaniały ją wtedy głównie wspólne przedsięwzięcia Grupy Wyszehradzkiej, a następnie prezydencja w Radzie UE w 2011 r. – dopiero to wydarzenie zmotywowało Polskę do podejmowania indywidualnych inicjatyw wspierających integrację regionu z Unią.

Po akcesji Chorwacji w 2013 r. rozszerzenie straciło na impecie. Postępy Czarnogóry, która rozpoczęła negocjacje rok wcześniej, i Serbii, która zaczęła rozmowy rok później, były powolne. Pozostałe państwa nie miały zaś faktycznej perspektywy integracyjnej wobec blokady ze strony sąsiadów (Macedonia), uwarunkowań wewnętrznych (Albania oraz Bośnia i Hercegowina) i braku powszechnego uznania w Unii (Kosowo). Dlatego UE podejmowała inicjatywy mające usprawnić i przyspieszyć integrację – co było zgodne z polskim interesem – m.in. przez proces berliński[16] od 2014 r. (od 2018 r. z udziałem Polski) czy nową perspektywę rozszerzenia z 2018 r., przywracającą postrzeganie go w kategoriach strategicznych.

Rozszerzenia UE nie zdynamizowały jednak ani te działania, ani odblokowanie rozmów z Macedonią w 2019 r. Co więcej, rychłe zablokowanie go przez Francję spowodowało dalsze wyhamowanie tej polityki i jej kryzys. Pomimo bowiem jej odblokowania – wskutek wprowadzenia nowej metodologii rozszerzenia w 2020 r.[17] – postępy Macedonii Północnej zawetowała Bułgaria. W coraz mniejszym stopniu o tempie integracji decydowały zatem reformy oceniane przez KE, a w coraz większym – spory z państwami członkowskimi. Było to niezgodne z interesem Polski, która uważała blokowanie rozszerzenia za błąd[18].

[16] J. Wiśniewski, T. Żornaczuk, *Proces berliński a integracja europejska Bałkanów Zachodnich*, „Biuletyn PISM", nr 87 (1835), 1 lipca 2019 r., www.pism.pl.

[17] Najbardziej widoczną zmianą było pogrupowanie rozdziałów negocjacyjnych w sześć klastrów tematycznych. Ponadto nowe podejście zwiększało znaczenie kwestii praworządności i podkreślało możliwość cofania postępów negocjacyjnych w przypadku regresu reform. Choć KE podkreślała, że metodologia ta ma zwiększyć wiarygodność procesu akcesyjnego, w praktyce służyła ona zniesieniu francuskiej blokady rozszerzenia dzięki wprowadzeniu warunku reformy UE przed przyjęciem nowych członków. Zob. M. Szczepanik, *Zmiany w polityce rozszerzenia UE*, „Biuletyn PISM", nr 42 (1974), 11 marca 2020 r., www.pism.pl.

[18] Zob. m.in.: T. Żornaczuk, *Polityka Polski wobec Bałkanów Zachodnich w latach 2018–2019*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2019", PISM, Warszawa 2020, s. 222–234, i analogiczne rozdziały w kolejnych „Rocznikach".

Nowym impulsem dla rozszerzenia stało się objęcie nim wschodnich sąsiadów Unii w 2022 r. – wkrótce po napaści Rosji na Ukrainę – w czym Polska odegrała kluczową rolę[19]. Przełożyło się to na chwilowe postępy także na Bałkanach (m.in. w Bośni i Hercegowinie oraz Kosowie). Jednak ani to, ani nowa metodologia, ani nawet podjęta przez KE wraz z otwarciem rozszerzenia na wschód dyskusja o dalszych reformach rozszerzenia – m.in. poprzez stopniową integrację – nie przełożyły się na strategiczne przyspieszanie tego procesu.

Zdynamizowanie procesu nastąpiło dopiero w 2024 r., kiedy UE najpierw przyjęła pozytywną ocenę okresową (tzw. IBAR) w zakresie praworządności w Czarnogórze, co dało jej możliwość rozpoczęcia zamykania rozdziałów negocjacyjnych, a następnie odłączyła Albanię od Macedonii Północnej w integracji europejskiej, umożliwiając jej faktyczne rozpoczęcie negocjacji i otwieranie klastrów. Korzystanie z tych możliwości postulowała Polska, m.in. w czasie prezydencji w Radzie UE w 2025 r. Dotychczas Czarnogóra zamknęła większość rozdziałów, zaś wyzwaniem dla jej akcesji po stronie Unii – i tym samym testem dla funkcjonowania rozszerzenia – może okazać się ratyfikacja traktatu akcesyjnego przez Francję[20]. Druga najbardziej zaawansowana w rozmowach Albania zamknęła kilka rozdziałów. Jednak większość państw regionu nie odnotowuje postępów: Serbia z powodu braku przemian demokratycznych, Macedonia Północna ze względu na zainicjowane przez Bułgarię żądania o charakterze historyczno-tożsamościowym, zaś Bośnia i Hercegowina, Gruzja oraz Kosowo nie otworzyły negocjacji akcesyjnych.

## 2.7. INWAZJA ROSJI NA UKRAINĘ W 2022 R.

DANIEL SZELIGOWSKI

Rosyjska inwazja na Ukrainę w lutym 2022 r. przełamała polityczną i instytucjonalną niezdolność UE do większego zaangażowania się na rzecz Ukrainy, sprawiając, że polskie postulaty wsparcia dla tego państwa weszły do głównego nurtu polityki unijnej[21]. W reakcji na wybuch wojny UE i jej państwa członkowskie uruchomiły bezprecedensową pomoc dla Ukrainy (gospodarczą, finansową, humanitarną, ale również militarną) o łącznej wartości ponad 200 mld euro, stając się jej najważniejszym międzynarodowym donatorem[22].

[19] T. Żornaczuk, *Wsparcie i kalkulacje…*, *op. cit.*

[20] J. Boroń, T. Żornaczuk, *Czarnogóra zamknęła większość rozdziałów w negocjacjach o członkostwie w UE*, „Biuletyn PISM", nr 51 (3185), 3 sierpnia 2023 r., www.pism.pl.

[21] *European Council Conclusions on Russia's Unprovoked and Unjustified Military Aggression against Ukraine*, 24 lutego 2022 r., https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022.

[22] Dane za Radą Unii Europejskiej, stan na czerwiec 2026 r., www.consilium.europa.eu.

Tabela 1. Pomoc dla Ukrainy od lutego 2022 r. (przyjęte zobowiązania), stan na czerwiec 2026 r.

| **Donator** | **mld euro** |
|---|---|
| Instytucje UE | ok. 85 |
| Państwa członkowskie UE (łącznie) | ok. 125 |
| UE + państwa członkowskie razem | ok. 210 |
| USA | ok. 120 |
| Wielka Brytania | ok. 22 |
| Kanada | ok. 9 |
| Pozostali partnerzy (Norwegia, Japonia, Australia itp.) | ok. 35 |
| **Łącznie** | **ok. 396** |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ukraine Support Tracker* (Kiel Institute for the World Economy), czerwiec 2026. Dane dotyczą zadeklarowanej pomocy, obejmującej granty, pożyczki, zobowiązania wieloletnie oraz pomoc wojskową.

Tabela 2. Struktura wsparcia europejskiego dla Ukrainy

| **Kategoria** | **Szacowana wartość (mld euro)** |
|---|---|
| Instrumenty UE (budżet UE, Ukraine Facility, MFA, EBI, EBOiR) | ok. 85 |
| Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF) | ok. 12 |
| Pomoc wojskowa państw członkowskich UE | ok. 63 |
| Pomoc finansowa i budżetowa państw członkowskich UE | ok. 42 |
| Pomoc humanitarna i uchodźcza państw członkowskich | ok. 20 |
| **Łącznie** | **ok. 222** |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, Rady UE i Ukraine Support Tracker.

Dane dotyczące pomocy dla Ukrainy wymagają ostrożnej interpretacji. Metodologia Ukraine Support Tracker opiera się przede wszystkim na publicznie deklarowanych zobowiązaniach, a nie wyłącznie na środkach już uruchomionych lub wydatkowanych. Oznacza to, że część kwot obejmuje instrumenty wieloletnie, pożyczki, gwarancje finansowe lub pakiety wojskowe dostarczane etapami[23]. Z perspektywy oceny oddziaływania zewnętrznego UE większe znaczenie niż dokładna wielkość poszczególnych kategorii ma jednak fakt, że Europa jako całość pozostawała największym źródłem wsparcia dla Ukrainy, zarówno pod względem finansowym, jak i wojskowym.

Równolegle UE przyjęła mechanizmy tymczasowego wsparcia uchodźców, zapewniając milionom obywateli Ukrainy uciekającym przed wojną dostęp do legalnego pobytu, rynku pracy, edukacji i świadczeń społecznych w państwach członkowskich. Nowością dla UE było po raz pierwszy bezpośrednie wsparcie Ukrainy

[23] J. Tarociński, A. Wilk, *Dostawy broni – konieczność dla Ukrainy, wyzwanie dla Zachodu*, „Komentarze OSW", 5 listopada 2023 r., www.osw.waw.pl.

w sferze bezpieczeństwa. Unia wraz z państwami członkowskimi udzieliła Ukrainie wsparcia wojskowego o łącznej wartości ponad 75 mld euro[24], obejmującego m.in. dostawy uzbrojenia i amunicji, szkolenie żołnierzy czy finansowanie zakupów sprzętu. Skala pomocy UE i jej państw członkowskich dla Ukrainy, choć znacząca w wartościach bezwzględnych, pozostawała jednak relatywnie ograniczona w stosunku do łącznego potencjału gospodarczego Unii – łączna wartość pomocy od 2022 r., zarówno finansowej, jak i wojskowej, wyniosła ok. 1,2% PKB UE, czyli średnio niespełna 0,3% rocznie. W czerwcu 2024 r. UE sformalizowała pomoc wojskową dla Ukrainy, zawierając z nią dwustronne porozumienie o długoterminowej współpracy na rzecz bezpieczeństwa[25]. Stanowisko Polski od początku wyróżniało się skalą zaangażowania i konsekwencją. Polska stała się jednym z głównych państw przyjmujących uchodźców, najważniejszym zapleczem logistycznym dla pomocy wojskowej i humanitarnej oraz jednym z głównych donatorów uzbrojenia[26].

Drugim filarem reakcji UE stały się działania na rzecz podniesienia Rosji kosztów prowadzenia wojny przeciw Ukrainie. Do końca maja 2026 r. UE przyjęła łącznie 20 pakietów sankcyjnych, obejmując restrykcjami kluczowe sektory rosyjskiej gospodarki (finansowy, energetyczny, transportowy, technologiczny, obronny). Istotnym elementem presji gospodarczej było także zamrożenie aktywów rosyjskich[27].

Ponadto Unia ograniczyła dostęp rosyjskich banków do zachodnich rynków finansowych, zamroziła znajdujące się na terytorium UE rosyjskie aktywa państwowe oraz majątki osób powiązanych z reżimem, a także wprowadziła restrykcje na eksport do Rosji technologii podwójnego zastosowania z państw członkowskich. Sankcje, w połączeniu z rosnącymi kosztami wojny, stopniowo ograniczały potencjał rozwojowy rosyjskiej gospodarki. Po wzroście PKB o 4,1% w 2023 r. i 4,9% w 2024 r., napędzanym przede wszystkim ekspansją wydatków wojskowych, tempo wzrostu spadło w 2025 r. do 1%. Deficyt sektora finansów publicznych wzrósł z 2,1% w 2023 r. i 1,7% w 2024 r. do 3,9% PKB w 2025 r. i wyniósł ok. 86 mld dol. Jednocześnie rosyjskie dochody budżetowe spadły w 2025 r. o ponad 6%, w tym dochody naftowo-gazowe obniżyły się o ok. 30%, podczas gdy kurs rubla systematycznie spadał – w 2023 r. za

[24] Łączna pomoc wojskowa UE i jej państw członkowskich dla Ukrainy wyniosła wg stanu na lipiec 2026 r. ok. 77 mld euro, z czego ok. 71 mld stanowiła pomoc bilateralna państw członkowskich, a 6,4 mld euro – wsparcie uruchomione wspólnie przez Europejski Instrument Pokoju. Dodatkowe 4,9 mld euro wsparcia zostało wygospodarowane w ramach mechanizmu Ukraine Support Loan, który zakłada pomoc w wysokości do 28,3 mld euro na rozwój zdolności ukraińskiego przemysłu obronnego w 2026 r. Zob. *EU military support to Ukraine*, European Commission, https://commission.europa.eu.

[25] *Joint security commitments between the European Union and Ukraine*, European Council, www.consilium.europa.eu.

[26] *Polska pomoc Ukrainie 2022–2023*, Rada ds. Współpracy z Ukrainą, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, wrzesień 2025, www.gov.pl.

[27] Państwa G7 i UE zamroziły aktywa Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej o wartości ok. 300 mld euro, z czego ponad 200 mld znajduje się pod jurysdykcją państw UE. Równocześnie sankcje ograniczyły dostęp Rosji do kapitału, technologii oraz wielu komponentów przemysłowych. Chociaż gospodarka rosyjska utrzymywała dodatnie tempo wzrostu dzięki wydatkom wojskowym, coraz bardziej widoczne stawały się skutki w postaci narastającej inflacji, deficytu siły roboczej oraz spowolnienia wzrostu gospodarczego.

jednego dolara trzeba było zapłacić średnio 84,7 rubla, w 2024 r. 92,3 rubla, a w 2025 r. już 96,4 rubla[28].

Szczególnie dotkliwa okazała się utrata rynku unijnego dla rosyjskich surowców energetycznych. Jeszcze w 2021 r. UE odpowiadała za około połowę rosyjskiego eksportu węgla, blisko połowę eksportu ropy naftowej oraz ponad 70% eksportu gazu ziemnego przesyłanego gazociągami. W wyniku embarga na węgiel, stopniowego ograniczenia importu ropy oraz gwałtownego spadku zakupów gazu Rosja utraciła najważniejszy i najbardziej dochodowy kierunek eksportu. Według szacunków Międzynarodowej Agencji Energetycznej dochody Rosji z eksportu paliw kopalnych były w latach 2023–2025 o kilkadziesiąt miliardów dolarów rocznie niższe niż w okresie poprzedzającym pełnoskalową agresję przeciwko Ukrainie. Chociaż Rosja częściowo przekierowała eksport do Chin i Indii, odbywało się to zazwyczaj przy znaczących rabatach cenowych oraz wyższych kosztach logistycznych i ubezpieczeniowych. W rezultacie sankcje istotnie ograniczyły długookresową zdolność Rosji do finansowania wojny i modernizacji gospodarki[29].

Polska była jednym z największych rzeczników zaostrzania sankcji wobec Rosji. Stały się one trwałym elementem polityki UE i zasadniczo zmieniły charakter jej relacji gospodarczych z Rosją, choć ich skuteczność wciąż napotykała ograniczenia wynikające z konieczności każdorazowego uzyskania konsensusu wśród państw UE oraz zdolności Rosji do obchodzenia części ograniczeń handlowych przy pomocy państw trzecich. Niektóre państwa członkowskie nie wykazywały również należytej woli politycznej do starannego wdrażania uzgodnionych uprzednio sankcji, co wobec krajowej kompetencji w zakresie ich implementacji sankcji osłabiało ich efektywność.

Decyzją o znaczeniu strategicznym z polskiego punktu widzenia było uniezależnienie się UE od importu rosyjskich surowców energetycznych. Zależność części państw członkowskich od rosyjskiego gazu, ropy i węgla była przed 2022 r. jednym z najważniejszych ograniczeń w polityce UE wobec Rosji, gdyż ta umiejętnie wykorzystywała dostawy energii jako instrument nacisku, utrudniając wypracowywanie przez państwa członkowskie wspólnego stanowiska. Gwałtowny wzrost cen energii, spowodowany konsekwencjami rosyjskiej inwazji na Ukrainę, zmusił UE do uruchomienia w maju 2022 r. specjalnego planu REPowerEU, mającego na celu szybkie ograniczenie importu rosyjskich paliw kopalnych, dywersyfikację ich dostaw i przyspieszenie transformacji energetycznej. Proces ten wiązał się z wysokimi kosztami społecznymi i gospodarczymi, zarazem jednak doprowadził do jednej z najgłębszych korekt w polityce europejskiej po zimnej wojnie. W konsekwencji Rosja utraciła pozycję uprzywilejowanego dostawcy energii dla UE, a bezpieczeństwo

[28] *Russian Federation Macro Poverty Outlook*, World Bank, kwiecień 2026, https://thedocs.worldbank.org/en/doc/d5f32ef28464d01f195827b7e020a3e8-0500022021/related/mpo-rus.pdf; https://thedocs.worldbank.org/en/doc/0f93cd231799e55067bb0f83154c216a-0500022021/related/data-rus.pdf.

[29] *EU Military Support to Ukraine*, European Commission, https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-military-support-ukraine_en; *Macro Poverty Outlook: Russian Federation*, World Bank, kwiecień 2026, https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099849408042628964.

energetyczne zostało ściśle powiązane z polityką bezpieczeństwa i odporności państw członkowskich, za czym od lat konsekwentnie opowiadały się kolejne polskie rządy.

Zmianę unijnej percepcji środowiska bezpieczeństwa wyraźnie odzwierciedlił Kompas Strategiczny UE z 2022 r., wskazując, że rosyjska inwazja na Ukrainę oznacza „fundamentalny zwrot w historii Europy", a agresywna i rewizjonistyczna polityka Rosji „stanowi poważne i bezpośrednie zagrożenie dla europejskiego porządku bezpieczeństwa oraz bezpieczeństwa obywateli Europy"[30]. Po raz pierwszy od zakończenia zimnej wojny UE i NATO w niemal identyczny sposób określiły Rosję jako bezpośrednie i najważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego. Oznaczało to zasadnicze ujednolicenie strategicznej diagnozy obu organizacji i stworzyło podstawy do pogłębienia współpracy tych organizacji w obszarze bezpieczeństwa i obrony[31].

Kompas Strategiczny UE (2022)
*Powrót wojny do Europy w następstwie nieuzasadnionej i niesprowokowanej agresji Rosji przeciwko Ukrainie, a także głębokie zmiany geopolityczne sprawiają, że Unia Europejska musi zwiększyć swoją zdolność do ochrony obywateli i bezpieczeństwa międzynarodowego.*
Koncepcja strategiczna NATO (2022)
*Federacja Rosyjska jest najbardziej znaczącym i bezpośrednim zagrożeniem dla bezpieczeństwa sojuszników oraz dla pokoju i stabilności w obszarze euroatlantyckim.*

Analogiczna zmiana nastąpiła w NATO. Koncepcja strategiczna NATO przyjęta podczas szczytu w Madrycie w 2022 r. określiła Federację Rosyjską jako „najbardziej znaczące i bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa sojuszników oraz pokoju i stabilności w obszarze euroatlantyckim". Tym samym zarówno UE, jak i NATO dokonały zasadniczej redefinicji środowiska bezpieczeństwa, uznając Rosję za główne źródło zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego.

Rosyjska agresja ostatecznie przełamała też wieloletnią niechęć UE do jednoznacznego określenia miejsca Ukrainy w europejskim porządku instytucjonalnym. 28 lutego 2022 r., zaledwie cztery dni po rosyjskim ataku, władze Ukrainy złożyły wniosek o członkostwo w UE, otwierając jednocześnie polityczne okno możliwości dla pozostałych państw regionu. Rada Europejska przyznała Ukrainie i Mołdawii status państwa kandydującego do UE w czerwcu 2022 r., następnie w grudniu 2023 r.

[30] *A Strategic Compass for Security and Defence*, EEAS, marzec 2022, https://www.eeas.europa.eu.

[31] *NATO 2022 Strategic Concept*, adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022, www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/publications-and-reports/strategic-concepts/2022/290622-strategic-concept.pdf.

analogiczny status przyznała warunkowo Gruzji[32]. Ukraina i Mołdawia oficjalnie rozpoczęły negocjacje akcesyjne z UE w czerwcu 2024 r., podczas gdy Gruzja pod coraz bardziej autorytarnymi rządami Gruzińskiego Marzenia faktycznie wstrzymała dalszą integrację z UE. Strategia polskiej polityki zagranicznej na lata 2026–2030 wskazuje, że „Polska będzie konsekwentnie popierać proces rozszerzenia UE", a przy tym będzie „kierować się dwiema zasadami: podejmowane decyzje muszą zabezpieczać kluczowe interesy Polski; po drugie, negocjacje powinny być prowadzone w sposób transparentny i w oparciu o merytoryczną ocenę postępów krajów kandydujących[33]. Rozpoczęcie negocjacji członkowskich z Ukrainą nie oznacza zatem ani szybkiego jej przystąpienia, ani nawet nie przesądza jeszcze o jej ostatecznym członkostwie, zwłaszcza że akcesja będzie wymagać zgody wszystkich państw członkowskich. Niemniej Ukraina przestała być traktowana przez UE wyłącznie jako państwo sąsiedzkie, a została wpisana w logikę możliwego przyszłego rozszerzenia.

