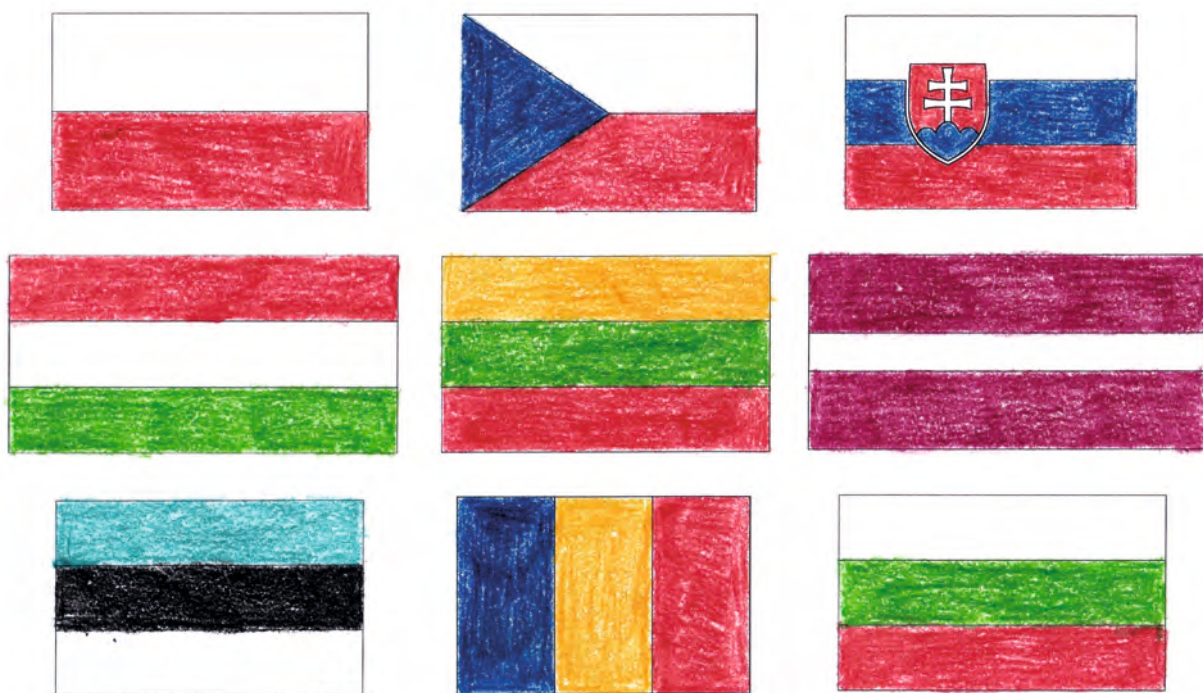


# RAPORT PISM

## WSPÓŁPRACA REGIONALNA W EUROPIE ŚRODKOWEJ PO AGRESJI ROSJI NA UKRAINĘ – ZMIANY I PERSPEKTYWY



TOMASZ ŻORNACZUK | VERONIKA JÓŹWIAK (RED.)  
KINGA DUDZIŃSKA | ŁUKASZ OGRODNIK | JAKUB PIEŃKOWSKI



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

WSPÓŁPRACA REGIONALNA W EUROPIE ŚRODKOWEJ  
PO AGRESJI ROSJI NA UKRAINĘ  
– ZMIANY I PERSPEKTYWY

TOMASZ ŻORNACZUK I VERONIKA JÓŹWIAK (RED.)  
KINGA DUDZIŃSKA, ŁUKASZ OGRODNIK, JAKUB PIEŃKOWSKI

WARSZAWA, KWIECIEŃ 2024

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2024

Redakcja tekstu: Marta Przyłuska-Brzostek

Redakcja techniczna, projekt okładki: Dorota Dołęgowska

Zdjęcie na okładce: Jakub Pieńkowski

ISBN 978-83-67487-61-0

E-ISBN 978-83-67487-62-7

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa  
tel. (+48) 22 556 80 00, faks (+48) 22 556 80 99  
pism@pism.pl, www.pism.pl