Podsumowując, doświadczenia Europy Wschodniej pokazują, że najskuteczniejszym instrumentem oddziaływania UE pozostaje możliwość zaoferowania państwom sąsiednim stopniowej integracji politycznej i gospodarczej. Jednocześnie polityka wobec Rosji ujawniła ograniczenia modelu opartego wyłącznie na współzależności gospodarczej i dialogu. Rosyjska agresja przeciwko Ukrainie stała się punktem zwrotnym, który doprowadził do zasadniczej rewizji wcześniejszych założeń polityki zewnętrznej UE.

[32] European Council Meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions, EUCO 24/22, 24 czerwca 2022 r., www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf.

[33] *Strategia polskiej polityki zagranicznej na lata 2026–2030*, https://www.gov.pl/web/dyplomacja.

# ROZDZIAŁ III.
# POLITYKA UE WOBEC REGIONU AFRYKI PÓŁNOCNEJ, SZERSZEGO BLISKIEGO WSCHODU I KWESTII GLOBALNYCH

MICHAŁ WOJNAROWICZ, JULIA SOCHACKA[34]

W przeciwieństwie do Europy Wschodniej i Bałkanów Zachodnich, w regionie Afryki Północnej i szerszego Bliskiego Wschodu Unia Europejska nie dysponowała swoim najskuteczniejszym instrumentem oddziaływania, jakim była perspektywa członkostwa. Z tego względu polityka wobec tych obszarów stanowi szczególnie wartościowy test skuteczności unijnych instrumentów dyplomatycznych, gospodarczych, rozwojowych i normatywnych.

## 3.1. ZAMACHY 11 WRZEŚNIA 2001 R. I STOSUNEK UE DO WOJNY Z TERROREM NA JEJ WCZESNYM ETAPIE

Unia Europejska od momentu ogłoszenia inicjatywy wojny z terrorem, tj. tuż po zamachach na World Trade Center i Pentagon 11 września 2001 r., była zaangażowana w budowanie koalicji państw mających wspólnie z USA walczyć z terroryzmem. Wspierała też działania militarne od momentu amerykańskiej inwazji na Afganistan 7 października 2001 r. i rozpoczęcia operacji „Enduring Freedom". Zarówno przedstawiciele UE, tacy jak przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi, jak i przywódcy poszczególnych państw członkowskich wielokrotnie wyrażali swoją solidarność ze Stanami Zjednoczonymi i deklarowali wsparcie, podkreślając wspólnotę wartości łączącą Europę z Ameryką.

Organy UE podjęły działania w sferze politycznej, gospodarczej i obronnej – nałożone zostały sankcje na osoby i organizacje podejrzane o wspieranie terroryzmu (przede wszystkim na Osamę bin Ladena, Al-Kaidę i talibów); wypracowane zostały mechanizmy współpracy w obszarze zwalczania terroryzmu (w tym znacząco przyspieszono prace nad europejskim nakazem aresztowania) i bezpieczeństwa lotniczego[35]. Podjęto również decyzję o wzmocnieniu współpracy z państwami Bliskiego Wschodu, a także o przeznaczeniu znacznych środków finansowych na odbudowę Afganistanu. Zaangażowanie militarne pozostawało w domenie polityki krajowej, ale na szczeblu Komisji Europejskiej organizowano wsparcie humanitarne. W 2007 r. ruszyła operacja European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL-A), która miała za zadanie wyszkolenie i reformę afgańskiej policji. Misja ta była jednak krytykowana za brak koordynacji z NATO, ograniczone możliwości w ramach udzielonego mandatu i niewystarczające zasoby.

[34] Autorzy dziękują Karolowi Steczkowskiemu za pomoc w zbieraniu materiałów.

[35] *Wspólne stanowisko Rady 2001/931/WPZiB z 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu*, Dz.U. WE L 344 z 28 grudnia 2001 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32001E0931.

Swoje siły na różnych etapach wojny – od inwazji w 2001 r., przez misje stabilizacyjne, do czasu wycofania się sił zagranicznych z Afganistanu w 2021 r. – zaangażowały prawie wszystkie obecne państwa członkowskie z wyjątkiem Malty. Nawet Austria, utrzymująca od 1955 r. neutralność, brała udział w operacji utrzymywania pokoju. Polska również była zaangażowana w działania w Afganistanie, przede wszystkim ze względu na swoje zobowiązania wobec USA jako członka NATO. Chociaż inwazja na Afganistan zbiegła się w czasie z powyborczą zmianą rządu w Polsce – centroprawicowy rząd Jerzego Buzka został 19 października 2001 r. zastąpiony centrolewicowym rządem Leszka Millera – obaj premierzy i ówczesny prezydent Aleksander Kwaśniewski wyrażali zgodne i jednoznaczne poparcie dla działań amerykańskich.

Wraz z przedłużającą się interwencją w Afganistanie cele USA i ich europejskich partnerów stawały się jednak coraz bardziej rozbieżne. Amerykanie dążyli przede wszystkim do zneutralizowania komórek terrorystycznych działających w regionie, podczas gdy UE – a w szczególności jej mniejsze państwa członkowskie – miały obawy co do skutków humanitarnych interwencji i proponowały skupienie się na stabilizacji regionu. Operacja militarna w Afganistanie nie była również popularna wśród europejskiego społeczeństwa, które preferowało pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osób powiązanych z siatkami terrorystycznymi ponad interwencję militarną[36].

## 3.2. WOJNA W IRAKU

Wojna w Afganistanie rozpoczęła się niemal równocześnie z eskalacją napięć między USA a Irakiem na tle zarzucanego mu posiadania broni masowego rażenia. Do momentu inwazji na Irak 20 marca 2003 r. UE zajmowała stanowisko podkreślające, że rozbrojenie jest osiągalne metodami pokojowymi. Jeszcze w konkluzjach Rady Europejskiej z lutego 2003 r. wskazywano, że wojna nie jest nieunikniona.

Kryzys iracki szybko ujawnił jednak jedne z najgłębszych podziałów strategicznych w historii integracji europejskiej. Francja i Niemcy konsekwentnie opowiadały się za kontynuowaniem inspekcji ONZ oraz sprzeciwiały się użyciu siły bez wyraźnego mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ. Prezydent Jacques Chirac argumentował, że nadal istnieją możliwości pokojowego rozwiązania kryzysu, natomiast kanclerz Gerhard Schröder deklarował, że Niemcy nie wezmą udziału w operacji militarnej. Z kolei Wielka Brytania pod przywództwem Tony'ego Blaira uznawała działania militarne za uzasadnione koniecznością rozbrojenia reżimu Saddama Husajna i utrzymania wiarygodności międzynarodowego systemu bezpieczeństwa. To właśnie spór pomiędzy głównymi państwami europejskimi, a nie debata parlamentarna, wyznaczał zasadniczą oś europejskiej dyskusji wokół wojny w Iraku.

W dniu rozpoczęcia amerykańskiej inwazji odbyła się też debata w Parlamencie Europejskim, która odzwierciedlała różnice zdań obecne w państwach

[36] D. Miller, *World Opinion Opposes*, ZNet, 21 listopada 2001 r., www.archive.globalpolicy.org.

członkowskich[37]. Szczególnie przedstawiciele ugrupowań lewicowych i skrajnie lewicowych krytykowali amerykańską doktrynę uderzenia wyprzedzającego, określając interwencję jako jednostronną, nielegalną i niemoralną[38]. Zwolennicy bardziej zdecydowanej polityki wobec Iraku podkreślali natomiast znaczenie relacji transatlantyckich dla bezpieczeństwa europejskiego i potrzebę przeciwdziałania zagrożeniu stwarzanemu przez reżim Saddama Husajna[39].

Podziały widoczne były również między „starą" i „nową" Europą. Inwazji sprzeciwiały się przede wszystkim Francja, Niemcy i Austria. Państwa popierające działania amerykańskie należały w przeważającej większości do grupy krajów Europy Środkowej przygotowujących się do akcesji do UE lub niedawno przyjętych do NATO. Z uwagi na bardziej ograniczone zdolności obronne i własne doświadczenia historyczne większą wagę przywiązywały one do relacji ze Stanami Zjednoczonymi jako głównym gwarantem bezpieczeństwa.

Polska jeszcze przed wybuchem wojny deklarowała poparcie dla działań administracji amerykańskiej, podkreślając jednocześnie, że nie istnieje sprzeczność między zacieśnianiem relacji z USA a przygotowaniami do członkostwa w UE, ponieważ sama Unia nie wypracowała jednolitego stanowiska wobec kryzysu irackiego. Premier Leszek Miller był sygnatariuszem tzw. Listu ośmiu z 30 stycznia 2003 r., podpisanego przez przywódców Czech, Danii, Hiszpanii, Polski, Portugalii, Węgier, Wielkiej Brytanii i Włoch. Sygnatariusze poparli stanowisko amerykańskie wobec kryzysu irackiego, wskazując na wspólnotę wartości euroatlantyckich i określając relacje transatlantyckie jako fundament bezpieczeństwa Europy. Reżim Saddama Husajna został w liście określony jako „oczywiste zagrożenie dla światowego bezpieczeństwa", a jego rozbrojenie uznano za konieczne dla utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego.

Mimo jednoznacznego stanowiska rządu polska opinia publiczna pozostawała w większości przeciwna udziałowi Polski w wojnie[40]. Ostatecznie Wojsko Polskie uczestniczyło nie tylko w samej operacji militarnej, lecz także w późniejszej misji stabilizacyjnej, obejmującej m.in. dowodzenie jednym z czterech sektorów okupacyjnych, a następnie w misji szkoleniowej prowadzonej do 2011 r.

„List ośmiu" stał się jednym z symboli wewnątrzeuropejskiego kryzysu wokół Iraku i unaocznił skalę różnic w ocenie polityki Stanów Zjednoczonych. Strona amerykańska starała się równocześnie budować poparcie wśród państw Europy Środkowej. Wyrazem tego była słynna wypowiedź sekretarza obrony Donalda Rumsfelda ze stycznia 2003 r., przeciwstawiająca „starą Europę", utożsamianą z Francją i Niemcami, „nowej Europie", popierającej stanowisko USA.

---

37 *Verbatim report of proceedings*, European Parliament, 20 marca 2003 r., www.europarl.europa.eu.

38 *Ibidem*. W szczególności wypowiedzi posłów Renzo Imbeniego, Moniki Frassoni czy Francisa Wurtza.

39 *Ibidem*. W szczególności wypowiedzi posłów Johannesa Bloklanda, Mario Borghezio czy Antonio Tajaniego.

40 M. Lasoń, *Polska misja w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 123.

Różnice w podejściu do wojny w Iraku, choć bardzo głębokie, stały się jednocześnie impulsem do refleksji nad przyszłością europejskiej polityki bezpieczeństwa. Liderzy Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii, mimo że znajdowali się po przeciwnych stronach sporu, uznali potrzebę wypracowania wspólnej diagnozy zagrożeń i zasad działania UE na arenie międzynarodowej. W rezultacie kryzys iracki przyczynił się do przyspieszenia prac nad Europejską strategią bezpieczeństwa z 2003 r., która stanowiła próbę pogodzenia znaczenia relacji transatlantyckich z przywiązaniem do multilateralizmu i legitymacji działań opartych na prawie międzynarodowym.

### 3.3. ARABSKA WIOSNA I JEJ NASTĘPSTWA

Kolejnym istotnym z europejskiego punktu widzenia wydarzeniem na Bliskim Wschodzie była fala antyrządowych protestów znana jako arabska wiosna, która rozpoczęła się od demonstracji w Tunezji w grudniu 2010 r. i szybko rozprzestrzeniła się w całym regionie. Arabska wiosna była postrzegana przez UE przede wszystkim jako zagrożenie dla stabilności regionu, dotychczas utrzymywanej przez lokalne reżimy. Jednocześnie jednak spotkała się z entuzjazmem – jako szansa na budowę nowych, demokratycznych rządów w regionie. Dlatego też zaangażowanie Unii było skupione na wielowymiarowej dyplomacji mającej prowadzić do demokratyzacji bez destabilizacji. UE angażowała się w działania regionalnych formatów wielostronnych, takich jak Liga Państw Arabskich czy Rada Współpracy Państw Zatoki. Komisja Europejska i Europejska Służba Działań Zewnętrznych przygotowały inicjatywę partnerstwa na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego. Zaproponowano podejście „więcej za więcej" – im dalej posunięte miały być reformy, tym więcej korzyści ekonomicznych, związanych z okazjami do mobilności, wsparciem finansowym czy dostępem do wspólnego rynku miała zapewniać Unia[41].

UE podejmowała też działania mające wywierać naciski na lokalne rządy – nie były one jednak identyczne w stosunku do wszystkich państw regionów, w których dochodziło do demonstracji. Sankcjami zostały objęte cztery reżimy: syryjski Baszara al-Asada, egipski Hosniego Mubaraka, tunezyjski Bena Alego i libijski Muammara Kaddafiego. Istotną rolę odgrywała Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego (URMŚ) – organizacja międzynarodowa zrzeszająca państwa UE oraz Afryki Północnej i wschodniego brzegu Morza Śródziemnego. Mimo destabilizacji wywołanej przemianami politycznymi w regionie URMŚ z sukcesem prowadziła projekty infrastrukturalne i edukacyjne, tym samym tworząc fundamenty pod długotrwały rozwój. Chociaż jej wpływ na sytuację polityczną był ograniczony, to stała się ważną platformą regionalnej współpracy rozwojowej. Do lipca 2026 r. pod egidą URMŚ zostało bądź nadal jest realizowanych ponad 60 projektów o łącznym budżecie 5 mld euro.

[41] Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel UE, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, COM(2011) 200 final, 8 marca 2011 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0200.

Znaczenie URMŚ wykraczało jednak poza realizację pojedynczych projektów infrastrukturalnych i społecznych. W praktyce organizacja ta stała się jednym z głównych instrumentów utrzymywania wielostronnego dialogu UE z państwami południowego sąsiedztwa w warunkach postępującej destabilizacji regionu. Dzięki formule obejmującej zarówno państwa członkowskie UE, jak i partnerów śródziemnomorskich URMŚ umożliwiała realizację projektów w obszarach mniej podatnych na spory polityczne, takich jak edukacja, transport, energetyka, gospodarka wodna czy rozwój miast. W rezultacie stanowiła przykład charakterystycznego dla UE modelu oddziaływania zewnętrznego, opartego bardziej na współpracy instytucjonalnej i gospodarczej niż na klasycznych instrumentach polityki siły.

W odpowiedzi na zagrożenie terrorystyczne powiązane z ekspansją tzw. Państwa Islamskiego (PI) na terytoriach Syrii i Iraku w latach 2014–2019 UE przyjęła Europejską strategię antyterrorystyczną, mającą zapobiegać rekrutacjom do ugrupowań ekstremistycznych spośród mieszkańców Europy. Zostały również wygospodarowane środki na wspieranie walki z terroryzmem i pomoc humanitarną. Państwa członkowskie zaangażowały się także w międzynarodową koalicję przeciwko PI poprzez działania militarne, ich wsparcie lub pomoc humanitarną. Arabska wiosna zbiegła się w czasie z polską prezydencją w Radzie UE, trwającą od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. Chociaż deklarowanym celem tego czasu było zwrócenie uwagi na Partnerstwo Wschodnie, będące bliżej polskich interesów, rozwój wydarzeń na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej zmusił Polskę do przyjęcia bardziej uniwersalnego stanowiska przede wszystkim poprzez rozwój europejskiej polityki sąsiedztwa.

Destabilizacja regionu niemal natychmiast przyczyniła się do zwiększenia liczby osób migrujących z państw arabskich do Europy. Na początku drugiej dekady XXI w. migrowali przede wszystkim mieszkańcy arabskich państw Afryki Północnej i Azji Zachodniej, w szczególności Syryjczycy i Irakijczycy. W późniejszych latach do najczęstszych państw pochodzenia dołączyły też Afganistan, Erytrea, Pakistan i Iran. Granicę przekraczano przede wszystkim na europejskim południu – w Hiszpanii, Grecji, we Włoszech i na Malcie. Tym samym państwa te były najbardziej obciążone kwestami uregulowania statusu migrujących osób i ich zabezpieczenia. Były do nich zawracane również te osoby, które przedostały się do innych państw strefy Schengen. Około 2013 r., w wyniku eskalacji wojny domowej, zaczęła zwiększać się liczba osób migrujących z Syrii – apogeum nastąpiło w 2015 r., a w ośrodkach skupiających migrantów czekających na uregulowanie swojej sytuacji prawnej warunki humanitarne wciąż się pogarszały. UE najpierw opracowała mechanizm relokacyjny wewnątrz Unii, a w 2016 r. zawarła porozumienie z Turcją. Jego główne założenia obejmowały ograniczenie nieregularnej migracji przez Morze Egejskie do Grecji poprzez odsyłanie do Turcji osób o nieuregulowanym statusie, przyjmowanie jednego syryjskiego uchodźcy legalnie przebywającego w Turcji w zamian za każdą zawróconą osobę, a w ramach zachęty dla Turcji – wsparcie finansowe i deklarację przyspieszenia prac nad liberalizacją wymogów wizowych. Powołano też Regionalny Fundusz Powierniczy w odpowiedzi na Kryzys Syryjski i podobny fundusz

dla Turcji i dla Afryki, aby ograniczać migrację poprzez udzielanie pomocy rozwojowej i humanitarnej w krajach pochodzenia.

### 3.4. UE WOBEC KONFLIKTU IZRAELSKO-PALESTYŃSKIEGO

W omawianym okresie Unia Europejska utrzymywała stałe zaangażowanie na rzecz izraelsko-palestyńskiego procesu pokojowego. Jako członek tzw. kwartetu bliskowschodniego (wspólnie z USA, Rosją i ONZ) brała udział w wypracowaniu rozwiązań politycznych, opartych na modelu dwupaństwowym. Załamanie się procesu pokojowego na skutek intifady Al-Aksa w połowie pierwszej dekady XXI w. doprowadziło do wieloletniej dyplomatycznej stagnacji, która również znalazła odbicie w postawie UE.

Oferta gospodarcza była najważniejszym narzędziem wykorzystywanym przez UE w palestyńsko-izraelskim procesie pokojowym. Od jego postępów została uzależniona aktualizacja i rozszerzenie umowy stowarzyszeniowej UE–Izrael[42]. Unia stała się też filarem wsparcia dla Autonomii Palestyńskiej, dla której była najważniejszym źródłem finansowania i poparcia politycznego. Zaangażowanie UE stało się jednak z czasem źródłem krytyki. Zarzuty dotyczyły niewystarczającego wykorzystywania swojego potencjału do skutecznego wywierania presji zarówno wobec Izraela względem zmiany swojej polityki, jak i wobec władz palestyńskich na rzecz skutecznych reform wewnętrznych. Nieadekwatność unijnej postawy stawała się coraz bardziej rażąca w szczególności wobec pogłębiania izraelskiej okupacji terytoriów palestyńskich i powszechnego, nasilającego się łamania praw człowieka.

Na efektywność unijnego stanowiska negatywnie wpływały też podziały wewnętrzne. Bliskie relacje Izraela z częścią państw członkowskich, przede wszystkim z Europy Środkowej (jak Węgry czy Niemcy), skutecznie ograniczały szanse na zmianę wspólnej polityki wobec konfliktu z przyczyn formalnych: decyzje dotyczące wspólnej polityki zagranicznej powinny być podejmowane jednomyślnie. Prowadziło to do sytuacji, w których często niemożliwe było wypracowanie wspólnego stanowiska w ramach Rady Europejskiej, przez co znaczna część komunikacji w tym zakresie była wykonywana przez Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Szczególnie widoczne było to w kwestii krytyki i przeciwdziałania postępom osadnictwa żydowskiego i rozbudowie osiedli na Zachodnim Brzegu, co zmniejszało szanse na stworzenie państwa palestyńskiego.

Atak Hamasu z 7 października 2023 r. i izraelska inwazja na Strefę Gazy doprowadziły do częściowego przewartościowania unijnego podejścia. W początkowej fazie UE udzieliła pełnego poparcia izraelskim władzom. Z czasem, wraz z narastaniem liczby palestyńskich ofiar cywilnych, brutalizacją konfliktu i gwałtownie zwiększającą się skalą zniszczeń w Strefie Gazy, działania Izraela wzbudzały coraz

[42] *Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and Their Member States […] and the State of Israel*, Dz.U. WE L 147 z 21 czerwca 2000 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22000A0621%2801%29.

większą krytykę ze strony państw członkowskich i europejskiej opinii publicznej[43]. Co więcej, szczególnie negatywnie odbierany, również wśród partnerów zagranicznych, był europejski brak konsekwencji w stosowanym języku i podejmowanych działaniach, szczególnie zdecydowanych i ostrych względem wojny na Ukrainie i o wiele bardziej powściągliwych względem działań Izraela na Bliskim Wschodzie[44].