## SPIS TREŚCI

Podsumowanie .....	5
Wstęp .....	6
I. Współpraca środkowoeuropejska przed napaścią Rosji na Ukrainę. ....	9
Grupa Wyszehradzka .....	9
B3 .....	10
Bukareszteńska Dziewiątka .....	11
Trójkąt Sławkowski. ....	12
Inicjatywa Trójmorza .....	12
Centralna Piątka .....	13
Format 3+1 .....	13
Trójkąt Lubelski .....	14
Inicjatywa Środkowoeuropejska .....	14
II. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa państw Europy Środkowej i jej zmiany po napaści Rosji na Ukrainę. ....	16
Czechy .....	18
Słowacja .....	19
Węgry .....	21
Litwa .....	22
Łotwa .....	24
Estonia .....	25
Rumunia .....	27
Bułgaria .....	29
III. Wpływ wojny na współpracę regionalną. ....	31
Grupa Wyszehradzka .....	31
B3 .....	32
Dziewiątka Bukareszteńska .....	32
Trójkąt Sławkowski. ....	33
Inicjatywa Trójmorza .....	33
Centralna Piątka .....	34
Format 3+1 .....	34
Trójkąt Lubelski .....	35
Inicjatywa Środkowoeuropejska .....	36
Wnioski i perspektywy .....	37



## PODSUMOWANIE

- Rosyjska pełnoskalowa agresja na Ukrainę z 2022 r. wpłynęła na dynamikę regionalnej współpracy politycznej państw Europy Środkowej. Nie wynikało to ze strategicznej zmiany polityki wschodniej czy bezpieczeństwa tych państw pod wpływem wojny, lecz z rozbieżnej polityki prowadzonej przed jej wybuchem. Dlatego jedynie unaoczniała ona niezdolność niektórych formatów do wspólnych działań i uzasadniła zacieśnianie współpracy w innych. Dwa lata po wybuchu wojny stan ten się utrzymuje.
- Główną przyczyną spotęgowania niespójności regionu w zasadniczych kwestiach wschodnich i bezpieczeństwa było bezsporne uwydatnienie przez wojnę prorosyjskiej i nieprzychylniej Ukrainie polityki Węgier, znacząco kontrastującej z podejściem partnerów regionalnych. Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska i Słowacja po rosyjskiej agresji znalazły się w światowej awangardzie wsparcia Ukrainy i izolowania Rosji, a także inicjowały politykę Unii Europejskiej w obu tych dziedzinach. Było to widoczne również na tle braku zdecydowania części państw Europy Zachodniej. Rumunia z kolei wyczekiwała reakcji partnerów zachodnich, zanim podjęła decyzję o działaniach wspierających Ukrainę. Potajemnie, lecz wydatnie pomagała jej też Bułgaria, choć wiele miesięcy oficjalnie pozostawała wstrzeźliwa ze względu na wewnętrzny kryzys polityczny.
- Najistotniejszą zmianą we współpracy regionalnej w Europie Środkowej jest znaczące ograniczenie kooperacji politycznej w Grupie Wyszehradzkiej. Przed wojną, wobec wyraźnej rozbieżności interesów w polityce zagranicznej, częste kontakty w ramach V4 służyły głównie koordynacji polityki unijnej, lecz od lutego 2022 r. grupa ograniczyła również ten wymiar wspólnych działań. Tym samym po rosyjskiej inwazji na Ukrainę V4 znalazła się w największym kryzysie od czasu przystąpienia jej członków do NATO i UE. Jest to stan odwracalny, ale przełamanie go jest mało prawdopodobne wobec braku perspektyw na rezygnację Węgier z dotychczasowej polityki lub utratę władzy przez Fidesz. Zaprzysiężony pod koniec 2023 r. rząd Słowacji podziela wiele elementów polityki wschodniej i bezpieczeństwa Węgier.
- Wybuch pełnoskalowej wojny spowodował, że wzrosło znaczenie Bukareszteńskiej Dzielni, powołanej w odpowiedzi na rosyjską agresję na Ukrainę w 2014 r. Platforma ta nadal służy jednak tylko politycznej koordynacji stanowisk państw regionu w kwestii bezpieczeństwa w ramach NATO, nie zaś podejmowaniu nowych inicjatyw.
- Wojna uzasadnia dalsze zacieśnianie współpracy w ramach formatu 3+1, rozwijanego dzięki wspólnym działaniom Polski i państw bałtyckich w kwestiach wschodnich. Deklaracja ryska z 2023 r. otwiera możliwość sformalizowania tego formatu. Jego aktywność przesuwa na północ wektor skutecznej współpracy regionalnej z udziałem Polski, co może sprzyjać dalszemu włączaniu się jej we wspólne działania także z państwami nordyckimi.

## WSTĘP

Rozpoczęcie przez Rosję pełnoskalowej agresji przeciwko Ukrainie 24 lutego 2022 r.<sup>1</sup> miało natychmiastowy wpływ na politykę światową. Był on szczególnie widoczny w Europie Środkowej, której większość państw graniczy z Ukrainą bądź Rosją. Region doświadczył bezpośrednich następstw napaści zbrojnej na sąsiedni kraj. Jedną z konsekwencji były zmiany w politycznej współpracy regionalnej.

Celem niniejszego raportu jest ocena zmian i określenie perspektyw politycznej współpracy regionalnej w Europie Środkowej po wybuchu wojny. Podstawą analizy jest porównanie funkcjonowania najważniejszych środkowoeuropejskich formatów politycznej współpracy regionalnej przed obecną odsłoną rosyjskiej agresji i po jej rozpoczęciu. Są nimi:

- Grupa Wyszehradzka (V4, powstała w 1991 r.);
- B3 (1991 r.);
- Bukareszteńska Dziewiątka (B9, 2015 r.);
- Trójkąt Sławkowski (S3, 2015 r.);
- Inicjatywa Trójmorza (TSI, 2016 r.);
- Centralna Piątka (C5, 2020 r.);
- Format 3+1 (intensyfikuje działania od 2020 r.);
- Trójkąt Lubelski (L3, 2020 r.).

Raport uwzględnia zatem główne środkowoeuropejskie formaty współpracy, które służą konsultacjom politycznym lub – jak w przypadku Inicjatywy Trójmorza – zawierają taki komponent. Dodatkowo bierze pod uwagę najstarszą współczesną formułę politycznej współpracy regionalnej w Europie Środkowej:

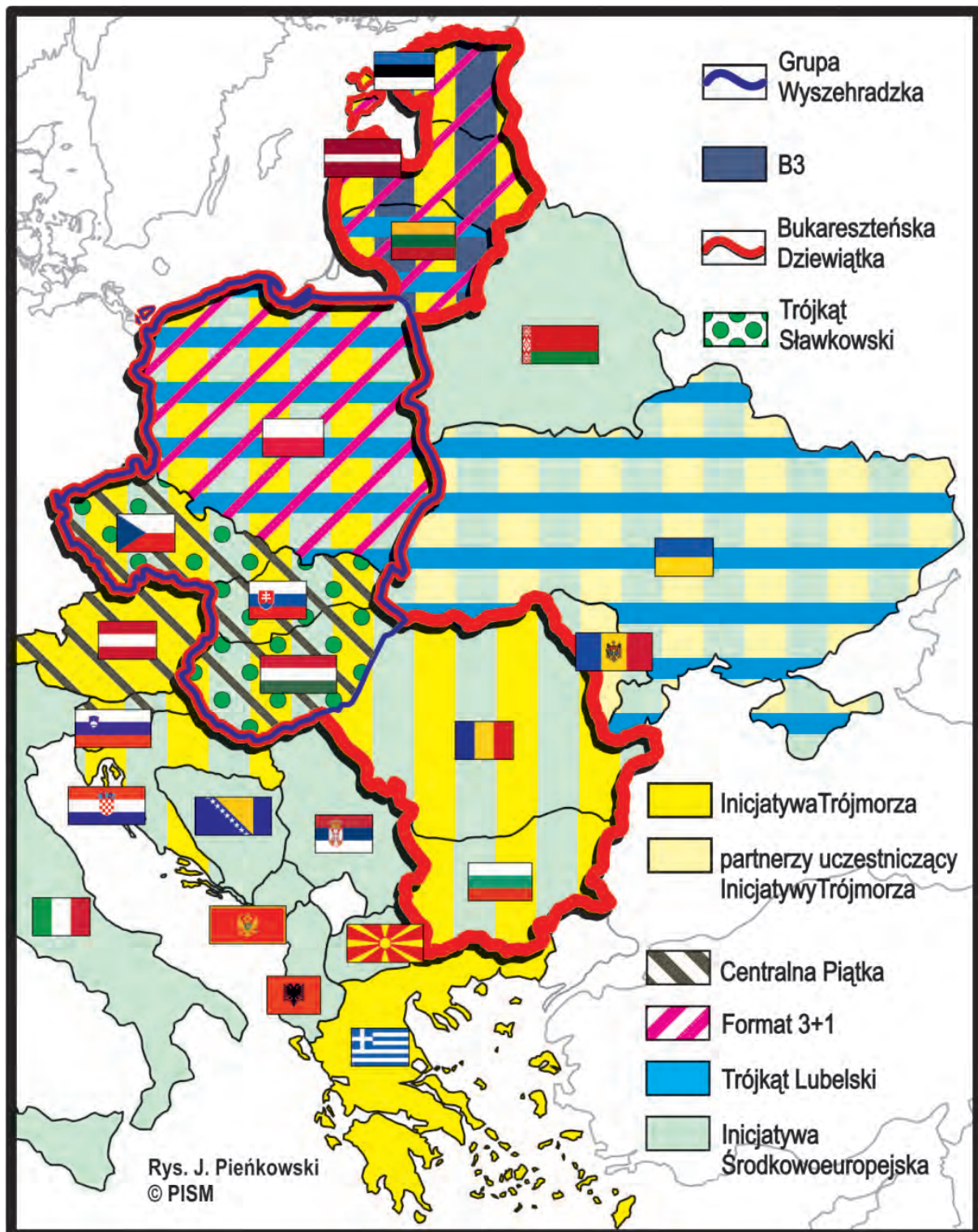
- Inicjatywę Środkowoeuropejską (1989 r.).