Wciąż jednak niezgoda części państw na zmianę stanowiska blokowała odpowiedź instytucjonalną. Mimo podziałów udało się doprowadzić przyjęcia pakietów sankcji względem osadników żydowskich w 2024 i 2026 r., a w najostrzejszej fazie konfliktu w 2025 r. zainicjowano również debatę nad zawieszeniem obowiązywania umowy stowarzyszeniowej z Izraelem[45]. Z dużo większą ostrożnością UE podeszła do planów odbudowy Strefy Gazy po ogłoszeniu w październiku 2025 r. zawieszenia broni i sterowania procesem pokojowym przez Radę Pokoju.

Konflikt izraelsko-palestyński, zwłaszcza po eskalacji w 2023 r., stanowił poważne wyzwanie polityczne dla UE, unaoczniając ograniczenia instytucjonalne i dominującą rolę interesów narodowych oraz podważając normatywny charakter unijnej dyplomacji. Polska w tym kontekście należała do państw wspierających unijny konsensus i konsekwentnie opowiadających się za reaktywacją procesu pokojowego, ale sprzeciwiała się propozycjom odejścia od zasady jednomyślności, często przywoływanym w kontekście izraelsko-palestyńskim.

### 3.5. ZMIANY W POLITYCE ROZWOJOWEJ POD KĄTEM MIGRACYJNYM I SUROWCOWYM

Wspólna polityka migracyjna i odpowiedź UE na kryzys migracyjny były kwestiami wywołującymi znaczne kontrowersje pomiędzy państwami członkowskimi. W 2016 r. zreformowano system ochrony granic zewnętrznych UE. Priorytetem stała się szczelność granic i ograniczanie napływu migrantów poprzez porozumienia z państwami spoza UE, które były ostatnim przystankiem dla osób próbujących przedostać się do Europy, takimi jak Libia czy Turcja. Ważnym aspektem zapobiegania nieuregulowanej migracji stała się też działalność w państwach pochodzenia migrantów, nastawiona na rozwiązywanie lokalnych problemów będących głównymi przyczynami migracji, chociaż powiązanie pomocy rozwojowej z zapobieganiem masowej migracji było wykorzystywane jeszcze przed kryzysem lat 2015 i 2016[46].

---

[43] L. Silver, *Most People Across 24 Surveyed Countries Have Negative Views of Israel and Netanyahu*, Pew Research Center, 3 czerwca 2025 r., www.pewresearch.org.

[44] A. Oleart, J. Roch, *The EU's double standards on Palestine and Ukraine*, LSE European Politics, 6 lutego 2025 r., www.blogs.lse.ac.uk.

[45] *Extremist Settlers in the Occupied West Bank and East Jerusalem: Council Sanctions Four Individuals and Two Entities over Serious Human Rights Abuses against Palestinians*, 19 kwietnia 2024 r., https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/04/19/extremist-settlers-in-the-occupied-west-bank-and-east-jerusalem-council-sanctions-four-individuals-and-two-entities-over-serious-human-rights-abuses-against-palestinians.

[46] *Communication on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration*, European Commission, COM(2016) 385 final, 7 czerwca 2016 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0385.

We wrześniu 2020 r. został opublikowany projekt Paktu o migracji i azylu, wprowadzający nowe mechanizmy ochrony granic, kontroli i zarządzania migracją, w tym mechanizmy solidarnościowe, a także kładący nacisk na uwzględnianie kwestii migracji podczas zawierania partnerstw międzynarodowych. Dzięki temu unijna polityka migracyjna została skorelowana z działaniami mającymi zwalczać przemyt ludzi, współpracą z państwami trzecimi w zakresie readmisji oraz działaniami promującymi legalne sposoby migracji, w tym partnerstwa międzynarodowe. Doprowadziło to do wypracowania modelu zarządzania migracją poza UE (eksternalizacji migracji), którego rezultatem były porozumienia m.in. z Tunezją i Egiptem oraz Mauretanią, w których UE zobowiązała się do udzielenia wsparcia finansowego na zapobieganie nieuregulowanej migracji przez terytorium tych państw. Działania mające odsunąć od europejskich granic problem nieuregulowanej migracji spotykały się jednak z krytyką środowisk działających na rzecz praw człowieka. Umowy z państwami arabskimi były zawierane bez względu na postępujące ograniczenie swobód obywatelskich w państwach Afryki Północnej. Rosnąca potrzeba zahamowania napływu migrantów spowodowała też, że państwa sąsiednie wzmocniły swoją pozycję negocjacyjną wobec UE, co doprowadziło do instrumentalizacji problemu nieuregulowanej migracji, ale nie przyczyniło się do poprawy sytuacji humanitarnej i bezpieczeństwa osób migrujących.

Współpraca z państwami trzecimi z Globalnego Południa mająca wspierać ich rozwój i, w konsekwencji, zapobiegać nieuregulowanym migracjom, jest obecnie realizowana również poprzez instrument Global Europe (Instrument Sąsiedztwa, Rozwoju oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, NDICI-GE), który wspiera i promuje inwestycje realizujące cele zrównoważonego rozwoju[47].

NDICI-GE jest częścią inicjatywy Global Gateway – strategii inwestycyjnej UE priorytetyzującej projekty infrastrukturalne na całym świecie, ze szczególnym uwzględnieniem państw Globalnego Południa. Koncentruje się ona na finansowaniu projektów infrastrukturalnych i rozwojowych w pięciu obszarach: transformacji cyfrowej, klimatu i energii, transportu, ochrony zdrowia i edukacji. Przykładem są inwestycje w rozwój produkcji zielonego wodoru w Namibii, rozbudowę lotniska w Dżibuti, budowę i modernizację szkół w Beninie czy rozwój korytarza Lobito, łączącego Angolę, Demokratyczną Republikę Konga i Zambię.

Global Gateway należy do największych przedsięwzięć inwestycyjnych w historii polityki zewnętrznej UE. Komisja Europejska zakłada mobilizację do 300 mld euro inwestycji publicznych i prywatnych w latach 2021–2027[48]. Około połowa planowanych środków kierowana jest do państw Afryki, natomiast pozostałe projekty realizowane są w Azji, Ameryce Łacińskiej i regionie sąsiedztwa UE. Program ma służyć

[47] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z 9 czerwca 2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy*, Dz.U. UE L 209 z 14 czerwca 2021 r., s. 1–78, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0947.

[48] *The Global Gateway*, JOIN(2021) 30 final, Bruksela, 1 grudnia 2021 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021JC0030.

nie tylko wspieraniu zrównoważonego rozwoju, lecz także wzmacnianiu odporności gospodarczej partnerów i ograniczaniu strategicznych zależności Europy poprzez rozwój infrastruktury energetycznej, cyfrowej, transportowej i surowcowej. W tym sensie Global Gateway stanowi przykład ewolucji europejskiej polityki rozwojowej od modelu skoncentrowanego głównie na pomocy i transformacji ku modelowi coraz silniej powiązanemu z bezpieczeństwem ekonomicznym i konkurencją geopolityczną. Inicjatywa jest często interpretowana jako europejska odpowiedź na chińską strategię Pasa i Szlaku (Belt and Road Initiative), choć różni się od niej silniejszym naciskiem na standardy regulacyjne, przejrzystość finansowania oraz zrównoważony rozwój.

Korytarz Lobito jest również jednym z projektów o znaczeniu strategicznym dla UE, ponieważ ma on ułatwić eksport surowców krytycznych – np. miedzi i kobaltu, ważnych dla rozwoju nowych technologii – z Afryki do Europy[49]. Jest to też jeden z przejawów zmian w unijnym podejściu do polityki surowcowej. W odpowiedzi na coraz częstsze zakłócenia łańcuchów dostaw oraz ich ścisłe powiązanie z sytuacją bezpieczeństwa UE dywersyfikuje partnerstwa gospodarcze. Przykładem poszukiwania nowych partnerów jest umowa o wolnym handlu z Mercosurem, dzięki której Europa uzyskała preferencyjny dostęp do surowców wydobywanych w Ameryce Południowej. W 2024 r. zostało również przyjęte Rozporządzenie w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych (tzw. Critical Raw Materials Act – CRMA). CRMA zakłada rozwijanie alternatywnych źródeł pozyskiwania surowców krytycznych, a także ułatwienia regulacyjne i dostęp do finansowania dla projektów rozwijających zdolności własne UE w tym zakresie.

## 3.6. UE WOBEC AGRESJI IZRAELA I USA NA IRAN

Atak Izraela i USA na Iran 28 lutego 2026 r. spotkał się początkowo z powściągliwą reakcją UE, która była wewnętrzne podzielona w kwestii oceny działań amerykańskich i izraelskich. Przedstawiciele instytucji unijnych ograniczali się więc do apeli o deeskalację i powrót do poszukiwania dyplomatycznego rozwiązania. Najbardziej proamerykańskie stanowisko zajmowały państwa członkowskie postrzegające USA jako swojego najważniejszego sojusznika w zakresie obronności. Tym samym państwa Europy Środkowej i państwa bałtyckie powstrzymywały się od otwartej krytyki działań USA. Podkreślały, jak ważna jest kwestia ograniczenia i kontroli irańskiego programu nuklearnego i utrzymania dobrych stosunków transatlantyckich, ale nie poparły otwarcie amerykańskiego ataku. Z kolei państwa takie jak Hiszpania czy Irlandia otwarcie i ostro krytykowały USA i Izrael, wskazując na bezprawność ich działań i destabilizujący efekt wojny w regionie. Jednocześnie jednak państwa członkowskie prezentowały zgodne podejście do ataków na członków Rady Współpracy Państw Zatoki (GCC), i to właśnie na tym kierunku skupiły się

[49] J. Czerep, *Korytarz Lobito – w poszukiwaniu synergii między Globalną Północą a Afryką*, „PISM Policy Paper", nr 3 (225), maj 2026, www.pism.pl.

wysiłki europejskiej polityki zagranicznej. Już w marcu 2026 r. wysoka przedstawicielka UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Kaja Kallas odbyła konsultacje z przedstawicielami GCC, a Ursula von der Leyen i António Costa rozmawiali również z przywódcami innych państw regionu.

Ważnym aspektem pierwszych tygodni wojny była repatriacja obywateli europejskich, którzy ze względu na zamknięcie przestrzeni powietrznej nad Półwyspem Arabskim i Irakiem mieli problemy z powrotem na terytorium UE. W miarę przedłużania się konfliktu najistotniejszym problemem stało się zamknięcie cieśniny Ormuz, co wywołało światowy kryzys podaży ropy naftowej i gazu ziemnego. Doprowadziło to do zwiększenia cen energii, co szczególnie dotkliwie odczuł europejski sektor lotniczy i transportowy. Większość państw członkowskich wprowadziła środki mające zmitygować negatywne konsekwencje gospodarcze destabilizacji na Bliskim Wschodzie, takie jak ceny maksymalne paliwa, ulgi podatkowe i inne środki wsparcia sektorowego. Francja i Wielka Brytania wysunęły propozycję przygotowania misji morskiej mającej ochraniać statki handlowe przepływające przez cieśninę, ale ze względu na obawę wciągnięcia Europy w konflikt ostatecznie nie podjęto próby zaangażowania się w odblokowanie cieśniny. Rada UE zdecydowała za to o rozszerzeniu sankcji, pierwotnie wprowadzonych w reakcji na irańskie wsparcie dla Rosji w wojnie przeciwko Ukrainie, na podmioty i osoby zagrażające swobodzie żeglugi w regionie. Obecnie (czerwiec br.) prowadzone są jednak działania na rzecz zbudowania koalicji mającej wesprzeć proces rozminowywania cieśniny Ormuz po ustabilizowaniu sytuacji na Bliskim Wschodzie.

Większość Europejczyków była negatywnie nastawiona do ataku na Iran. Według badań EUROSCOPE[50] w czerwcu 2026 r. tylko 25% Europejczyków uznawało wojnę za uzasadnioną. Większość respondentów wyrażała też obawę dotyczącą efektów konfliktu: wzrostu cen paliw, potencjalnego zwiększenia zagrożenia terrorystycznego i rozlania się wojny poza region. Polska opinia publiczna podzielała zdanie reszty obywateli UE – według tego samego sondażu tylko 24% Polaków uznawało atak na Iran za uzasadniony i aż 92% wyrażało zaniepokojenie wzrastającymi cenami paliwa. Wojna w Iranie wzmocniła też negatywny obraz Izraela wśród Europejczyków[51].

## 3.7. POLITYKA UE A POZYCJA POLSKI

PRZEMYSŁAW BISKUP

Doświadczenia ostatnich dwóch dekad pokazują, że region Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu stanowił dla Unii Europejskiej jeden z najtrudniejszych obszarów oddziaływania zewnętrznego. W przeciwieństwie do Europy Wschodniej i Bałkanów Zachodnich UE nie dysponowała tam instrumentem, który w innych częściach kontynentu okazał się najbardziej skuteczny, tj. perspektywą członkostwa. Ograniczało

[50] *EUROSCOPE. The Pulse of European Public Opinion*, Polling Europe, czerwiec 2026, www.pollingeurope.eu.

[51] L. Silver, *op. cit.*

to możliwość trwałego wpływania na kierunek zmian politycznych i gospodarczych w państwach regionu, pozostawiając w centrum unijnego oddziaływania instrumenty dyplomatyczne, gospodarcze, rozwojowe i regulacyjne.

Bilans tych działań jest niejednoznaczny. UE okazała się zdolna do mobilizowania znaczących środków finansowych, prowadzenia szeroko zakrojonej pomocy humanitarnej, wspierania procesów transformacyjnych oraz budowania wielostronnych koalicji politycznych. Jej wpływ był szczególnie widoczny w obszarach związanych z pomocą rozwojową, odbudową państw po konfliktach, zarządzaniem migracją oraz współpracą gospodarczą. Jednocześnie zdolność UE do bezpośredniego kształtowania ładu bezpieczeństwa w regionie pozostawała ograniczona. W najważniejszych konfliktach ostatnich lat, od Iraku i Syrii po Strefę Gazy i Iran, główną rolę odgrywały Stany Zjednoczone, państwa regionalne lub inne mocarstwa zewnętrzne, podczas gdy Unia najczęściej koncentrowała się na ograniczaniu skutków kryzysów.

Doświadczenia te ujawniły także trwały problem polityki zagranicznej UE, polegający na rozbieżności interesów i ocen strategicznych między państwami członkowskimi. Podziały dotyczące wojny w Iraku, konfliktu izraelsko-palestyńskiego, polityki wobec Iranu czy kwestii migracyjnych wielokrotnie utrudniały wypracowanie wspólnego stanowiska. W rezultacie skuteczność UE była najwyższa tam, gdzie mogła ona wykorzystywać instrumenty gospodarcze i regulacyjne, a najniższa tam, gdzie konieczne było osiągnięcie zgody w kwestiach bezpieczeństwa, użycia siły lub relacji transatlantyckich.

Jednocześnie kolejne kryzysy prowadziły do stopniowej ewolucji unijnych priorytetów. O ile na początku XXI w. dominowało przekonanie, że stabilizacja regionu może zostać osiągnięta przede wszystkim poprzez wspieranie demokratyzacji i reform gospodarczych, o tyle następstwa arabskiej wiosny, wojna w Syrii i kryzys migracyjny przesunęły środek ciężkości w kierunku odporności państw, ochrony granic, współpracy z krajami tranzytowymi oraz bezpieczeństwa energetycznego. Coraz większego znaczenia nabierała również rywalizacja geopolityczna, czego przejawem były inicjatywy takie jak Global Gateway oraz rosnące powiązanie polityki rozwojowej z interesami bezpieczeństwa i gospodarczymi UE.

Polska zajmowała w tych debatach pozycję odmienną od tej, którą prezentowała w polityce wobec Europy Wschodniej. Region Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu pozostawał dla niej obszarem o znaczeniu wtórnym wobec wyzwań związanych z bezpieczeństwem wschodniej flanki NATO i polityką UE wobec Rosji. Nie oznaczało to jednak braku zaangażowania. Polska konsekwentnie opowiadała się za utrzymaniem silnych więzi transatlantyckich, wspierała działania NATO i USA w regionie oraz sceptycznie podchodziła do koncepcji europejskiej autonomii strategicznej, jeśli mogłaby ona prowadzić do osłabienia relacji z Waszyngtonem. Jednocześnie, szczególnie po kryzysie migracyjnym z lat 2015–2016, Polska należała do państw postulujących większy nacisk na ochronę granic zewnętrznych, współpracę z państwami trzecimi oraz eliminowanie źródeł presji migracyjnej poza terytorium UE.

Szczególnie widoczne było to w ostatnich latach, gdy instrumenty wykorzystywane przez UE wobec regionu coraz częściej łączyły cele rozwojowe, migracyjne, energetyczne i geopolityczne. Rozwój inicjatywy Global Gateway, współpraca z państwami tranzytowymi w zakresie zarządzania migracją oraz działania na rzecz dywersyfikacji dostępu do surowców i energii pokazywały, że gospodarka i rozwój przestały być postrzegane wyłącznie jako cele polityki zewnętrznej UE, a coraz częściej stawały się także instrumentami realizacji interesów strategicznych. W rezultacie poza klasyczną dyplomacją i polityką rozwojową coraz większego znaczenia zaczęły nabierać narzędzia gospodarcze, finansowe i regulacyjne, których rola w oddziaływaniu zewnętrznym UE była szczególnie widoczna po 2022 r.

Z perspektywy bilansu członkostwa Polski w UE doświadczenia Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu potwierdzają główny wniosek płynący z analizy oddziaływania zewnętrznego Unii. Największą siłą UE pozostaje zdolność wykorzystywania instrumentów gospodarczych, finansowych i regulacyjnych, natomiast największym ograniczeniem pozostają podziały polityczne między państwami członkowskimi. Region południowego sąsiedztwa szczególnie wyraźnie pokazał, że zdolność Unii do oddziaływania na otoczenie międzynarodowe zależy nie tylko od posiadanych zasobów, lecz także od gotowości państw członkowskich do wypracowania wspólnej diagnozy strategicznej i podporządkowania jej własnych polityk narodowych.

Analiza polityki UE wobec Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej pokazuje, że skuteczność oddziaływania zewnętrznego Unii była najwyższa tam, gdzie mogła ona wykorzystywać przewagi gospodarcze, finansowe i regulacyjne. Jednocześnie doświadczenia konfliktów regionalnych unaoczniły ograniczenia UE jako aktora bezpieczeństwa w sytuacjach, w których decydujące znaczenie zachowują instrumenty militarne i działania mocarstw. W efekcie coraz ważniejsze stawały się instrumenty geoekonomiczne, które będą tematem kolejnego rozdziału.

# ROZDZIAŁ IV.
# INSTRUMENTY GEOEKONOMICZNE W POLITYCE ZEWNĘTRZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

PRZEMYSŁAW BISKUP

O ile rozdziały II i III analizowały oddziaływanie zewnętrzne UE przez pryzmat poszczególnych regionów i kryzysów międzynarodowych, o tyle niniejszy koncentruje się na instrumentach wykorzystywanych przez Unię. Doświadczenia ostatnich dwóch dekad pokazują bowiem, że podstawowym źródłem wpływu UE na scenie międzynarodowej pozostają narzędzia gospodarcze, regulacyjne, handlowe i finansowe, zaś ich rosnące znaczenie stanowi jeden z najważniejszych procesów kształtujących współczesną politykę zewnętrzną Unii.

## 4.1. GEOEKONOMIZACJA POLITYKI ZEWNĘTRZNEJ UE

Przez większą część okresu po zakończeniu zimnej wojny Unia Europejska oddziaływała na otoczenie międzynarodowe przede wszystkim za pomocą instrumentów gospodarczych i regulacyjnych. Dostęp do jednolitego rynku, wspólna polityka handlowa, rozszerzenie, pomoc rozwojowa oraz zdolność do ustanawiania standardów stanowiły źródła wpływu, którymi UE dysponowała w znacznie większym stopniu niż klasycznymi instrumentami siły. Jednocześnie współzależność gospodarcza była traktowana przede wszystkim jako czynnik sprzyjający stabilizacji stosunków międzynarodowych i zmniejszający ryzyko konfliktu[52].

W drugiej dekadzie XXI w. model ten zaczął ulegać zmianie. Pandemia COVID-19 ujawniła podatność europejskiej gospodarki na zakłócenia globalnych łańcuchów dostaw, nasilająca się rywalizacja amerykańsko-chińska zwiększyła znaczenie kontroli nad technologiami i surowcami krytycznymi[53], a rosyjska agresja przeciwko Ukrainie pokazała, że współzależność gospodarcza może być celowo wykorzystywana do wywierania presji politycznej[54]. Szczególne znaczenie miało uzależnienie części państw UE od rosyjskich surowców energetycznych, które z ekonomicznej współzależności przekształciło się w problem bezpieczeństwa.

Zmienił się w rezultacie sposób wykorzystywania tradycyjnych przewag Unii. Instrumenty gospodarcze, finansowe i regulacyjne zaczęły służyć w coraz większym

[52] P. Biskup, M. Szczepanik, *Wdrażanie i wyzwania dyplomacji szczepionkowej UE*, „PISM Policy Paper", nr 12 (198), czerwiec 2021, www.pism.pl.