Mimo nazwy sugerującej skupienie się na współpracy w Europie Środkowej inicjatywa ta na znaczącym obszarze wykracza jednak poza ten region i składa się w podobnych proporcjach z państw UE i pozostających poza nią.

---

<sup>1</sup> O ile nie wskazano inaczej, „wojna”, „agresja” i „inwazja” rozumiane są jako pełnowymiarowa agresja Rosji na Ukrainę, rozpoczęta 24 lutego 2022 r.





RYS. 1. FORMATY POLITYCZNEJ WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ W EUROPIE ŚRODKOWEJ

Najistotniejszym czynnikiem warunkującym współpracę regionalną jest zaangażowanie państw, które widzą w niej instrument realizacji własnych interesów narodowych. Dlatego analiza opiera się na przeglądzie głównych kierunków polityk zagranicznej i bezpieczeństwa poszczególnych państw regionu oraz modyfikacji tych polityk po agresji Rosji na Ukrainę. Biorąc pod uwagę czynniki polityczne i strategiczne, a w mniejszym stopniu historyczne, geograficzne i kulturowe, za przynależne do regionu autorzy uznają państwa członkowskie Bukareszteńskiej Dziewiątki:

- Polskę;
- Czechy;
- Słowację;
- Węgry;
- Litwę;
- Łotwę;
- Estonię;
- Rumunię;
- Bułgarię.

Wszystkie państwa wchodzące w skład tego formatu należą jednocześnie do UE i NATO. Z wyjątkiem Czech stanowią wschodnią flankę Sojuszu.

Na podstawie powyższych założeń raport jest podzielony na następujące części:

- Część I ocenia działanie regionalnych formatów współpracy przed rosyjską agresją, uwykułając zarówno najważniejsze kwestie wspólne dla Europy Środkowej, jak i płaszczyzny podziałów.
- Część II przedstawia założenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państw środkowo-europejskich do 2022 r., ich politykę w ramach UE i NATO, wobec Rosji i Ukrainy oraz Stanów Zjednoczonych i Chin, a także zaangażowanie we współpracę regionalną. Wskazuje najważniejsze elementy reakcji politycznej i wojskowej na rosyjską agresję na Ukrainę. Przedstawia i ocenia kluczowe zmiany w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa poszczególnych państw w pierwszych dwóch latach pełnoskalowej wojny na Ukrainie.
- Część III pokazuje wpływ wojny na funkcjonowanie najważniejszych formatów politycznej współpracy regionalnej w Europie Środkowej w tym okresie.
- Raport wieńczy najistotniejsze wnioski i perspektywy dotyczące tej współpracy.

## I. WSPÓŁPRACA ŚRODKOWOEUROPEJSKA PRZED NAPAŚCIĄ ROSJI NA UKRAINĘ

### GRUPA WYSZEHRADZKA



Grupa Wyszehradzka (V4) jest jednym z najstarszych formatów nieformalnej współpracy regionalnej w Europie Środkowej. Powstała w 1991 r. z udziałem Czechosłowacji (od jej rozpadu w 1993 r. – Czech i Słowacji), Polski i Węgier w celu usprawnienia kooperacji i wzajemnego wsparcia w procesie integracji europejskiej i transatlantyckiej. Spełnieniem tych ambicji była akcesja do NATO Czech, Polski i Węgier w 1999 r., a Słowacji w 2004 r., oraz przystąpienie całej czwórki do UE w 2004 r. Od tego czasu V4 działa przede wszystkim jako forum konsultacyjne – na szczeblu prezydenckim, rządowym i roboczym – w sprawach polityki europejskiej. Jediną instytucją V4 jest powołany w 2000 r. Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki, którego zadaniem jest finansowanie m.in. wspólnych przedsięwzięć kulturalnych i naukowych, a roczny budżet wynosi 10 mln euro.

Po 2004 r. nowym celem współpracy V4 stało się wspieranie transformacji demokratycznej państw w najbliższym otoczeniu UE, przede wszystkim z wykorzystaniem unijnej polityki rozszerzenia na Bałkanach Zachodnich, zaś na wschodzie – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (od 2009 r. prowadzonej w ramach Partnerstwa Wschodniego). Państwa wyszehradzkie należały wtedy do najbardziej zaangażowanych w te polityki państw członkowskich, także poprzez formaty V4+. Silne polityczne wsparcie grupy dla Partnerstwa Wschodniego udało się utrzymać do rosyjskiej aneksji Krymu i agresji na Ukrainę w 2014 r. Po tych wydarzeniach ocena konfliktu i poziom zaangażowania we wspieranie Ukrainy były uwarunkowane relacjami dwustronnymi poszczególnych państw V4 z Rosją – najmniej zaangażowane były Węgry pod rządami Viktora Orbána i Słowacja za rządów premiera Roberta Ficy, co utrudniło wspólne działania. Grupa Wyszehradzka prowadziła ponadto dialog polityczny w formule V4+ z partnerami z UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (np. z państwami nordyckimi i bałtyckimi) oraz pozaeuropejskimi (m.in. Koreą Płd., Japonią czy Izraelem), który był skupiony na współpracy gospodarczej.

Od 2015 r. tematem łączącym V4 stał się kryzys migracyjny. Wszystkie cztery państwa odrzuciły obowiązkowe przyjmowanie uchodźców i stanęły w opozycji do rozwiązań proponowanych przez Komisję Europejską (choć Czechy i Słowacja przyjęły symboliczną liczbę azylantów). Takie stanowisko w dużym stopniu ukształtowała wewnętrzna walka polityczna w państwach grupy. Rządy, by zwiększać otrzymywane poparcie, wykorzystywały V4 do ukazywania swoich działań jako elementu zwartej opozycji regionu przeciwko decyzjom instytucji unijnych<sup>2</sup>.

Nowy podział w V4 powstał w związku ze sporami na tle przestrzegania zasad rządów prawa – od 2011 r. przez Węgry, a po 2015 r. także przez Polskę. Czechy i Słowacja dystansowały się od nich, by nie być kojarzonymi z problematycznymi członkami UE (Polska i Węgry jako jedyne państwa unijne były objęte procedurą z art. 7 TUE, odpowiednio od 2017 i 2018 r.). Miało to konsekwencje m.in. dla wspólnego stanowiska V4 w rozwijającej się od 2017 r. debacie na

<sup>2</sup> Grupa Wyszehradzka: rezygnacja z relokacji uchodźców to nasz sukces, IAR, 12 października 2018 r., [www.polskieradio24.pl](http://www.polskieradio24.pl).

temat przyszłości Unii. Ograniczało się ono do podstawowych postulatów, np. pogłębienia jednolitego rynku, nie obejmowało natomiast szczegółowego planu reformy funkcjonowania wspólnoty.