[53] P. Biskup, P. Markiewicz, *Partnerstwo technologiczne między Stanami Zjednoczonymi a Wielką Brytanią – konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej*, „PISM Policy Paper", nr 2 (221), grudzień 2025, www.pism.pl.

[54] *European Economic Security Strategy*, JOIN(2023) 20 final, 20 czerwca 2023 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020.

stopniu realizacji bezpośrednich celów politycznych i bezpieczeństwa[55]. Najbardziej widocznym tego przykładem stały się sankcje wobec Rosji, jednak podobna logika objęła kontrolę eksportu technologii, ochronę infrastruktury i surowców krytycznych, ograniczanie strategicznych zależności oraz wykorzystanie instrumentów finansowych. Geoekonomizacja polityki UE nie oznaczała zatem stworzenia całkowicie nowego instrumentarium, lecz strategiczne wykorzystanie zasobów, które od dawna stanowiły podstawę międzynarodowej pozycji Unii.

Proces ten miał dla UE szczególne znaczenie ze względu na jej specyfikę instytucjonalną. Ograniczonym zdolnościom w zakresie klasycznej polityki siły towarzyszą bowiem znaczne kompetencje w polityce handlowej i regulacyjnej, skala jednolitego rynku, pozycja euro i europejskiego systemu finansowego oraz rosnące instrumenty polityki przemysłowej i technologicznej. W warunkach nasilającej się rywalizacji międzynarodowej zasoby te coraz częściej są traktowane nie tylko jako instrumenty integracji i rozwoju gospodarczego, lecz również jako element europejskiego bezpieczeństwa.

Zmiana ta nie przebiegała jednak liniowo. Brexit osłabił część gospodarczych, finansowych i strategicznych zasobów UE, wyłączając z jej systemu jedną z największych gospodarek europejskich i najważniejsze europejskie centrum finansowe. Z kolei rosyjska agresja przeciwko Ukrainie przyspieszyła rozwój sankcji i polityki bezpieczeństwa ekonomicznego, a zarazem wymusiła odbudowę współpracy UE z Wielką Brytanią. Doświadczenia ostatniej dekady pokazują więc zarówno wzrost znaczenia geoekonomii w polityce zewnętrznej Unii, jak i zależność jej skuteczności od współpracy z partnerami dysponującymi komplementarnymi zasobami.

## 4.2. BREXIT – OSŁABIENIE I ODBUDOWA EUROPEJSKIEGO POTENCJAŁU GEOEKONOMICZNEGO

Z perspektywy oddziaływania zewnętrznego Unii skutkiem brexitu było nie tylko zmniejszenie skali jednolitego rynku, lecz również ograniczenie kluczowych zasobów wykorzystywanych w szeroko rozumianej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Wraz z wystąpieniem Wielkiej Brytanii UE utraciła jedną z największych gospodarek europejskich, najważniejsze centrum finansowe kontynentu, znaczący potencjał technologiczny i przemysłowy oraz państwo dysponujące globalną siecią powiązań gospodarczych i dyplomatycznych[56].

W pierwszym okresie po referendum z 2016 r. priorytetem UE było jednak przede wszystkim zabezpieczenie spójności własnego modelu integracyjnego. W negocjacjach dotyczących warunków wystąpienia oraz przyszłych relacji gospodarczych Unia wykorzystywała przewagę wynikającą ze skali jednolitego rynku i wspólnej polityki handlowej. Wynegocjowana Umowa o handlu i współpracy (TCA) zapewniła

[55] *Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, COM(2021) 66 final, 18 lutego 2021 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0066.

[56] P. Biskup, *Five Years After Brexit: Prospects for Strategic Cooperation between the European Union and the United Kingdom*, „Przegląd Europejski – European Studies Quarterly" 2025, nr 3.

szeroki dostęp do rynku towarowego, ale uzależniła go od przestrzegania uzgodnionych zasad konkurencji i standardów regulacyjnych[57]. Pokazało to zdolność UE do używania dostępu do rynku jako instrumentu ochrony własnego porządku gospodarczego i politycznego[58].

Jednocześnie brexit ujawnił ograniczenia wynikające z rozdzielenia dwóch silnie współzależnych podmiotów. W latach 2020–2022 relacje UE – Wielka Brytania pozostawały obciążone sporami regulacyjnymi i politycznymi, podczas gdy strategiczne wyzwania dla Europy wymagały coraz ściślejszej współpracy. Pełnoskalowa agresja Rosji przeciwko Ukrainie zasadniczo zmieniła ten kontekst. Sankcje wobec Rosji, wsparcie Ukrainy i potrzeba ograniczania strategicznych zależności zwiększyły znaczenie koordynacji między UE a Wielką Brytanią, mimo utrzymującej się odrębności instytucjonalnej[59].

Szczególnie widoczne było to w polityce sankcyjnej. Od 2022 r. skuteczność europejskich restrykcji zależała od ich koordynacji z Wielką Brytanią, Stanami Zjednoczonymi i innymi państwami G7. Wielka Brytania, dysponując własnym systemem sankcyjnym, ważnym sektorem finansowym i rozwiniętymi zdolnościami wywiadowczymi, pozostawała partnerem o znaczeniu znacznie wykraczającym poza udział w europejskim handlu. W praktyce współpraca wobec Rosji stała się jednym z głównych kanałów odbudowy strategicznych relacji UE – Wielka Brytania[60].

Proces ten z czasem objął również szerszą normalizację relacji. Rosnąca współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa, obrony, technologii i przemysłu obronnego wskazywała na stopniowe przechodzenie od zarządzania kosztami brexitu do budowania modelu współdziałania opartego na wspólnych interesach strategicznych[61]. Choć dotychczas nie oznacza to odwrócenia brexitu ani powrotu Wielkiej Brytanii do struktur jednolitego rynku i unii celnej, widoczna jest jednak częściowa odbudowa potencjału europejskiego poprzez wzmocnienie koordynacji działań i wykorzystania zasobów pozostających po obu stronach instytucjonalnego podziału[62].

Z punktu widzenia geoekonomii doświadczenie brexitu ilustruje dwa przeciwstawne procesy. Po pierwsze, wystąpienie Wielkiej Brytanii zmniejszyło skalę i zasięg zasobów, którymi UE mogła dysponować jako jednolity aktor gospodarczy

---

57 *Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the One Part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the Other Part*, Dz.U. UE L 149 z 30 kwietnia 2021 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22021A0430%2801%29.

58 P. Biskup, *Koniec początku? Relacje unijno-brytyjskie sto dni po brexicie*, „PISM Strategic File", nr 3 (95), kwiecień 2021, www.pism.pl.

59 P. Biskup, *Five Years After Brexit*, *op. cit.*

60 P. Biskup, *Unfulfilled Potential of the Polish-British-Ukrainian Trilateral Cooperation: A Perspective from Poland*, w: G.S. Terry (red.), *Strategic Pathways to Ending the Russo-Ukrainian War*, Baltic Defence College, Tartu 2025, s. 199–209.

61 *Security and Defence Partnership between the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 19 maja 2025 r., https://data.consilium.europa.eu/doc/document/WK-6533-2025-INIT/en/pdf.

62 P. Biskup, *Five Years After Brexit*, *op. cit.*

i finansowy. Po drugie, pogorszenie środowiska bezpieczeństwa po 2022 r. stworzyło silne bodźce do odbudowy współpracy w tych dziedzinach, w których interesy UE i Wielkiej Brytanii pozostawały zbieżne. W rezultacie potencjał geoekonomiczny całej Europy coraz mniej zależał wyłącznie od formalnego zakresu integracji, a coraz bardziej – od zdolności do koordynowania działań z najbliższymi partnerami strategicznymi.

## 4.3. SANKCJE GOSPODARCZE JAKO INSTRUMENT POLITYKI ZAGRANICZNEJ UE

Sankcje gospodarcze stały się w ostatniej dekadzie najważniejszym instrumentem geoekonomicznym polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Choć UE stosowała restrykcje wobec państw trzecich już wcześniej, przełomowe znaczenie miały rosyjska aneksja Krymu i rozpoczęcie wojny w Donbasie w 2014 r. Wprowadzono wówczas sankcje personalne, ograniczenia dostępu do rynku kapitałowego, restrykcje wobec sektora energetycznego oraz zakazy eksportu wybranych technologii i produktów podwójnego zastosowania[63]. Sankcje służyły podniesieniu kosztów rosyjskiej polityki wobec Ukrainy, ale miały również znaczenie polityczne: pozwalały utrzymać wspólne stanowisko państw członkowskich wobec naruszenia podstawowych zasad europejskiego porządku bezpieczeństwa[64].

Pełnoskalowa agresja Rosji przeciwko Ukrainie w lutym 2022 r. zasadniczo zmieniła zarówno skalę, jak i funkcję tego instrumentu. UE wprowadziła największy w swojej historii system restrykcji gospodarczych, obejmujący sektor finansowy, energetykę, handel, transport, zaawansowane technologie i dostęp do usług. Szczególne znaczenie miały ograniczenia wobec rosyjskich banków i ich dostępu do zachodniej infrastruktury finansowej, restrykcje eksportowe dotyczące półprzewodników, elektroniki i produktów podwójnego zastosowania oraz działania wymierzone w dochody Rosji z eksportu surowców energetycznych. Sankcje przestały tym samym pełnić głównie funkcję sygnalizacyjną. Stały się elementem długofalowej strategii ograniczania gospodarczych i technologicznych możliwości prowadzenia wojny przez Rosję[65].

Skala restrykcji pokazała zarazem specyfikę UE jako aktora geoekonomicznego. Jej przewaga wynikała nie z posiadania pojedynczego instrumentu, lecz z możliwości jednoczesnego oddziaływania poprzez rynek, handel, finanse, technologie i regulacje. Warunkiem skuteczności była jednak współpraca z partnerami zewnętrznymi. W przypadku sankcji finansowych, technologicznych i energetycznych szczególne znaczenie miała koordynacja ze Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią i pozostałymi państwami G7. Doświadczenie to potwierdziło, że potencjał

[63] *Decyzja Rady 2014/512/WPZiB z 31 lipca 2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie*, Dz.U. UE L 229 z 31 lipca 2014 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0512.

[64] E. Kaca, *Lekcje dla unijnej polityki sankcyjnej z dwóch lat od inwazji Rosji na Ukrainę*, „PISM Policy Paper", nr 1 (214), marzec 2024, www.pism.pl.

[65] *Ibidem*.

gospodarczy UE daje jej znaczące możliwości wywierania presji, ale ich efektywność wzrasta, gdy działania Unii są częścią szerszej koalicji państw kontrolujących kluczowe rynki, technologie i elementy infrastruktury finansowej[66].

Jednocześnie doświadczenia po 2022 r. ujawniły ograniczenia europejskiej polityki sankcyjnej. Pierwszym pozostaje proces podejmowania decyzji: sankcje w ramach WPZiB wymagają jednomyślności, co daje poszczególnym państwom możliwość blokowania lub osłabiania wspólnego stanowiska. Drugim jest zdecentralizowane egzekwowanie przyjętych restrykcji, zależne w znacznej mierze od administracji państw członkowskich. Trzecim – i z czasem coraz ważniejszym – stała się zdolność Rosji do adaptacji poprzez wykorzystywanie pośredników w państwach trzecich, alternatywnych kanałów płatności i transportu oraz złożonych struktur własnościowych. Wraz z rozbudową systemu sankcji ciężar polityki UE zaczął się więc przesuwać od przyjmowania kolejnych restrykcji w stronę ograniczania możliwości ich obchodzenia[67].

Najbardziej widocznym przykładem tego problemu stała się rosyjska flota cieni. Rozbudowa sieci starszych tankowców działających poprzez nieprzejrzyste struktury właścicielskie i poza znaczną częścią zachodniego systemu usług morskich pozwoliła Rosji ograniczyć skutki embarga UE na import ropy drogą morską oraz mechanizmu pułapu cenowego G7. Zastosowanie pośredników, częste zmiany bandery i operatorów, przeładunki między statkami oraz inne mechanizmy utrudniające identyfikację faktycznych uczestników handlu pokazały, jak szybko państwo objęte restrykcjami może dostosowywać się do nowych warunków[68].

Znaczenie floty cieni wykracza jednak poza problem skuteczności sankcji. Szczególnie na Morzu Bałtyckim działalność statków o niejasnym statusie właścicielskim, ubezpieczeniowym i technicznym zaczęła łączyć ryzyka gospodarcze z zagrożeniami dla środowiska, infrastruktury krytycznej i bezpieczeństwa morskiego. W ten sposób instrument pierwotnie służący obchodzeniu restrykcji gospodarczych stał się częścią szerszego problemu bezpieczeństwa. Przypadek ten dobrze ilustruje zacieranie się granicy między geoekonomią a tradycyjnie rozumianą polityką bezpieczeństwa[69].

Doświadczenia z flotą cieni prowadzą zarazem do szerszego wniosku dotyczącego sankcji UE. Ich skuteczności nie należy mierzyć wyłącznie zdolnością do uniemożliwienia przeciwnikowi określonej działalności. Rosja zachowała możliwość eksportu znacznej części surowców energetycznych, lecz wymagało to stworzenia kosztowniejszego systemu transportu, finansowania i pośrednictwa oraz zwiększyło

[66] *Ibidem*.

[67] E. Kaca, T. Pastucha, *Rosyjska flota cieni. Bilans sankcji*, Raport PISM, Warszawa, maj 2026, www.pism.pl.

[68] A. Dziubińska, A. Kozioł (red.), *(Nie)bezpieczne wody. Region Morza Bałtyckiego wobec redefinicji bezpieczeństwa w Europie*, Raport PISM, Warszawa, marzec 2026, www.pism.pl.

[69] R. Tarnogórski, *W pogoni za „flotą cieni". Aspekty prawnomiędzynarodowe rosyjskich zagrożeń hybrydowych na Bałtyku*, „PISM Policy Paper", nr 4 (226), czerwiec 2026, www.pism.pl.

jej zależność od państw trzecich[70]. Sankcje mogą więc zwiększać koszty działania i ograniczać dostęp do określonych zasobów bez doprowadzenia do całkowitej izolacji objętej nimi gospodarki. Jednocześnie wraz ze wzrostem skali restrykcji rośnie znaczenie monitoringu, egzekwowania prawa i współpracy z państwami spoza UE.

Polityka wobec Rosji pokazuje zatem zarówno siłę, jak i ograniczenia geoekonomicznego modelu oddziaływania UE. Jednolity rynek, system finansowy i pozycja regulacyjna umożliwiły zastosowanie instrumentów presji na skalę trudną do osiągnięcia przez większość pojedynczych państw europejskich. Nie przełożyły się jednak automatycznie na zmianę polityki Rosji. Skuteczność sankcji zależy od trwałości politycznego konsensusu w UE, jakości ich implementacji oraz współpracy z partnerami mającymi komplementarne możliwości gospodarcze, finansowe i technologiczne. W tym sensie doświadczenia po 2022 r. przesunęły punkt ciężkości europejskiej polityki sankcyjnej z samego ustanawiania restrykcji na zdolność do ich długotrwałego egzekwowania i ograniczania mechanizmów adaptacji przeciwnika[71].

## 4.4. GEOEKONOMIA FINANSOWA

Pełnoskalowa agresja Rosji przeciwko Ukrainie doprowadziła również do wykorzystania na bezprecedensową skalę pozycji państw zachodnich w międzynarodowym systemie finansowym. W 2022 r. UE wraz z pozostałymi państwami G7 zamroziła znaczną część zagranicznych rezerw Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej[72]. Działanie to ograniczyło możliwość wykorzystania zgromadzonych wcześniej aktywów do stabilizowania rosyjskiej gospodarki i łagodzenia skutków innych sankcji. Szczególna rola przypadła Unii, ponieważ znaczna część zamrożonych środków znalazła się w europejskim systemie finansowym[73].

Zamrożenie aktywów szybko wywołało debatę o możliwości ich wykorzystania do finansowania wsparcia i odbudowy Ukrainy. Konfiskacja samych rezerw budziła jednak poważne wątpliwości prawne związane m.in. z immunitetem państwa, a także obawy o konsekwencje dla wiarygodności zachodnich instytucji finansowych. Państwa członkowskie różniły się w ocenie tych ryzyk. Polska, Czechy, państwa nordyckie i bałtyckie należały do grupy opowiadającej się za konfiskatą rosyjskich aktywów państwowych, podczas gdy część państw strefy euro podchodziła do takiego

[70] E. Kaca, T. Pastucha, *op. cit.*

[71] *Ibidem*; R. Tarnogórski, *op. cit.*

[72] *Rozporządzenie Rady (UE) 2022/334 z 28 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie*, Dz.U. UE L 57 z 28 lutego 2022 r. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0334.

[73] S. Zaręba, *Czas decyzji dla UE w sprawie przyszłości zamrożonych rosyjskich aktywów*, „PISM Strategic File", nr 5 (144), grudzień 2025, www.pism.pl.

rozwiązania znacznie bardziej sceptycznie[74]. Przypadek ten ujawnił zatem charakterystyczne ograniczenie geoekonomii finansowej: wykorzystanie przewagi wynikającej z centralnej pozycji w systemie finansowym może wzmacniać presję na przeciwnika, ale może również wpływać na zachowania innych uczestników tego systemu[75].

Rozwiązaniem kompromisowym stało się wykorzystanie nie samych rosyjskich rezerw, lecz generowanych przez nie nadzwyczajnych dochodów[76]. Najbardziej rozwiniętym mechanizmem tego rodzaju jest Extraordinary Revenue Acceleration (ERA), w ramach którego przyszłe dochody związane z zamrożonymi rosyjskimi aktywami stały się podstawą finansowania pomocy dla Ukrainy. Pozwoliło to zwiększyć wykorzystanie rosyjskich zasobów na rzecz państwa będącego ofiarą agresji bez rozstrzygania najbardziej kontrowersyjnej kwestii konfiskaty zasadniczej części rezerw[77].

Znaczenie tego przypadku wykracza poza skalę pozyskanego finansowania. Pokazał on, że elementy infrastruktury finansowej – dostęp do rezerw walutowych, instytucji rynku kapitałowego i przepływów finansowych – mogą stać się instrumentami polityki bezpieczeństwa. Dla UE jest to szczególnie istotne, ponieważ jej pozycja w międzynarodowym systemie finansowym stanowi, obok jednolitego rynku i polityki handlowej, jedno ze źródeł przewagi, które mogą być wykorzystywane do realizacji celów strategicznych. Zarazem możliwość takiego działania zależy od zachowania wiarygodności europejskiego systemu finansowego i współpracy z pozostałymi państwami G7.

Przypadek zamrożonych aktywów Rosji rozszerzył więc zakres geoekonomicznego instrumentarium UE. Pokazał możliwość przejścia od tradycyjnych sankcji ograniczających dostęp przeciwnika do rynków, technologii i kapitału do aktywnego wykorzystania pozycji Europy w globalnej infrastrukturze finansowej. Jednocześnie uwidocznił polityczne i prawne granice takiego działania: im bardziej system finansowy staje się instrumentem presji geopolitycznej, tym większego znaczenia nabiera ocena jego długofalowej wiarygodności.

## 4.5. BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE I ZALEŻNOŚCI STRATEGICZNE

Najbardziej trwałym skutkiem geoekonomicznego zwrotu w polityce Unii Europejskiej stała się zmiana sposobu postrzegania współzależności gospodarczych. Przez wiele lat dostęp do globalnych rynków, rozbudowane łańcuchy dostaw oraz specjalizacja produkcji były traktowane przede wszystkim jako źródła wzrostu gospodarczego i stabilizacji stosunków międzynarodowych. Kolejne kryzysy pokazały jednak, że współzależności gospodarcze mogą również generować ryzyka, jeżeli dostawy kluczowych surowców, technologii lub produktów są skoncentrowane

[74] S. Zaręba (red.), *Perspektywy wykorzystania zamrożonych aktywów Centralnego Banku Rosji*, Raport PISM, Warszawa, wrzesień 2025, s. 32–34, www.pism.pl.

[75] *Ibidem*.

[76] *Decyzja Rady (WPZiB) 2024/1470 z 21 maja 2024 r. zmieniająca decyzję 2014/512/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie*, Dz.U. UE z 22 maja 2024 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32024D1470.

[77] S. Kolarz, S. Zaręba, *Dotychczasowe działania państw G7 i UE*, w: S. Zaręba (red.), *op. cit.*, s. 29–40.

w państwach skłonnych do wykorzystania swojej dominującej pozycji gospodarczej do wywierania presji politycznej. Bezpieczeństwo ekonomiczne zaczęło w rezultacie zajmować coraz ważniejsze miejsce w polityce zewnętrznej UE.

Pierwszym impulsem do tej zmiany była pandemia COVID-19, która ujawniła podatność globalnych łańcuchów dostaw, jednak zasadnicze znaczenie miała rosyjska agresja przeciwko Ukrainie[78]. Wieloletnie uzależnienie części państw UE od rosyjskiego gazu, ropy i węgla pokazało, że relacja uzasadniana wcześniej korzyściami gospodarczymi może stać się źródłem strategicznego zagrożenia. Ograniczanie zależności energetycznej od Rosji stało się po 2022 r. nie tylko elementem polityki sankcyjnej, lecz także częścią szerszego procesu zwiększania odporności gospodarczej Unii.

Podobna logika zaczęła wpływać na politykę wobec technologii krytycznych. Koncentracja produkcji najbardziej zaawansowanych półprzewodników poza Europą oraz rosnące znaczenie sztucznej inteligencji, infrastruktury cyfrowej i technologii podwójnego zastosowania zwiększyły znaczenie własnych zdolności technologicznych UE[79]. Instrumenty służące wspieraniu produkcji europejskiej, ochronie infrastruktury, kontroli inwestycji i zabezpieczaniu łańcuchów dostaw zaczęły tym samym łączyć cele gospodarcze z celami bezpieczeństwa. W przypadku technologii o znaczeniu strategicznym coraz istotniejsza zaczęła stawać się również współpraca z państwami dysponującymi uzupełniającymi zasobami technologicznymi, przemysłowymi i finansowymi, zwłaszcza Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią[80].

Szczególne znaczenie proces ten uzyskał w relacjach z Chinami. Celem UE nie stało się zerwanie współpracy gospodarczej, lecz ograniczanie tych zależności, które w sytuacji konfliktu lub kryzysu mogłyby zostać wykorzystane przeciwko państwom europejskim. Podejście określane jako *de-risking* obejmuje m.in. technologie krytyczne, strategiczne łańcuchy dostaw oraz dostęp do surowców niezbędnych dla transformacji energetycznej i cyfrowej. Problemem jest przy tym nie tylko zależność od wydobycia surowców poza UE, lecz także koncentracja ich przetwórstwa w Chinach. Dominująca pozycja ChRL jako dostawcy i przetwórcy części surowców krytycznych zwiększa podatność europejskich łańcuchów dostaw, tym bardziej że Pekin wykorzystywał już ograniczenia eksportowe jako instrument polityki gospodarczej[81]. Dążenie do zmniejszenia jednej zależności – energetycznej od Rosji – może zatem prowadzić do powstawania nowych zależności związanych z transformacją technologiczną i energetyczną.

Doświadczenia sankcji wobec Rosji dodatkowo uwidoczniły znaczenie tego problemu. Po 2022 r. Chiny stały się dla Rosji nie tylko ważnym odbiorcą surowców energetycznych, ale również dostawcą towarów przemysłowych, technologii

[78] P. Biskup, M. Szczepanik, *op. cit.*

[79] A. Wójtowicz, *N(AI)jaśniejsza przyszłość dla UE? Jak kształtować strategię UE w erze ogólnej sztucznej inteligencji*, „PISM Policy Paper", nr 1 (223), luty 2026, www.pism.pl.

[80] P. Biskup, P. Markiewicz, *op. cit.*

[81] P. Dzierżanowski, D. Wnukowski, *Państwa ASEAN-u jako partnerzy UE w dywersyfikacji dostaw surowców krytycznych*, „Biuletyn PISM", nr 109 (2919), 23 lipca 2024 r., www.pism.pl.

i produktów podwójnego zastosowania, częściowo zastępując dostawców zachodnich. Współpraca ta pomogła Rosji dostosować gospodarkę do ograniczenia więzi z Zachodem i zmniejszała skuteczność części zachodnich restrykcji[82]. Pokazało to, że zdolność UE do stosowania instrumentów geoekonomicznych zależy nie tylko od wielkości jej rynku i kontroli nad własnym eksportem, lecz również od pozycji państw trzecich w globalnych łańcuchach produkcji, technologii i finansowania. Raport PISM wskazuje zarazem, że wpływanie na działania chińskich przedsiębiorstw jest możliwe poprzez zwiększanie kosztów wspierania Rosji oraz wykorzystanie znaczenia dostępu do rynków UE i USA, przy czym skuteczność takiej presji zwiększa koordynacja transatlantycka[83].

Bezpieczeństwo ekonomiczne nie oznacza przy tym dążenia UE do samowystarczalności. Ze względu na skalę powiązań gospodarczych Europy ze światem byłoby to zarówno nierealistyczne, jak i ekonomicznie kosztowne. Celem jest raczej identyfikowanie zależności o znaczeniu strategicznym, ich dywersyfikacja oraz rozwijanie własnych zdolności w obszarach, w których przerwanie dostaw mogłoby ograniczyć swobodę działania Unii i jej państw członkowskich. Przykładem jest polityka wobec surowców krytycznych: ograniczaniu zależności od Chin ma służyć nie tylko rozwijanie zdolności europejskich, ale także poszerzanie współpracy z alternatywnymi dostawcami, m.in. państwami Azji Południowo-Wschodniej[84]. Geoekonomiczna transformacja UE polega więc nie na odchodzeniu od otwartej gospodarki, lecz na próbie pogodzenia otwartości i efektywności gospodarczej z odpornością na presję zewnętrzną.

Z polskiej perspektywy zmiana ta ma szczególne znaczenie. Doświadczenie relacji energetycznych z Rosją potwierdziło wagę traktowania zależności gospodarczych również w kategoriach bezpieczeństwa, zwłaszcza jeżeli dotyczą one państw zdolnych do instrumentalnego wykorzystywania handlu i dostaw surowców. Jednocześnie polityka *de-riskingu* powinna uwzględniać koszty nowych zależności powstających wraz z transformacją energetyczną i technologiczną. Dla Polski oznacza to interes zarówno w rozwijaniu europejskich zdolności przemysłowych i technologicznych, jak i w dywersyfikacji źródeł surowców oraz utrzymaniu ścisłej współpracy UE z partnerami transatlantyckimi. Doświadczenia polityki sankcyjnej po 2022 r. pokazały bowiem, że możliwości oddziaływania Unii są największe, gdy jej potencjał rynkowy, regulacyjny i finansowy jest łączony z zasobami Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i innych państw G7[85].

[82] P. Dzierżanowski, M. Przychodniak, *Gospodarcze wsparcie ChRL dla Rosji po inwazji na Ukrainę*, Raport PISM, Warszawa, styczeń 2025, www.pism.pl.

[83] *Ibidem*.

[84] P. Dzierżanowski, D. Wnukowski, *op. cit.*

[85] P. Biskup, P. Markiewicz, *op. cit.*; E. Kaca, *op. cit.*

## 4.6. MOŻLIWOŚCI I OGRANICZENIA GEOEKONOMICZNEGO ODDZIAŁYWANIA UE

Doświadczenia ostatniej dekady wskazują na wzrost znaczenia instrumentów geoekonomicznych w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej. Wynika on w znacznej mierze ze specyfiki UE: ograniczonym możliwościom działania w sferze klasycznej polityki siły towarzyszą znaczne zasoby gospodarcze, regulacyjne i finansowe. Po 2022 r. zostały one wykorzystane w sposób bardziej bezpośrednio podporządkowany celom bezpieczeństwa – przede wszystkim poprzez sankcje wobec Rosji, ograniczanie strategicznych zależności oraz wykorzystanie instrumentów finansowych.

Doświadczenia te ujawniły jednocześnie granice tego modelu. Skala jednolitego rynku nie gwarantuje skuteczności sankcji bez zdolności do ich egzekwowania, a wykorzystanie instrumentów finansowych i regulacyjnych wymaga uwzględniania jego skutków dla relacji z państwami trzecimi. Brexit pokazał ponadto, że potencjał UE zależy również od zasobów znajdujących się poza jej strukturami instytucjonalnymi. Odbudowa współpracy z Wielką Brytanią po 2022 r., podobnie jak koordynacja polityki sankcyjnej z USA i państwami G7, potwierdziła znaczenie szerszej współpracy zachodniej dla skuteczności europejskiej geoekonomii.

Z perspektywy Polski ewolucja ta wzmacnia znaczenie UE jako instrumentu oddziaływania w obszarach, w których możliwości pojedynczych państw członkowskich są ograniczone. Jednocześnie doświadczenia polityki wobec Rosji wskazują, że gospodarcze i regulacyjne instrumenty Unii są najskuteczniejsze, gdy pozostają elementem szerszej strategii bezpieczeństwa oraz są skoordynowane z działaniami partnerów transatlantyckich.

Rozwój sankcji gospodarczych, bezpieczeństwa ekonomicznego, polityki przemysłowej i instrumentów finansowych znacząco zwiększył możliwości oddziaływania zewnętrznego UE. Doświadczenia ostatnich lat pokazują jednak, że instrumenty geoekonomiczne nie eliminują znaczenia klasycznych zdolności wojskowych. Rosyjska agresja przeciwko Ukrainie unaoczniła potrzebę równoległego rozwoju ekonomicznych i wojskowych narzędzi bezpieczeństwa, co prowadzi do pytania o miejsce wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w systemie oddziaływania zewnętrznego UE.

# ROZDZIAŁ V.
# WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

MARCIN TERLIKOWSKI

Spośród szerokiego instrumentarium UE, stosowanego przez nią do oddziaływania na środowisko zewnętrzne, największe napięcia polityczne, kontrowersje, a zarazem oczekiwania (często nierealistyczne) budziły narzędzia z szeroko rozumianego obszaru polityki bezpieczeństwa i obronności. Wyposażenie Unii w kompetencje z tej dziedziny nastąpiło w wyniku serii trudnych kompromisów politycznych państw członkowskich (a także, jeśli nie przede wszystkim, z USA) i odzwierciedlających je zmian w pierwotnym prawie wspólnotowym w latach 1991–2003. W 2004 r., a więc w chwili polskiej akcesji, UE rozpoczynała operacjonalizację tych uzgodnień, wchodząc na ścieżkę, która miała uczynić z niej aktora strategicznego, szeroko rozumianego jako taki podmiot stosunków międzynarodowych, który w celu realizacji swoich interesów stosuje narzędzia o charakterze militarnym, w tym siłę wojskową[86].

Przez kolejnych ponad 20 lat Unia rozwijała wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (WPBiO, epizodycznie określaną jako „europejska" – EPBiO), prezentując ją jako wyraz europejskich ambicji do stabilizowania swojego bezpośredniego i dalszego otoczenia międzynarodowego oraz umacniania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Czas ten z jednej strony charakteryzował się bezprecedensowym rozwojem aktywności operacyjnej Unii (kilkudziesięcioma operacjami i misjami wojskowymi i cywilnymi) oraz wielością inicjatyw (projektów, programów), mających skłonić państwa członkowskie do wspólnego rozwoju zdolności wojskowych, co z kolei miało prowadzić do integracji także w tej sferze, najbardziej wrażliwej z punktu widzenia suwerenności. Z drugiej strony UE była często i powszechnie krytykowana za nieskuteczność, a wręcz niezdolność do rozpoznania priorytetowych wyzwań i zagrożeń dla Europy oraz przeciwdziałania im, a także za brak zdolności do przekucia ambitnych postanowień dokumentów politycznych w praktyczne działania.

Z perspektywy Polski przez niemal cały ten okres (do 2022 r.) UE pozostawała strategicznie ślepa na narastające – przynajmniej od 2008 r. – zagrożenia ze strony Rosji, zwłaszcza dla krajów jej wschodniego sąsiedztwa. Nie odgrywała też konstruktywnej roli w kontekście wspierania transformacji NATO i jego adaptacji do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa, podejmując regularnie inicjatywy – szczególnie w zakresie rozwoju zdolności wojskowych – konkurujące wobec Sojuszu. Wraz z rozpoczęciem pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę dokonała jednak nieoczekiwanego przełomu w swoim podejściu do bezpieczeństwa i obronności. Bezpośrednio zaangażowała cały szereg narzędzi z zakresu WPBiO do wsparcia

[86] Interesującą dyskusję nt. tego, czym w zasadzie jest aktor strategiczny w stosunkach międzynarodowych i jakie przesłanki stoją za tym, by UE przyjęła taką rolę, prowadzi w swojej książce francuska historyczka Nicole Gnesotto, *Przyszłość Europy strategicznej*, PISM, Warszawa 2012.

walczącej z rosyjską agresją Ukrainy, a następnie sprawnie ustanowiła nowe instrumenty, służące wsparciu odbudowy zdolności wojskowych państw członkowskich i ich bazy technologicznej i przemysłowej sektora obronnego (EDTIB). Oznaczało to, że WPBiO stało się – po raz pierwszy w historii – równie ważnym co odstraszanie i obrona zapewniane przez NATO narzędziem realizacji polskich interesów bezpieczeństwa w kontekście zagrożenia rosyjskiego.

## 5.1. UE JAKO AKTOR STRATEGICZNY – ISTOTA KOMPROMISU

Nadanie Unii Europejskiej kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony nie byłoby możliwe bez zakończenia zimnej wojny i zmiany podejścia USA do swojej roli w zakresie zapewniania pokoju i stabilności w Europie. Próby zwiększenia samodzielności działania w obszarze obronności były podejmowane przez państwa zachodnioeuropejskie jeszcze w latach 80., o czym świadczyło reaktywowanie Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) w 1984 r. Owoce współpracy w tym formacie pozostawały jednak ograniczone. Dopiero gdy zniknęło zagrożenie wojną jądrową między NATO a Układem Warszawskim i Stany Zjednoczone uznały, że mogą przekierować swoje zasoby oraz uwagę polityczną na inne priorytety (głównie wewnętrzne) i teatry (Bliski Wschód i Afrykę), UZE uzyskała polityczny mandat do rozwinięcia europejskich ambicji strategicznych. Przyjęta w 1992 r. przez Radę Ministerialną UZE deklaracja petersberska wyznaczała nowy, polityczny poziom ambicji najsilniejszych wojskowo państw zachodnioeuropejskich. Miały one być zdolne do samodzielnego prowadzenia (pod kontrolą polityczną i operacyjną UZE) działań wojskowych poza Europą, co samo w sobie wyznaczało zmianę paradygmatu myślenia o zadaniach sił zbrojnych w warunkach braku zagrożenia wojną na dużą skalę. Lista takich zadań obejmowała: operacje humanitarne i ratownicze, misje pokojowe i rozjemcze, zadania bojowe przy opanowywaniu sytuacji kryzysowych, w tym przywracaniu pokoju[87]. Zgodnie z kompromisem politycznym między europejskimi członkami NATO (jego symbolem jest wspólna deklaracja francusko-brytyjska z Saint-Malo, z grudnia 1998 r.[88]), ale także z USA, UE uzyskała podmiotowość w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego niejako poprzez „wchłonięcie" UZE. Naturalną konsekwencją tego procesu było przejęcie listy tych zadań in extenso do prawa traktatowego Unii (traktat z Amsterdamu z 1997 r.). Rozszerzenie ich listy nastąpiło wraz z traktatem z Lizbony (2007 r.) – objęły one wówczas: wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po

[87] Za: R. Zięba, *Polska we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, „Polityka i społeczeństwo"* 2012, nr 10, s. 160.

[88] *Déclaration conjointe franco-britannique sur la défense européenne*, Saint-Malo, 4 grudnia 1998 r., https://www.vie-publique.fr/discours/148017-declaration-conjointe-franco-britannique-sur-la-defense-europeenne-dans.

zakończeniu konfliktów[89]. Z jednej strony były one najbardziej widocznym wyrazem narzucenia UE praktycznych ograniczeń w zakresie jej roli w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, szczególnie gdy rozpatrywać je łącznie z – powtarzanym już od traktatu z Maastricht z 1992 r. – zastrzeżeniem, że żadne z działań UE nie ma na celu przesądzania o roli NATO (w domyśle: w zapewnianiu pokoju w Europie), a sama Unia będzie przestrzegać zobowiązań jej państw członkowskich wobec Sojuszu. Z drugiej strony stanowiły fundament dla unijnych inicjatyw rozwoju zdolności wojskowych i w sposób oczywisty determinowały aktywność operacyjną Unii.

Kompromis strategiczny, który dał fundament WPBiO, polegał więc – w ogólnym ujęciu – na tym, że UE zyskiwała swoiste przyzwolenie na rozwijanie kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, ale pod warunkiem ich istotnego ograniczenia i zachowania prymatu NATO w europejskiej polityce bezpieczeństwa, a tym samym możliwości ciągłego wpływania na nią przez USA. Dla części państw członkowskich, w tym Polski, utrzymanie tak ściśle ograniczonych ram dla rozwoju kompetencji obronnych UE stanowiło realizację fundamentalnych założeń ich polityki bezpieczeństwa. Ciągłe zaangażowanie USA w bezpieczeństwo europejskie i skuteczne dostosowanie Sojuszu do nowego środowiska bezpieczeństwa było oceniane jako warunek zachowania choćby minimalnego potencjału odstraszania i obrony przed Rosją. Jednak inne państwa członkowskie – np. Francja, Belgia, Holandia czy Hiszpania – nie zrezygnowały z dążeń do poszerzania tych ram, uznając, że maksymalizacja samodzielności UE w obszarze WPBiO będzie służyć ich interesom europejskim (cementując ich polityczne przywództwo w UE) oraz globalnym (stabilizacji regionów poza Europą, gdzie miały swoje interesy, także jako pozostałości kolonialnej historii). Ponad 20 lat rozwoju WPBiO stało się więc wypadkową kolejnych kompromisów zawieranych przez te grupy państw przy dużym zaangażowaniu instytucji unijnych oraz w ciągłym, nawet jeśli nie bezpośrednim, dialogu z USA.

## 5.2. RAMY STRATEGICZNE WPBIO

W latach 2004–2026 UE trzykrotnie dokonała aktualizacji ram strategicznych WPBiO. Pozostając umocowane w kompromisie co do roli UE w zapewnianiu bezpieczeństwa Europie, a przede wszystkim względem NATO, za każdym razem stanowiły one reakcję na toczące się i przeszłe kryzysy i tylko w ograniczonym stopniu proponowały nowe wizje i koncepcje na przyszłość. W tym sensie były reaktywne i deskryptywne – nie tworzyły nowej rzeczywistości politycznej ani nie wyznaczały nowego poziomu ambicji dla UE. I tak pierwsza strategia bezpieczeństwa Unii, przyjęta w grudniu 2003 r. pt. „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”[90] (określana także jako „strategia Solany”, od nazwiska ówczesnego wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB i sekretarza generalnego Rady UE), uznawała już w pierwszym zdaniu, że „Europa nigdy dotąd nie cieszyła się w takim stopniu jak obecnie dobrobytem,

[89] W aktualnym stanie prawnym lista ta jest zawarta w art. 43 Traktatu o Unii Europejskiej.

[90] *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, 12 grudnia 2003 r., www.eusc.europa.eu/keydocuments/european_security_strategy.pdf.

bezpieczeństwem i wolnością". Jako główne zagrożenia dla UE wskazywała terroryzm, proliferację broni masowego rażenia i niewojskowe skutki odległych konfliktów regionalnych. Wyraźnie więc pozostawała pod wpływem pozimnowojennych konfliktów lat 90. oraz początkowej fazy globalnej wojny z terroryzmem i interwencji USA w Iraku. W takim środowisku bezpieczeństwa UE stawiała sobie za główny cel odpowiadanie na zagrożenia dla jej bezpieczeństwa u ich źródeł, poza granicami Europy. I tak celem UE było zbudowanie stabilnego sąsiedztwa (południowego, ze szczególnym uwzględnieniem Bałkanów Zachodnich, oraz wschodniego) a także wzmacnianie porządku międzynarodowego opartego na prawie. Fundamentem unijnego podejścia miały być zaś kompleksowość (*comprehensive approach*), rozumiana jako łączne stosowanie narzędzi o charakterze wojskowym, ekonomicznym i dyplomatycznym, oraz współpraca z partnerami, w tym przede wszystkim regionalnymi organizacjami międzynarodowymi (*effective multilateralism*). Przy takim ujęciu celów strategicznych kwestia zdolności UE do użycia siły zbrojnej schodziła na dalszy plan. Z polskiej perspektywy istotnym wyzwaniem była deklaracja woli Unii do rozwijania współpracy z Rosją z perspektywą zawiązania z nią partnerstwa strategicznego, przy jednoczesnym zdawkowym traktowaniu NATO – jedynie w kategoriach partnera wzmacniającego zdolność Unii do działania.

Próbą aktualizacji ESS, podjętą dopiero po ponad 12 latach w mocno już zmienionym środowisku bezpieczeństwa – po nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję i głównej fazie wojny koalicji chętnych z tzw. Państwem Islamskim w Syrii i Iraku – była globalna strategia „Wspólna wizja, wspólne działanie. Silniejsza Europa" z czerwca 2016 r.[91] Podobnie jak strategia Solany, również ten dokument w istotnym stopniu był autorską propozycją ówczesnej wysokiej przedstawicielki (już „do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa", zgodnie z reformą lizbońską) Federiki Mogherini. Nadała mu ona szerszy charakter – była to strategia dla WPZiB, tworząca ramy nie tylko dla aktywności Unii w militarnym wymiarze bezpieczeństwa, ale dla całokształtu jej oddziaływań zewnętrznych (np. pomocy rozwojowej). Opierała się w pełni i budowała na fundamentalnych zasadach oddziaływania zewnętrznego UE w dziedzinie bezpieczeństwa, podkreślając determinację do obrony ładu międzynarodowego opartego na prawie oraz do wzmacniania stabilności państw z europejskiego sąsiedztwa. Narzędziami pozostawały zintegrowane podejście do rozwiązywania kryzysów bezpieczeństwa i konfliktów oraz efektywna współpraca z partnerami (w tym z NATO, wraz z wyrażeniem woli pogłębiania i poszerzania pól kooperacji, także praktycznej – w operacjach). W kwestii obronności UE deklarowała jednak, idąc dalej niż w pierwszej strategii, że jej celem jest „gwarantowanie bezpieczeństwa swoich obywateli i swojego terytorium" oraz że „zwiększy swój wkład w zbiorowe bezpieczeństwo Europy". Po raz pierwszy pojawił się też wówczas termin „autonomia strategiczna" jako operacyjny cel Unii, definiowany w kategoriach

[91] *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy,* EEAS, czerwiec 2016, www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en.

zdolności do samodzielnego (niezależnego od NATO) działania w zakresie obrony Europy przed zagrożeniami militarnymi. Był to jasny sygnał zmiany poziomu ambicji odnośnie do roli Unii w dziedzinie bezpieczeństwa.

Znaczenie strategii globalnej istotnie ograniczył jednak czas jej publikacji – tuż po referendum ws. brexitu 23 czerwca 2016 r., którego wynik siłą rzeczy oznaczał dla UE kryzys egzystencjalny. Z perspektywy Polski istotne były przy tym nie tyle nawet zapisy samego dokumentu (choć zapowiadał on kontynuację współpracy UE z Rosją, mimo nielegalnej aneksji Krymu i wywołania konfliktu separatystycznego na wschodnie Ukrainy), co natychmiastowe wykorzystanie jego publikacji oraz wyniku referendum brytyjskiego (który poskutkował odsunięciem się Wielkiej Brytanii od procesów decyzyjnych w UE) do ponowienia prób zacieśnienia współpracy obronnej przez wąską grupę państw członkowskich. Prezentowana jako sposób wdrożenia koncepcji europejskiej autonomii strategicznej, inicjatywa wykorzystania mechanizmu PESCO z traktatu lizbońskiego do utworzenia awangardy obronnej UE tudzież „jądra obronnego" Unii z założenia wykluczałaby państwa o orientacji transatlantyckiej, jak Polska. Ostatecznie zabrakło jednak w UE zgody na takie posunięcie, przede wszystkim ze względu na spodziewany głęboki kryzys polityczny w relacjach transatlantyckich, jaki by ono wywołało (zob. dalej).

Kolejna aktualizacja ram strategicznych dla WPBiO miała miejsce już w warunkach rosyjskiej pełnoskalowej inwazji na Ukrainę z 24 lutego 2022 r.[92] Kompas Strategiczny, przygotowany w wieloetapowym procesie konsultacji z państwami członkowskimi, został przedstawiony w marcu tego roku – z opóźnieniem spowodowanym wojną. Jako pierwszy w historii dokument UE określał Rosję jako „bezpośrednie i poważne" zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy i jej obywateli. Z polskiej perspektywy przełomem był fakt, że UE po raz pierwszy oceniła właściwie naturę tego zagrożenia, stwierdzając, że rząd rosyjski „aktywnie działa na rzecz ustanowienia stref wpływów w Europie", używając w tym celu siły militarnej, działań hybrydowych, cyberataków, szantażu gospodarczego i energetycznego oraz gróźb nuklearnych. Niemniej pospieszna aktualizacja Kompasu – dokonana głównie we fragmentach dotyczących Rosji – spowodowała, że za tymi deklaracjami nie szły żadne propozycje konkretnych działań. Lwia część dokumentu opisywała środowisko bezpieczeństwa UE w stanie, który przestał istnieć wraz z przekroczeniem granicy Ukrainy przez pierwsze rosyjskie jednostki wojskowe, proponując rozwijanie narzędzi i podejmowanie przez Unię działań zgodnie z ustalonymi wcześniej kierunkami i zasadami (przyspieszeniu uległy jednak np. plany rozwinięcia kompetencji UE w dziedzinie zwalczania zagrożeń hybrydowych i wzmacniania mobilności wojskowej). Istotne natomiast były zapowiedzi rozwinięcia przemysłowego wymiaru WPBiO – opracowania przez KE propozycji nowych narzędzi do wsparcia bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego, a także do odbudowy zapasów

[92] *A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security*, dok. 7371/22, 21 marca 2022 r., https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf.

uzbrojenia państw członkowskich z myślą o potrzebach Ukrainy (donacje) oraz wzmocnienia odstraszania i obrony przed Rosją.

## 5.3. WSPÓŁPRACA Z NATO, OPERACJE I ROZWÓJ ZDOLNOŚCI WOJSKOWYCH UE

Największe kontrowersje i napięcia polityczne w ciągu ponad 20 ostatnich lat rozwoju WPBiO budziła kwestia rozwoju zdolności wojskowych przez UE. Wszelkie inicjatywy w tej dziedzinie, czy to podejmowane przez grupy państw członkowskich, czy to proponowane przez instytucje unijne, traktowane były jako próba naruszenia kompromisu strategicznego, dotyczącego ram aktywności UE jako aktora strategicznego vis-à-vis NATO. Ramy te opierały się jeszcze na wspomnianych wyżej uzgodnieniach z lat 90. Warunki uznania przez USA europejskich dążeń do nadania Unii kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności za zasadne zostały streszczone w koncepcji „trzech D", przedstawionej przez sekretarz stanu Madeleine Albright w 1998 r. Zgodnie z tym podejściem UE nie mogła rozwijać struktur obronnych oderwanych od NATO, duplikować sojuszniczych zdolności wojskowych i struktury dowodzenia ani dyskryminować europejskich członków Sojuszu (w rozumieniu umożliwiania im partycypacji w inicjatywach europejskich)[93]. Towarzyszyło temu fundamentalne założenie o „jednym zestawie sił", czyli konieczności poszanowania przez UE prymatu planowania obronnego NATO w ukierunkowywaniu narodowej polityki obronnej (a zatem uznania, że to w Sojuszu, a nie w UE zapadają decyzje o tym, w jakie konkretne zdolności wojskowe i w jakim horyzoncie czasowym mają inwestować rządy).

Wyrazem tych ograniczeń był rozwinięty w latach 2002–2003 mechanizm „Berlin plus", zakładający, że UE nie będzie rozwijała własnych komórek planistycznych i dowódczych, ale korzystała ze struktur dowodzenia i innych zasobów NATO w sytuacji, w której Sojusz (a więc i USA) nie zdecyduje się zaangażować w określoną operację zarządzania kryzysowego. Miał on pozwolić na prowadzenie samodzielnej (bez USA) europejskiej aktywności operacyjnej przy braku ryzyka duplikowania struktur sojuszniczych przez Unię. Zgodnie z tą formułą UE i NATO zyskały też formalny mechanizm konsultacji na szczeblu politycznym, ale ograniczony tylko do kwestii operacji prowadzonych zgodnie z tym mechanizmem.

Dwie pierwsze operacje wojskowe Unii, „Concordia" w Macedonii oraz „Althea" w Bośni i Hercegowinie, uruchomione odpowiednio w 2003 i 2004 r., były realizowane właśnie w tej formule – UE płynnie przejęła wcześniej uruchomione w tych państwach misje NATO[94]. Miało to stanowić polityczny sygnał podejmowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy przez Unię. Jednak nigdy później takie działanie nie zostało powtórzone – od 2004 r. do jesieni 2026 r. UE uruchomiła

[93] Warunki te zostały przedstawione w artykule prasowym ówczesnej sekretarz stanu USA. Zob. M.K. Albright, *The Right Balance Will Secure NATO's Future*, „Financial Times", 7 grudnia 1998 r.

[94] *Wspólne działanie Rady 2004/570/WPZiB z 12 lipca 2004 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie*, Dz.U. UE L 252 z 28 lipca 2004 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32004E0570.

ponad 40 różnych operacji wojskowych i misji cywilnych (z udziałem policji, straży granicznej, funkcjonariuszy innych służb mundurowych, wymiaru sprawiedliwości itp.). Były one często prowadzone równolegle do analogicznych działań NATO na tym samym teatrze (np. w Afganistanie, Kosowie, na Morzu Śródziemnym i u wybrzeży Rogu Afryki), a kończyły się ze względu na fiasko ich mandatu wywołane drastycznym pogorszeniem sytuacji bezpieczeństwa (Sahel, Strefa Gazy, Irak) czy też odnotowywały techniczny sukces, co jednak nie przekładało się w żaden sposób na sytuację strategiczną (np. misja cywilna EUAVSEC, dotycząca bezpieczeństwa ruchu lotniczego w Sudanie Południowym).

Przełom pod tym względem przyszedł dopiero po 2022 r., kiedy Unia zaangażowała się bezpośrednio we wspieranie Ukrainy, Mołdawii oraz Armenii. W ramach operacyjnego wymiaru WPBiO ustanowiono treningową operację EUMAM, której celem było szkolenie Sił Zbrojnych Ukrainy w zakresie walki, m.in. z użyciem zachodnich systemów uzbrojenia, przekazanych jej przez państwa członkowskie. Do jesieni 2026 r. z tego szkolenia skorzystało ponad 75 tys. ukraińskich żołnierzy. Z kolei misje EUPM w Mołdawii i Armenii (oraz misja EUMA dla tego ostatniego kraju) utworzone zostały z szerokim mandatem wsparcia bezpieczeństwa tych krajów przez UE. W ten sposób Unia przełamała wieloletnie tabu dotyczące wschodniego wymiaru WPBiO, a od 2022 r. zyskał on znaczenie strategiczne.

Za dowodzenie większością operacji wojskowych odpowiadały państwa ramowe (wydzielające na ich potrzeby większość sił i środków), wykorzystujące w tym celu swoje narodowe komórki dowódcze (dowództwa operacyjne). Wywoływane tym opóźnienia oraz perturbacje w koordynacji dowodzenia na szczeblu polityczno-strategicznym (w Brukseli, realizowanego przez Radę UE oraz Komitet Wojskowy UE, EUMC) i operacyjnym (w państwie ramowym) powodowały powracanie do koncepcji wyposażenia Unii w specjalną komórkę dowódczą, na wzór sojuszniczego dowództwa SHAPE. Pierwsze próby w tym zakresie popierała Polska, sprawująca w drugiej połowie 2011 r. prezydencję w Radzie UE. Wspólnie z Francją, Niemcami, Hiszpanią i Włochami (tworząc tzw. format „Weimar plus") zaproponowała utworzenie dowództwa operacyjnego UE (EU OHQ). Postulaty te nie zyskały jednak poparcia grupy państw członkowskich z Wielką Brytanią na czele i dopiero w 2017 r. udało się utworzyć komórkę dowódczą – o nazwie MPCC – która przejęła ograniczone funkcje dowództwa operacyjnego dla UE. Znaczenie tego kroku było bardziej symboliczne niż praktyczne – Unia dokonywała duplikacji struktur NATO, choć w bardzo ograniczonym stopniu, sygnalizując już ostatecznie wolę odejścia od oryginalnej formuły „Berlin plus". W latach 2017–2026 MPCC stopniowo rozrastało się i przejmowało odpowiedzialność za dowodzenie kolejnymi operacjami, aby po 2022 r. uzyskać – zgodnie z propozycjami Kompasu Strategicznego – funkcję dowództwa operacyjnego UE pierwszego wyboru dla najważniejszych misji.

Ponad 20 lat aktywności operacyjnej Unii cechowało się zarazem doraźnością w reagowaniu, opóźnieniami w uruchamianiu misji i operacji oraz osiąganiu przez nie gotowości, brakiem – mimo deklaracji – powiązania z szerszymi celami Unii, niskim zaangażowaniem osobowym i czasowym oraz częstokroć „usługowym"

charakterem. Co znamienne, UE unikała zaangażowania operacyjnego na wschodzie Europy, co powodowało, że wschodni wymiar WPBiO był o wiele mniej rozwinięty od południowego. Istotne operacje i misje dotyczyły Gruzji (misja EUMM ustanowiona po wojnie Rosji z Gruzją z 2008 r. do monitorowania linii rozgraniczenia sił), Ukrainy (EUAM, ustanowiona po agresji Rosji w 2014 r. jako wsparcie reform sektora bezpieczeństwa) i Mołdawii (EUBAM, do wsparcia bezpieczeństwa granicy ukraińsko-mołdawskiej). Pozostałe misje i operacje koncentrowały się na Afryce i Bliskim Wschodzie, co czyniło z operacyjnego wymiaru WPBiO instrument oddziaływania przede wszystkim na południowe sąsiedztwo Unii, w tym Bałkany Zachodnie (EULEX w Kosowie, EUFOR Althea w Bośni i Hercegowinie).

W toku ustanawiania pierwszych operacji wojskowych ujawniły się duże problemy z generowaniem sił do udziału w nich. Miały zostać rozwiązane przez utworzenie systemu grup bojowych UE. Liczące 1500–2500 żołnierzy wielonarodowe jednostki wojskowe miały być zgłaszane przez grupy państw, które miały te siły zgrywać w jedną całość (także w drodze ćwiczeń poligonowych) i zgłaszać do półrocznych dyżurów, gotowe do rozmieszczenia w promieniu nawet do 15 000 km od Brukseli. Z założenia miały to być więc siły armijne (lądowe) szybkiego reagowania, przeznaczone do realizowania najtrudniejszych, „ekspedycyjnych" operacji wojskowych, ale o niewielkiej skali i czasie trwania do 30 dni (maks. 120 dni). Taka koncepcja spowodowała jednak, że grupy bojowe nie zostały nigdy użyte. Głównym powodem były koszty – ponoszone niemal w całości przez państwa zgłaszające swoje jednostki – oraz brak jakiejkolwiek jasności odnośnie do tego, kto miałby odpowiadać za udostępnienie sił, które zastąpiłyby daną grupę bojową w celu dalszego stabilizowania sytuacji w regionie ogarniętym konfliktem, gdyby konieczne okazało się działanie dłuższe niż 120 dni. Polska kilkakrotnie wystawiała grupy bojowe: „weimarską" z Francją i Niemcami w 2013 r. oraz „wyszehradzką" z Czechami, Słowacją, Węgrami, ale też m.in. Ukrainą w latach 2016, 2019, 2023 i 2024–2025 (już jako wkład do sił EU RDC, zaproponowanych w Kompasie Strategicznym jako rozwinięcie koncepcji grup bojowych poprzez ich powiększenie do ok. 5000 i dodanie elementów lotniczego, morskiego, cybernetycznego i wsparcia).

Panaceum na problemy grup bojowych – z czasem zaczęło brakować państw chętnych do zgłaszania grup na dyżury – miało być uruchomienie mechanizmu stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie obronności (PESCO – Permanent Structured Cooperation), przewidzianego jeszcze w traktacie lizbońskim. Miał on pozwolić, zgodnie z duchem Protokołu 10 do traktatu, na wyłonienie w UE „jądra obronnego" – wąskiej grupy państw, które zbudowałyby wspólne zdolności wojskowe i przeznaczyły je do realizowania zadań operacyjnych pod dowództwem UE. Taka koncepcja była jednak źródłem rosnących napięć transatlantyckich z administracją prezydenta USA Donalda Trumpa, który objął władzę w chwili rozpoczęcia debaty o parametrach uruchomienia PESCO. Ostatecznie w grudniu 2017 r. PESCO zostało uruchomione w daleko zmiękczonej formule, która pozwoliła na przystąpienie do tego mechanizmu współpracy niemal wszystkich państw członkowskich

UE[95]. Z perspektywy Polski stanowiło to sukces, udało się bowiem uniknąć dalszego zaostrzenia w relacjach transatlantyckich, już nadszarpniętych z jednej strony przejściem przez Trumpa do transakcyjnej postawy i kwestionowaniem przez niego art. 5 Traktatu północnoatlantyckiego, a z drugiej – rozwijaniem m.in. przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona narracji o konieczności takiego ukształtowania koncepcji autonomii strategicznej Europy, aby w praktyce uniezależnić się od USA. Jednocześnie zachowano potencjał PESCO dla wzmocnienia zdolności wojskowych państw członkowskich – rządy zobowiązały się do m.in. zwiększenia wydatków na obronność oraz poszukiwania możliwości współpracy wojskowej i przemysłowo-obronnej. Niemniej rozwój PESCO podążył śladami aktywności operacyjnej Unii. Do 2026 r. w ramach tego mechanizmu uruchomiono ponad 70 projektów współpracy wojskowej i przemysłowo-obronnej, różniących się skalą i o niespójnych budżetach, a już na pewno nieprowadzących wprost do zbudowania puli zintegrowanych sił, które mogłyby stanowić podstawowy instrument UE w zakresie reagowania kryzysowego. Niezależnie od niezaprzeczalnej wartości poszczególnych inicjatyw (np. najważniejszej z nich, dotyczącej mobilności wojskowej) przesądziło to o porzuceniu koncepcji „jądra obronnego" UE, co paradoksalnie umożliwiło szybszą i skuteczniejszą adaptację NATO do rosnącego zagrożenia rosyjskiego.

Zarówno dążenia do wzmocnienia systemu dowodzenia operacjami wojskowymi UE, jak i kolejne inicjatywy dotyczące budowania zdolności wojskowych przeznaczonych przede wszystkim na potrzeby Unii budziły napięcia transatlantyckie i rodziły praktyczne problemy koordynacyjne i planistyczne dla stolic. Możliwości formalnej współpracy UE z NATO były bardzo ograniczone ze względu na problem podwójnego weta – Turcja tradycyjnie blokowała w NATO próby poszerzenia agendy współpracy z UE, podnosząc nieustannie problem wykluczenia jej z inicjatyw unijnych (w efekcie weta Grecji i Cypru, często też innych państw, np. Francji), co w jej argumentacji stanowiło zresztą złamanie jednej z zasad „trzech D" (zob. wyżej). W takiej sytuacji koordynacja działań, zarówno w zakresie planowania rozwoju europejskich zdolności wojskowych, jak i w wymiarze operacyjnym, oparta była na nieformalnych kontaktach technicznego personelu obu organizacji, szczególnie ESDZ i Sekretariatu Międzynarodowego NATO, a także funkcjonariuszy misji obu organizacji (np. sojuszniczej operacji ISAF i unijnej EUPOL w Afganistanie).

Przełomem w relacjach UE–NATO była wspólna deklaracja sekretarza generalnego NATO (wówczas Jensa Stoltenberga), stałego przewodniczącego Rady Europejskiej (Donalda Tuska) oraz przewodniczącego KE (Jean-Claude'a Junckera) z 2016 r. Nadała ona polityczną sankcję i podniosła współpracę techniczną na nowy poziom[96]. UE i NATO podjęły się realizacji kilkudziesięciu wspólnych inicjatyw,

[95] *Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z 11 grudnia 2017 r. ustanawiająca stałą współpracę strukturalną (PESCO) i określająca listę uczestniczących w niej państw członkowskich*, Dz.U. UE L 331 z 14 grudnia 2017 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32017D2315.

[96] *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of NATO*, 8 lipca 2016 r., https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm

w szczególności związanych z rozpoznawaniem i zwalczaniem zagrożeń hybrydowych, w cyberprzestrzeni oraz koordynacji inicjatyw przemysłowo-obronnych. Druga (2018) i trzecia (2023) wspólna deklaracja poszerzyły listę wspólnych działań do ponad 70, dołączając m.in. kwestie związane z mobilnością wojskową i inwazją Rosji na Ukrainę. Dla Polski – z jej perspektywy postanowienia szczytu NATO w Warszawie w lipcu 2016 r. oznaczały historyczne wzmocnienie jej bezpieczeństwa i przełamanie swoistego tabu, zgodnie z którym Sojusz nie rozmieszczał istotnej infrastruktury na terytorium nowych państw członkowskich z obawy o reakcję Rosji – wspólna deklaracja była niewątpliwie sukcesem. Oznaczała bowiem de facto rozpoczęcie procesu swoistej konwergencji WPBiO z NATO. Postępujący rozwój WPBiO został niejako wprowadzony na tory, które ograniczało ryzyko podważenia konsensusu umożliwiającego Unii przyjęcie kompetencji w dziedzinie obronności. W pewien sposób – i w istotnym stopniu dzięki aktywności Polski – zaczął kształtować się nowy paradygmat rozwoju WPBiO, w którym UE stawała się aktorem wzmacniającym odstraszanie i obronę przed Rosją. Miało to mieć kapitalne znaczenie kilka lat później, gdy Rosja rozpoczęła pełnoskalową inwazję na Ukrainę.

## 5.4. POLITYKA PRZEMYSŁOWO-OBRONNA

Na tle pełnych napięć debat o rozwoju zdolności wojskowych i aktywności operacyjnej UE przemysłowy wymiar WPBiO pozostawał przez większą część ostatniego dwudziestolecia w cieniu. Decydowały o tym przede wszystkim mocno ograniczone kompetencje Unii z jednej strony w dziedzinie regulowania rynku obronnego (oddziaływania na stronę podażową), a z drugiej strony wpływania na kierunki polityki obronnej państw członkowskich (strona popytowa). Wynikało to z kolei bezpośrednio z traktatów, w tym z art. 346 TFUE, który pozwala państwom członkowskim na derogację przepisów wspólnotowych dla „ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa" w odniesieniu do „produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi". Jego automatyczne stosowanie przez rządy wytworzyło dorozumiany konsensus, zgodnie z którym UE nie była pod żadnym względem postrzegana jako podmiot w polityce przemysłowo-obronnej. Instytucje unijne jednocześnie nie wykazywały determinacji do zmiany tego stanu rzeczy, nie widząc jednoznacznego mandatu politycznego do takiego działania ze strony państw członkowskich. Dobrym przykładem była reakcja państw na przyjęcie dyrektywy 2009/81 WE[97], której celem było zwiększenie konkurencji na rynku obronnym UE poprzez wymuszenie rezygnacji przez rządy z offsetów (umów przewidujących inwestycje zagranicznego dostawcy uzbrojenia w przemysł klienta w zamian za złożenie zamówienia u niego) i udzielania zamówień krajowym przedsiębiorstwom w niekonkurencyjnych, krajowych procedurach pozyskiwania wyposażenia obronnego.

[97] *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE*, Dz. U. UE nr L 216/76.

W interesie największych producentów uzbrojenia w Unii (Francji, Niemiec, Włoch, Hiszpanii i jeszcze wówczas Wielkiej Brytanii) było otwarcie rynku mniejszych krajów – szczególnie Polski – na ich produkty, a legislacja UE mogła w tym pomóc. Duża grupa krajów (także Polska) dokonała jednak transpozycji z opóźnieniem, a następnie konsekwentnie wykorzystywała art. 346, nie stosując procedur przewidzianych w dyrektywie. Najwięksi producenci uzbrojenia z UE również omijali dyrektywę, korzystając z kolei przewidzianych w niej wyjątków dotyczących międzyrządowych programów zbrojeniowych. Przepisy wprowadzone dyrektywą pozostawały więc w większości martwą literą.

Wobec fiaska narzędzi o charakterze regulacyjnym UE zaczęła rozwijać instrumenty redystrybucyjne. W 2017 r. KE uruchomiła Europejski Fundusz Obronny (EDF) z łącznym budżetem 250 mln euro na lata 2017–2020. Jego celem było stymulowanie współpracy państw członkowskich nad badaniami i opracowywaniem nowych technologii obronnych (także w rozumieniu gotowych systemów uzbrojenia) poprzez dofinansowanie takich projektów w formie grantów, analogicznie do 7. Programu Ramowego i Horyzontu 2020. Warunkiem była współpraca podmiotów europejskich – mechanizmy EDF wykluczały nie tylko pozaunijne (ściślej: pochodzące spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego) osoby prawne, ale także np. europejskie spółki-córki amerykańskich gigantów zbrojeniowych. Budziło to kontrowersje i napięcia transatlantyckie, ograniczane jednak relatywnie niewielką skalą EDF – w perspektywie finansowej 2021–2027 na granty uzgodniono 7,3 mld euro[98]. Pomimo skromnego budżetu EDF odniósł sukces – UE dofinansowała ponad 225 projektów, które zaangażowały kilkaset podmiotów z większości państw członkowskich. Rozwój tych instrumentów potwierdza, że siła UE w obszarze bezpieczeństwa wynika przede wszystkim z jej kompetencji gospodarczych, regulacyjnych i finansowych, a nie z posiadania własnych zdolności do obrony zbiorowej.

Istotą przełomu, który nadszedł wraz z EDF, był fakt wykorzystania budżetu UE po raz pierwszy w historii do wsparcia rozwijania zdolności wojskowych państw członkowskich. Wprawdzie nie nastąpiło to jeszcze bezpośrednio, bo poprzez dofinansowanie badań nad nowymi technologiami obronnymi, podczas gdy kwestię dopracowania i zakupu określonego systemu uzbrojenia pozostawiono w gestii rządów. Niemniej UE stała się po raz pierwszy podmiotem polityki przemysłowo-obronnej, dysponującym realnymi instrumentami oddziaływania, pożądanymi przez państwa członkowskie.

Polskim celem wobec przemysłowo-obronnego wymiaru WPBiO było ograniczenie dążeń KE do zwiększenia stopnia regulacji rynku obronnego. Polska konsekwentnie odrzucała dążenia KE do uszczelnienia dyrektywy 2009/81 (poprzez tzw. komunikaty interpretacyjne i wzywanie rządów do wyjaśniania narodowych decyzji o zakupach uzbrojenia), korzystając z art. 346 i rozwijając współpracę zbrojeniową z partnerami spoza UE, głównie USA. Jednocześnie dążyła do pozyskania

[98] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/697 z 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Obronny i uchylające rozporządzenie (UE) 2018/1092*, Dz.U. UE L 170 z 12 maja 2021 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0697.

dodatkowych środków na unowocześnienie i umiędzynarodowienie krajowego sektora obronnego. Wdrażając te założenia, przystąpiła do szeregu istotnych – choć skromnych pod względem budżetowym – programów badawczych i rozwojowych, prowadzonych ze wsparciem Europejskiej Agencji Obrony (EDA), ale wciąż międzyrządowych w swej naturze (np. ESSOR, dotyczący europejskiej, cyfrowej radiostacji wojskowej). Z kolei w EDF polskie przedsiębiorstwa sektora obronnego, instytucje naukowo-badawcze czy ośrodki badawczo-rozwojowe (np. Wojskowa Akademia Techniczna, Centrum Techniki Morskiej) w kolejnych latach coraz wyraźnie zaznaczały swój udział z zwycięskich konsorcjach. Do początku 2026 r. polskie podmioty wzięły udział w 27 projektach EDF, wartych ponad 570 mln euro[99].

Z perspektywy Polski najistotniejsze było jednak dokończenie przełomu w przemysłowo-obronnym wymiarze WPBiO, które dokonało się po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę. Najpierw UE zdecydowała – co znamienne, bardzo szybko i sprawnie – o przekierowaniu środków z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF), utworzonego rok wcześniej w celu wspierania reform sektora bezpieczeństwa wśród najsłabszych państw sąsiedztwa południowego. Głównym celem EPF stało się zrekompensowanie państwom członkowskim donacji dla Ukrainy w postaci uzbrojenia, amunicji i innego sprzętu wojskowego, pochodzącego z ich zapasów oraz z jednostek liniowych. W ten sposób Unia stała się z dnia na dzień głównym podmiotem stymulującym dopływ zachodniej broni na Ukrainę, co miało bezpośrednie znaczenie dla przebiegu działań zbrojnych na poziomie taktycznym, przekładając się tym samym na poprawę sytuacji strategicznej tego kraju wobec rosyjskich żądań. Do 2026 r. Unia kilkakrotnie zwiększała budżet EPF, ostatecznie do 17 mld euro, z czego ponad 11 mld stanowiło pośrednie wsparcie dla Ukrainy. Polska, jako największy – w pierwszym etapie wojny – donator pomocy wojskowej dla Ukrainy stała się też największym beneficjentem EPF, uzyskując zatwierdzone wypłaty w wysokości ok. 1 mld euro (do 2027 r.).

W kolejnym kroku UE rozwinęła narzędzia mające wesprzeć dostosowanie bazy technologicznej i przemysłowej państw członkowskich do nowych wyzwań – odbudowy europejskich zapasów uzbrojenia uszczuplonych donacjami dla Ukrainy, produkcji bezpośrednio na rzecz tego kraju, a także przezbrojenia sił zbrojnych krajów UE w perspektywie potencjalnej rosyjskiej agresji. Dla realizacji tych celów w 2023 r. ustanowiono tymczasowe programy ASAP i EDIRPA. Pierwszy, o budżecie 500 mln euro, oferował granty na rozbudowę mocy produkcyjnych fabryk amunicji, rakiet, materiałów pędnych, prochów itp. Polska firma ZM Dezamet uzyskała z niego 2 mln euro[100]. Drugi program, wart 300 mln euro, był nowością w instrumentarium UE, ponieważ pierwszy raz w historii to rządy miały aplikować o granty na wspólne zakupy

[99] *WAT uczestniczy w rozwijaniu kompetencji obronnych jutra w projektach EDF*, „Portal Mundurowy", 25 kwietnia 2026 r., www.portal-mundurowy.pl.

[100] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1525 z 20 lipca 2023 r. w sprawie wspierania produkcji amunicji (ASAP)*, Dz.U. UE L 185 z 24 lipca 2023 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1525.

uzbrojenia[101]. Ostatecznie Unia dofinansowała (kwotami po 60 mln euro) wspólne zakupy amunicji 155 mm różnych typów, systemów obrony przeciwlotniczej produkcji francuskiej oraz niemieckiej, a także fińskich transporterów opancerzonych. Polski projekt zakupu pocisków przeciwlotniczych „Piorun" znalazł się na liście rezerwowej.

Istotnie większa skala wsparcia UE dla pozyskiwania zdolności wojskowych przez państwa członkowskie nadeszła wraz z planem „ReArm Europe", zaprezentowanym jako część „Białej księgi w sprawie obronności europejskiej – gotowość 2030" wiosną 2025 r. z dużym wsparciem Polski, sprawującej wówczas przewodnictwo w Radzie UE[102]. W ramach planu KE zaproponowała m.in. aktywację klauzuli wyjścia z Paktu stabilności i wzrostu, co miało pozwolić rządom na zwiększenie ich narodowego zadłużenia w celu skierowania dodatkowych środków na wydatki obronne. W szacunkach Komisji miało to przynieść dodatkowo 650 mln euro łącznie do 2029 r. Największą innowacją było jednak utworzenie wartego 150 mld euro funduszu pożyczkowego dla państw członkowskich na potrzeby ich inwestycji w zdolności wojskowe (Security Action for Europe – SAFE)[103]. Istotą jego atrakcyjności miały być o wiele niższe koszty pozyskania zewnętrznych środków przez KE niż indywidualnie przez poszczególne państwa członkowskie. Z założenia SAFE miał też posłużyć do zacieśnienia współpracy rządów w rozwijaniu nowych systemów uzbrojenia i ich wspólnym pozyskiwaniu. Z inicjatywy Polski udało się jednak ustanowić specjalną derogację, która pozwoliła na skierowanie funduszy z SAFE wyłącznie do krajowego przemysłu obronnego, co zmieniło charakter tego instrumentu – w praktyce zyskał on znaczenie strategiczne, jako dodatkowe wzmocnienie zdolności wojskowych państw członkowskich, podczas gdy pierwotnie miał mieć przede wszystkim orientację przemysłową. We wrześniu 2025 r. KE zaprezentowała wynik podziału środków z SAFE między aplikującymi o fundusze państwami członkowskimi. Największy przydział, 43,7 mld euro, uzyskała Polska – wiosną 2026 r. podpisane zostały pierwsze umowy wykonawcze. Do października 2026 r. ich wartość opiewała na niemal 120 mld złotych[104]. W ich ramach Polska miała pozyskać m.in. opancerzone wozy bojowe piechoty (Borsuk, Rosomak), haubice (Krab), system przeciwlotniczy (San), amunicję artyleryjską 155 mm, miny przeciwpancerne. karabiny Grot, hełmy, kamizelki kuloodporne itp. Jesienią 2026 r. KE uruchomiła też pilotaż programu EDIP, mającego stanowić kompleksowe ramy wsparcia UE dla państw członkowskich oraz państw stowarzyszonych, jak Ukraina czy Kanada, w zakresie pozyskiwania zdolności

[101] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2418 z 18 października 2023 r. ustanawiające instrument na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego poprzez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA)*, Dz.U. UE z 26 paŸdziernika 2023 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32023R2418.

[102] *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, JOIN(2025) 120 final, Bruksela, 19 marca 2025 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025JC0120.

[103] *Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z 27 maja 2025 r. ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE") poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego*, Dz.U. UE z 28 maja 2025 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32025R1106.

[104] Zob. portal informacyjny Rządu RP nt. programu SAFE: https://polskasafe.gov.pl/polska-safe/#lista-podpisanych-umow.

wojskowych (nie tylko poprzez granty, ale także specjalne narzędzia oddziaływania na przedsiębiorstwa obronne, w tym zakupy interwencyjne oraz wspieranie zawierania przez państwa konsorcjów międzyrządowych w celu wspólnego rozwijania nowych zdolności wojskowych; w EDIP znalazł też się specjalny mechanizm wsparcia Ukrainy – USI). Z budżetem 1,5 mld euro (w tym 300 mln euro na potrzeby Ukrainy) jego znaczenie było jednak głównie symboliczne – dopiero negocjacje nad kolejną perspektywą finansową miały zdecydować o skali udziału UE w rozwijaniu potencjału militarnego Europy.

## 5.5. PRZYSZŁOŚĆ WPBIO

W krótkim terminie, od roku do dwóch lat, przyszłość WPBiO – a tym samym znaczenie Unii Europejskiej jako aktora strategicznego – będzie zależeć przede wszystkim od utrzymania i dalszego rozwinięcia narzędzi z dziedziny polityki przemysłowo-obronnej. Jeśli UE w kolejnej perspektywie finansowej zgodzi się na ambitny budżet do finansowania działań z tego obszaru (w tym na program EDIP), to ugruntuje swoją pozycję jako podmiot skutecznie oddziałujący na politykę obronną państw członkowskich, w tym na współpracę i co za tym idzie ich integrację wojskową. Jednak pierwsza propozycja KE – przeznaczenia w ramach Europejskiego Funduszu Konkurencyjności 131 mld euro na obronność i aktywność UE w kosmosie – została jesienią 2026 r. odrzucona, a górny pułap wydatków na tę dziedzinę określono na poniżej 100 mld euro. Sugeruje to, że państwa członkowskie będą chciały utrzymywać rolę Unii wyłącznie jako wspierającą – swoistego donatora środków na modernizację techniczną ich sił zbrojnych, ale nie jako najważniejsze źródło finansowania tych wysiłków i punkt odniesienia w ich narodowym planowaniu obronnym.

W średnim terminie, do ok. 2030 r., znaczenie UE dla zapewniania pokoju i bezpieczeństwa będzie jednak zależeć przede wszystkim od tego, w jaki sposób zaangażuje się ona w konstruowanie nowej architektury bezpieczeństwa w Europie po zawieszeniu broni między Rosją a Ukrainą. Jeśli UE wypracuje mechanizmy gwarantowania Ukrainie bezpieczeństwa na jej drodze do akcesji, czy to w oparciu o art. 42.7 TUE, czy o klauzulę solidarności z art. 222 TFUE, to w WPBiO zajdzie kolejny przełom strategiczny, nawet jeśli takie ewentualne gwarancje nie będą przewidywały zaangażowania operacyjnego sił państw członkowskich. Unia stanie się bowiem aktorem bezpośrednio zatrzymującym rosyjskie imperialne ambicje i agresję przeciwko Ukrainie, która w przewidywalnej przyszłości nie będzie mogła liczyć na podobne zaangażowanie ze strony NATO, do którego nie będzie mogła przystąpić w przewidywalnej przyszłości. Brak takiego zaangażowania Unii pozostawi ją z kolei ponownie w pozycji aktora, który nie jest w stanie skutecznie odpowiedzieć na egzystencjalne dla niego zagrożenie, i otworzy drogę do debaty – już zresztą wzbierającej – o nowych formatach politycznych mających zarządzać europejską architekturą bezpieczeństwa (np. w oparciu o liderujące tzw. koalicji chętnych Niemcy, Francję i Wielką Brytanię, tzw. E3).

Długa perspektywa czasowa oznacza jednak dla UE konieczność ponownego podjęcia podstawowego problemu – jej relacji z NATO. Wykształcony już w tej chwili model konwergencji działań UE z Sojuszem, w którym unijne inicjatywy stają się sposobem wzmocnienia odstraszania i obrony przed Rosją, jest wygodny politycznie, ponieważ pozwala na sprawne realizowanie koncepcji „NATO 3.0". Zakłada ona europeizację Sojuszu poprzez istotne zwiększenie wkładu sojuszników europejskich – w tym zakresie wsparcie UE w pozyskiwaniu nowych zdolności wojskowych, zwiększaniu mobilności wojskowej w Europie czy odpowiadaniu na zagrożenia hybrydowe jest nie do zastąpienia. Jednocześnie UE nie zyskuje politycznego mandatu do decydowania o kwestiach strategicznych – te decyzje zapadają w formatach wiążących największe państwa (E3) i we współpracy grup państw z USA. W takim modelu UE będzie skutecznie uwiarygadniać zeuropeizowane NATO, pogłębiając i poszerzając konwergencję sowich działań z sojuszniczymi, a jednocześnie nie odgrywając roli polityczno-strategicznej. Jeśli jednak w Unii znajdzie się konsensus, aby ustanowić polityczny mechanizm kapitalizacji zwiększonego wysiłku obronnego państw członkowskich i zacieśnienie wzajemnych zobowiązań do obrony – albo poprzez reformę traktatową (wokół art. 42.7), albo poza traktatami, ale pod warunkiem łączności instytucjonalnej z Unią – to WPBiO zostanie przeniesione na nowy poziom ambicji, a ograniczenia nadane temu wymiarowi aktywności Unii u progu XXI w. zostaną ostatecznie porzucone. Szanse na to, pod koniec 2026 r., wydają się jednak znikome.

# ZAKOŃCZENIE

PRZEMYSŁAW BISKUP

Bilans oddziaływania zewnętrznego Unii Europejskiej w latach 2004–2026 wskazuje na zasadniczą asymetrię między jej potencjałem gospodarczym, regulacyjnym i instytucjonalnym a zdolnością do samodzielnego kształtowania międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. UE okazała się skuteczna w transformacji politycznej i gospodarczej szeregu państw aspirujących do członkostwa oraz stała się ważnym uczestnikiem globalnej wymiany handlowej i podmiotem zdolnym do mobilizowania znacznych zasobów finansowych. Jednocześnie jej wpływ na rozstrzygnięcia najważniejszych konfliktów międzynarodowych pozostawał ograniczony. Wynikało to z braku własnych zdolności wojskowych, rozbieżności interesów strategicznych państw członkowskich i niedostatecznej zdolności do podporządkowania instrumentów gospodarczych wspólnie uzgodnionym celom politycznym. Historia ostatnich dwóch dekad pokazuje zatem nie tyle stopniowe przekształcanie UE w klasyczne mocarstwo, ile ewolucję szczególnego modelu oddziaływania międzynarodowego, którego skuteczność zależy od umiejętności wykorzystania przewag integracji europejskiej w zmieniającym się otoczeniu geopolitycznym.

Z perspektywy Polski zasadnicze znaczenie miało rozszerzenie UE w 2004 r., stanowiące nie tylko zwieńczenie transformacji ustrojowej państw Europy Środkowej, lecz także geopolityczne przełamanie podziału kontynentu utrwalonego przez porządek jałtański. Włączenie Polski i pozostałych nowych członków do unijnego procesu decyzyjnego zmieniło polityczną geografię integracji europejskiej. Rozszerzenie przesunęło granice Unii na wschód, wprowadzając do jej agendy nowe zagrożenia i doświadczenia historyczne. Nie doprowadziło jednak automatycznie do odpowiedniej zmiany europejskiej percepcji bezpieczeństwa. Przez znaczną część analizowanego okresu między Polską i innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej a częścią zachodnioeuropejskich partnerów utrzymywały się głębokie różnice w ocenie intencji Rosji, znaczenia stosunków transatlantyckich oraz perspektyw dalszego rozszerzenia UE. Ich przezwyciężenie nastąpiło tylko częściowo i w dużej mierze dopiero pod wpływem pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r.

Pierwszym zasadniczym wnioskiem raportu jest potwierdzenie wyjątkowej skuteczności polityki rozszerzenia jako instrumentu oddziaływania zewnętrznego UE. Perspektywa członkostwa tworzyła silniejsze bodźce do reform politycznych, prawnych i gospodarczych niż tradycyjne instrumenty dyplomatyczne, pomoc rozwojowa czy współpraca sektorowa. Jej znaczenie wykraczało poza proces dostosowania do unijnego dorobku prawnego, ponieważ prowadziła ona do trwałej zmiany orientacji strategicznej państw aspirujących do integracji. Doświadczenia Bałkanów Zachodnich, Ukrainy i Mołdawii pokazują zarazem ograniczenia polityki, która oferuje pogłębioną współpracę bez wiarygodnej perspektywy akcesji. Partnerstwo Wschodnie, zainicjowane przez Polskę i Szwecję, stworzyło ważne ramy

instytucjonalne i gospodarcze dla zbliżenia państw regionu z UE, lecz nie mogło w pełni zastąpić politycznej siły oddziaływania obietnicy członkostwa. Przyznanie Ukrainie i Mołdawii statusu kandydatów po 2022 r. oznaczało zatem nie tylko zmianę polityki rozszerzenia, ale także uznanie geopolitycznego znaczenia integracji europejskiej, postulowanego wcześniej przez Polskę.

Drugim wnioskiem jest znaczenie trafnej diagnozy strategicznej jako warunku skuteczności instrumentów unijnych. Polityka wobec Rosji znacznej części europejskich państw stanowi najważniejszy przykład konsekwencji błędnego rozpoznania charakteru zagrożenia. Przekonanie, że pogłębianie współzależności gospodarczych będzie sprzyjało modernizacji Rosji i ograniczało jej skłonność do agresji, przez wiele lat dominowało nad ostrzeżeniami państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wojna przeciwko Gruzji w 2008 r. i agresja przeciwko Ukrainie rozpoczęta w 2014 r. nie doprowadziły do wystarczająco głębokiej rewizji tej polityki. Utrzymywanie strategicznych zależności energetycznych od Rosji osłabiało skuteczność sankcji oraz zwiększało podatność państw członkowskich na presję gospodarczą. Dopiero wydarzenia 2022 r. wymusiły zasadniczą zmianę podejścia, polegającą na połączeniu restrykcji gospodarczych, ograniczania zależności energetycznych, wsparcia Ukrainy oraz rozwoju europejskich zdolności obronnych. Zmiana ta potwierdziła zasadność wielu wcześniejszych polskich postulatów, ale zarazem ujawniła wysokie koszty ich opóźnionej realizacji.

Trzeci wniosek dotyczy ograniczeń UE jako aktora globalnego. Doświadczenia polityki wobec Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu pokazują, że poza obszarem potencjalnego rozszerzenia Unia dysponowała znacznie słabszymi mechanizmami wpływania na wybory strategiczne państw trzecich. Potrafiła mobilizować pomoc humanitarną, wspierać reformy, finansować odbudowę i prowadzić współpracę gospodarczą, ale nie była zdolna do samodzielnego rozstrzygania konfliktów, w których decydujące znaczenie miały instrumenty militarne. Wojna w Iraku, arabska wiosna oraz kolejne konflikty bliskowschodnie ujawniały dodatkowo rozbieżności stanowisk państw członkowskich. W ostatnich latach polityka wobec południowego sąsiedztwa coraz silniej podporządkowywana była również celom migracyjnym, energetycznym i surowcowym. Zwiększało to jej znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE, lecz jednocześnie rodziło napięcia między deklarowanymi celami normatywnymi a doraźnymi interesami gospodarczymi i politycznymi.

Czwartym wnioskiem jest rosnące znaczenie geoekonomii jako obszaru, w którym Unia może najpełniej wykorzystywać swoje przewagi strukturalne. Wspólna polityka handlowa, będąca kompetencją wyłączną UE, zapewnia jej zdolność działania jako jednolity podmiot wobec największych gospodarek świata. Wielkość rynku wewnętrznego, potencjał regulacyjny, instrumenty finansowe i polityka sankcyjna tworzą zasoby, którymi nie dysponują samodzielnie nawet największe państwa członkowskie. Ich wykorzystanie nabrało szczególnego znaczenia w warunkach narastającej rywalizacji mocarstw, fragmentacji globalizacji i instrumentalizacji współzależności gospodarczych. Doświadczenia sankcji wobec Rosji, ograniczania zależności strategicznych oraz współpracy z partnerami G7 pokazują jednak, że

wielkość rynku nie gwarantuje automatycznie skuteczności politycznej. Niezbędne są sprawne mechanizmy egzekwowania przyjętych decyzji, ograniczania obchodzenia sankcji oraz koordynacji działań z partnerami dysponującymi komplementarnymi zasobami gospodarczymi i finansowymi. Brexit dodatkowo unaocznił, że potencjał europejskiego oddziaływania nie pokrywa się w pełni z granicami instytucjonalnymi Unii.

Piąty wniosek odnosi się do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Jej rozwój przez większość analizowanego okresu charakteryzowała rozbieżność między deklarowanymi ambicjami strategicznymi a rzeczywistymi zdolnościami operacyjnymi. Unia prowadziła liczne misje cywilne i wojskowe, lecz ich skala i charakter nie pozwalały traktować WPBiO jako alternatywy dla NATO w zakresie odstraszania i obrony zbiorowej. Z polskiej perspektywy szczególnie problematyczne pozostawało ograniczone zainteresowanie wschodnim sąsiedztwem oraz inicjatywy mogące prowadzić do konkurencji instytucjonalnej między UE i Sojuszem. Po 2022 r. nastąpiła jednak istotna zmiana. Wsparcie wojskowe dla Ukrainy oraz rozwój instrumentów przemysłowo-obronnych, w tym mechanizmów finansowania wspólnych zakupów i zwiększania produkcji uzbrojenia, stworzyły możliwości wykorzystania potencjału gospodarczego UE do wzmacniania europejskich zdolności obronnych. Najbardziej obiecującym kierunkiem rozwoju WPBiO pozostaje zatem nie budowa struktur konkurencyjnych wobec NATO, lecz wykorzystanie instrumentów unijnych do wzmacniania europejskiego filaru Sojuszu.

Analiza doświadczeń ostatnich dwóch dekad prowadzi również do wniosku o konieczności zachowania równowagi między skutecznością procesu decyzyjnego a polityczną legitymizacją wspólnych działań. Międzyrządowy charakter WPZiB bywał źródłem opóźnień, kompromisów ograniczających ambicje oraz trudności w reagowaniu na kryzysy. Nie oznacza to jednak, że rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną stanowi uniwersalne rozwiązanie tych problemów. W kwestiach dotyczących podstawowych interesów bezpieczeństwa państw członkowskich trwałość decyzji zależy nie tylko od możliwości ich formalnego przyjęcia, ale także od rzeczywistego utożsamiania się z nimi przez rządy odpowiedzialne za ich wdrażanie. Z drugiej strony doświadczenia wspólnej polityki handlowej dowodzą, że kompetencje ponadnarodowe mogą zapewniać Unii zdolność działania niedostępną dla państw występujących indywidualnie. Kluczowe pozostaje zatem odpowiednie dopasowanie mechanizmów decyzyjnych do charakteru poszczególnych instrumentów, a nie jednolita centralizacja polityki zewnętrznej.

Z perspektywy Polski członkostwo w UE stworzyło możliwość oddziaływania na środowisko międzynarodowe w skali nieosiągalnej wyłącznie za pomocą instrumentów narodowych. Polska uczestniczyła w kształtowaniu polityki wobec wschodniego sąsiedztwa, inicjowała rozwiązania instytucjonalne i zabiegała o zmianę europejskiej percepcji zagrożeń. Jej wpływ nie był jednak równomierny i nie zawsze bezpośrednio przekładał się na decyzje całej Unii. Przykład Partnerstwa Wschodniego pokazuje znaczenie zdolności budowania koalicji i przekładania narodowych priorytetów na wspólne inicjatywy europejskie. Z kolei doświadczenia

polityki wobec Rosji dowodzą, że nawet trafna diagnoza strategiczna nie wystarcza, jeżeli nie towarzyszy jej zdolność przekonania najważniejszych partnerów do zmiany dotychczasowej polityki. Skuteczność Polski zależy więc zarówno od konsekwencji w definiowaniu własnych interesów, jak i od umiejętności wykorzystywania mechanizmów integracyjnych do ich realizacji.

Przyszłość oddziaływania zewnętrznego UE będzie zależała przede wszystkim od zdolności połączenia trzech wymiarów jej aktywności: polityki rozszerzenia, instrumentów geoekonomicznych oraz wsparcia bezpieczeństwa i obronności. Nie są to odrębne obszary polityki, lecz wzajemnie uzupełniające się elementy europejskiej strategii. Integracja Ukrainy i Mołdawii, odbudowa europejskiego potencjału przemysłowego, ograniczanie zależności strategicznych oraz rozwój zdolności obronnych będą wymagały spójnych decyzji politycznych i długoterminowej mobilizacji zasobów. Równocześnie UE będzie musiała zachować zdolność współpracy z partnerami transatlantyckimi, w szczególności ze Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią, bez której jej możliwości oddziaływania na najważniejsze wyzwania bezpieczeństwa pozostaną ograniczone.

Ostatecznie doświadczenia lat 2004–2026 wskazują, że zasadniczym problemem Unii nie jest niedostatek instrumentów oddziaływania zewnętrznego, lecz trudność w ich konsekwentnym podporządkowaniu wspólnej strategii. Integracja europejska stworzyła wyjątkowy potencjał kształtowania otoczenia międzynarodowego, ale nie wyeliminowała rozbieżności interesów i percepcji zagrożeń między państwami członkowskimi. Dla Polski najważniejszą lekcją tego okresu pozostaje potrzeba łączenia aktywnego uczestnictwa w procesach integracyjnych z konsekwentnym wzmacnianiem bezpieczeństwa narodowego i więzi transatlantyckich. W warunkach powrotu rywalizacji mocarstw skuteczna Unia Europejska nie musi zastępować państw członkowskich ani NATO w realizacji ich podstawowych funkcji strategicznych. Powinna natomiast umożliwiać im osiąganie celów, których samodzielna realizacja byłaby niemożliwa lub znacznie bardziej kosztowna. To właśnie zdolność do przekształcania potencjału integracyjnego w realny wpływ polityczny będzie najważniejszym miernikiem skuteczności zewnętrznego oddziaływania UE w nadchodzących dekadach.

## BIBLIOGRAFIA

### DOKUMENTY UNII EUROPEJSKIEJ


Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

Council of the European Union, *A Strategic Compass for Security and Defence*, doc. 7371/22, Brussels, 21 March 2022.

Council of the European Union, *Outcome of the Council Meeting, 3457th Council Meeting, Foreign Affairs*, document 7042/16, Brussels, 14 March 2016.

*EU–Russia Four Common Spaces*, documents agreed at the EU–Russia Summit, Moscow, 10 May 2005.

European Commission, *Communication on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration*, COM(2016) 385 final, Strasbourg 2016.

European Commission, *EU Military Support to Ukraine*.

European Commission, *Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, COM(2021) 66 final, Brussels 2021.

European Commission, High Representative of the Union, *European Economic Security Strategy*, JOIN(2023) 20 final, Brussels 2023.

European Commission, High Representative of the Union, *The Global Gateway*, JOIN(2021) 30 final, Brussels 2021.

European Commission, High Representative of the Union, *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, JOIN(2025) 120 final, Brussels 2025.

European Commission, High Representative of the Union, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, COM(2011) 200 final, Brussels 2011.

European Council, *European Council Conclusions*, EUCO 24/22, Brussels, 24 June 2022.

European Council, *European Council Conclusions on Russia's Unprovoked and Unjustified Military Aggression against Ukraine*, Brussels, 24 February 2022.

European External Action Service, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels 2016.

European Union, United Kingdom, *Security and Defence Partnership between the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 19 May 2025.

*Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of NATO*, Warsaw, 8 July 2016.

*Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Prague, 7 May 2009.

*Polish-Swedish Proposal for an Eastern Partnership*, 23 May 2008.

## DOKUMENTY KRAJOWE

*Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2023 roku*, MSZ, 2023.
*Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, MSZ, 2012.
*Strategia polskiej polityki zagranicznej 2017–2021*, MSZ, 2017.
*Strategia polskiej polityki zagranicznej na lata 2026–2030*, MSZ, 2025.

## MONOGRAFIE I PRACE ZBIOROWE

A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020.
D. Dinan, *Europe Recast: A History of the European Union*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2014.
N. Gnesotto, *Przyszłość Europy strategicznej*, PISM, Warszawa 2012.
M. Lasoń, *Polska misja w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010.

## ROZDZIAŁY W PRACACH ZBIOROWYCH I ARTYKUŁY NAUKOWE:

P. Biskup, *Five Years After Brexit: Prospects for Strategic Cooperation between the European Union and the United Kingdom*, „Przegląd Europejski – European Studies Quarterly" 2025, nr 3.
P. Biskup, *Unfulfilled Potential of the Polish-British-Ukrainian Trilateral Cooperation: A Perspective from Poland*, w: G.S. Terry (red.), *Strategic Pathways to Ending the Russo-Ukrainian War*, Baltic Defence College, Tartu 2025.
S. Kolarz, S. Zaręba, *Dotychczasowe działania państw G7 i UE*, w: S. Zaręba (red.), *Perspektywy wykorzystania zamrożonych aktywów Centralnego Banku Rosji,* PISM, Warszawa 2025.
R. Zięba, *Polska we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo" 2012, nr 10.
T. Żornaczuk, *Polityka Polski wobec Bałkanów Zachodnich w latach 2018–2019*, w: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2019", PISM, Warszawa 2020.

## PUBLIKACJE PISM

P. Biskup, *Koniec początku? Relacje unijno-brytyjskie sto dni po brexicie*, „PISM Strategic File", nr 3 (95), kwiecień 2021.
P. Biskup, P. Markiewicz, *Partnerstwo technologiczne między Stanami Zjednoczonymi a Wielką Brytanią – konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej*, „PISM Policy Paper", nr 2 (221), grudzień 2025.
P. Biskup, M. Szczepanik, *Wdrażanie i wyzwania dyplomacji szczepionkowej UE*, „PISM Policy Paper", nr 12 (198), czerwiec 2021.
J. Boroń, T. Żornaczuk, *Czarnogóra zamknęła większość rozdziałów w negocjacjach o członkostwie w UE*, „Biuletyn PISM", nr 51 (3185), 3 sierpnia 2026 r.

J. Czerep, *Korytarz Lobito – w poszukiwaniu synergii między Globalną Północą a Afryką*, „PISM Policy Paper", nr 3 (225), maj 2026.
P. Dzierżanowski, M. Przychodniak, *Gospodarcze wsparcie ChRL dla Rosji po inwazji na Ukrainę*, Raport PISM, Warszawa 2025.
P. Dzierżanowski, D. Wnukowski, *Państwa ASEAN-u jako partnerzy UE w dywersyfikacji dostaw surowców krytycznych*, „Biuletyn PISM", nr 109 (2919), 23 lipca 2024 r.
A. Dziubińska, A. Kozioł (red.), *(Nie)bezpieczne wody. Region Morza Bałtyckiego wobec redefinicji bezpieczeństwa w Europie*, Raport PISM, Warszawa 2026.
E. Kaca, *Lekcje dla unijnej polityki sankcyjnej z dwóch lat od inwazji Rosji na Ukrainę*, „PISM Policy Paper", nr 1 (214), marzec 2024.
E. Kaca, T. Pastucha, *Rosyjska flota cieni. Bilans sankcji*, Raport PISM, Warszawa 2026.
J. Pieńkowski, T. Żornaczuk, *Integracja Mołdawii z UE w świetle narastającego kryzysu rozszerzenia na wschód*, „Biuletyn PISM", nr 123 (3126), 24 listopada 2025 r.
M. Szczepanik, *Zmiany w polityce rozszerzenia UE*, „Biuletyn PISM", nr 42 (1974), 11 marca 2020 r.
R. Tarnogórski, *W pogoni za „flotą cieni". Aspekty prawnomiędzynarodowe rosyjskich zagrożeń hybrydowych na Bałtyku*, „PISM Policy Paper", nr 4 (226), czerwiec 2026.
J. Wiśniewski, T. Żornaczuk, *Proces berliński a integracja europejska Bałkanów Zachodnich*, „Biuletyn PISM", nr 87 (1835), 1 lipca 2019 r.
A. Wójtowicz, *N(AI)jaśniejsza przyszłość dla UE? Jak kształtować strategię UE w erze ogólnej sztucznej inteligencji*, „PISM Policy Paper", nr 1 (223), luty 2026.
S. Zaręba, *Czas decyzji dla UE w sprawie przyszłości zamrożonych rosyjskich aktywów*, „PISM Strategic File", nr 5 (144), grudzień 2025.
S. Zaręba (red.), *Perspektywy wykorzystania zamrożonych aktywów Centralnego Banku Rosji*, Raport PISM, Warszawa 2025.
T. Żornaczuk, *Wsparcie i kalkulacje – jak Ukraina została kandydatem do członkostwa w UE i jaka była w tym rola Polski*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2023, nr 3.

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE I PRASOWE

M.K. Albright, *The Right Balance Will Secure NATO's Future*, „Financial Times", 7 grudnia 1998 r.
D. Miller, *World Opinion Opposes*, ZNet, 21 listopada 2001 r.
A. Oleart, J. Roch, *The EU's Double Standards on Palestine and Ukraine*, LSE European Politics and Policy Blog, 6 lutego 2025 r.
*The Pulse of European Public Opinion*, Polling Europe, czerwiec 2026.
*Russia's Oil and Gas Revenue Windfall*, Reuters, 21 stycznia 2022 r.
*Russian Federation Macro Poverty Outlook*, World Bank, kwiecień 2026.
L. Silver, *Most People Across 24 Surveyed Countries Have Negative Views of Israel and Netanyahu*, Pew Research Center, 3 czerwca 2025 r.
J. Tarociński, A. Wilk, *Dostawy broni – konieczność dla Ukrainy, wyzwanie dla Zachodu*, „Komentarze OSW", 5 listopada 2023 r.

W ramach projektu „Bilans członkostwa – Europa przyszłości" czołowe polskie think tanki analizują ewolucję wybranych polityk Unii Europejskiej w ciągu ostatnich 20 lat. Ta perspektywa nie jest przypadkowa. Pokrywa się z czasem polskiej obecności w UE, kiedy już jako państwo członkowskie współtworzyliśmy jej rzeczywistość polityczną, ekonomiczną i prawną.

Polska przez wszystkie lata swojego członkostwa była aktywnym uczestnikiem procesu integracji. Jako jedno z 28, a następnie 27 państw członkowskich, nie zawsze mogła przeforsować każdy element swojego stanowiska – jest to doświadczenie wszystkich, nawet największych państw UE. Tym bardziej cenne jest wskazanie, w jak wielu sprawach Polska miała trafne rozpoznanie problemów politycznych Europy, które pomogłoby rozwiązać lub przynajmniej zminimalizować trudne kwestie, z jakimi dziś się mierzymy.

Lepsze zrównoważenie konkurencyjności gospodarki i klimatu, lepsze wyważenie polityki migracyjnej i bezpieczeństwa, czy w końcu ambitny rozwój rynku wspólnotowego w miejsce protekcjonizmu to polski wkład w integrację europejską, z którego powinniśmy czerpać także dziś.

Skutecznie i na czas zachęciliśmy Europę do silniejszego zaangażowania w naszym wschodnim sasiedztwie. Partnerstwo Wschodnie wytyczyło drogę do umów stowarzyszeniowych UE z Ukrainą, Gruzją i Mołdawią, bez których nie byłoby otwartego procesu dalszego rozszerzenia UE na Wschód. To dalsze przesuwanie strategicznych granic Zachodu.

Dlatego chcieliśmy w gronie wiodących polskich think tanków przyjrzeć się nie tylko ewolucji Unii Europejskiej wobec zmian w naszym otoczeniu, ale i zwrócić uwagę na polski wkład, polską argumentację, polskie racje i nierzadko polski wpływ na bieg spraw w UE.

Te 20 lat to okres deklarowanego niekiedy głośno, a czasem ciszej, zaledwie praktycznie, strategicznego konsensusu w sprawach polskiego interesu politycznego i gospodarczego w Europie. To właśnie budowało polską siłę i autorytet. I nadal może tę polską – dobrze rozumianą – pewność siebie budować!

Dziś ma to znaczenie szczególne, ponieważ projekt europejski przechodzi proces poważnych i w pełni uzasadnionych zmian. Na tym polskim doświadczeniu można wiele zbudować. Nie każda zmiana jest automatycznie zmianą na lepsze. Kiedy w politycznej przestrzeni Europy, w tym Polski, pojawiają się postulaty, których skutkiem byłyby raczej zgliszcza niż odnowa kontynentu i realna obrona jego interesów politycznych i gospodarczych, warto zwrócić uwagę na nasze doświadczenia w Unii. Także po to, byśmy w Europie poczuli się bardziej u siebie. Mamy ku temu silne powody, o których chcielibyśmy tutaj przypomnieć.

Konrad Szymański

Kierownik projektu

W ramach projektu „Bilans członkostwa – Europa przyszłości” czołowe polskie think tanki analizują ewolucję wybranych polityk UE w latach naszego członkostwa ze szczególnym uwzględnieniem polskiego stanowiska, prezentowanych argumentów i wpływu, jaki Polska wywierała na dzisiejszy kształt tych polityk.

BILANS CZŁONKOSTWA
EUROPA PRZYSZŁOŚCI

Raport powstał w ramach projektu Ministerstwa Spraw Zagranicznych pt. „Bilans członkostwa – Europa przyszłości”

Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

ISBN 978-83-68555-46-2

E-ISBN 978-83-68555-47-9