Jednym z istotniejszych osiągnięć V4 było powołanie w 2016 r. w ramach UE Wyszehradzkiej Grupy Bojowej pod polskim dowództwem. Dotychczas trzykrotnie (w 2016, 2019 i 2023 r.) pełniła ona półroczne dyżury w ramach Europejskich Sił Szybkiego Reagowania. Grupa przysłużyła się pogłębieniu współpracy obronnej i wzrostowi interoperacyjności sił zbrojnych państw wyszehradzkich.

Stałą ambicją współpracy V4 od początku jej istnienia była rozbudowa infrastruktury transportowej i energetycznej, która miała służyć większej spójności i bezpieczeństwu energetycznemu Europy Środkowej. Choć rządy państw wyszehradzkich deklarowały, że traktują to zadanie priorytetowo, postępy były powolne. Powodem było skupienie się na rozwijaniu połączeń drogowych przede wszystkim z Europą Zachodnią oraz brak rzeczywistego zainteresowania Słowacji i Węgier uniezależnieniem się od rosyjskich surowców energetycznych. Infrastruktura łącząca północ z południem regionu została jednak znacznie rozbudowana w porównaniu ze stanem z początku lat 90. XX w., dzięki czemu transport jest bardziej sprawny, a dostęp do alternatywnych źródeł energii – łatwiejszy.

W okresie poprzedzającym pełnoskalową inwazję Rosji na Ukrainę V4 była skupiona na współpracy unijnej, głównie wokół polityki energetyczno-klimatycznej (starając się zapewnić sprawiedliwą zieloną transformację). Choć grupa reagowała również na coraz bardziej agresywną politykę Rosji (np. wydając oświadczenie premierów po ujawnieniu w 2021 r. przez czeskie służby bezpieczeństwa odpowiedzialności Rosji za wybuchy składów amunicji w Vrběticach), nie podjęła zdecydowanych działań. Podobnie powściągliwie lub w ogóle nie odnosiła się do wyzwań dotyczących Białorusi – sfałszowanych wyborów prezydenckich w 2020 r. i wywołanego przez nią kryzysu uchodźczego na granicy z Polską, Litwą i Łotwą w 2021 r. W obu przypadkach powodem było podejście Węgier afirmujące politykę Rosji i Białorusi, które uniemożliwiało zajęcie przez V4 mocnego stanowiska w kwestiach polityki wschodniej i bezpieczeństwa.

### B3



Litwa, Łotwa i Estonia po odnowieniu niepodległości i wyjściu z ZSRR przechodziły podobną transformację ustrojową oraz systematycznie zacieśniały współpracę trójstronną. W 1991 r. powołały formalnie Radę Bałtycką, która miała służyć kooperacji parlamentów, wspierać kształtowanie wspólnej polityki zagranicznej i sprzyjać rozwojowi przyszłej działalności instytucjonalnej B3. Umowa<sup>3</sup> o bałtyckiej współpracy parlamentarnej i rządowej, podpisana następnie w Tallinnie w 1994 r., dała podstawy Bałtyckiemu Zgromadzeniu Ministrów. Od 2004 r. odbywają się coroczne szczyty obu tych formatów, organizowane w ramach prezydencji sprawowanych naprzemiennie przez każde państwo. Szczytom towarzyszy Zgromadzenie Bałtyckie – posiedzenie Rady Bałtyckiej i ministrów spraw zagranicznych trzech państw.

<sup>3</sup> Umowa o współpracy parlamentarnej i rządowej została zawarta 13 czerwca 1994 r. w Tallinnie, protokół zmieniający umowę został podpisany 28 listopada 2003 r. w Wilnie.

Współpraca państw bałtyckich, które mają podobny, niewielki potencjał demograficzny, gospodarczy i militarny, opiera się na wspólnej percepcji zagrożeń i wzorowana jest na modelu nordyckim. Obejmuje głównie rządowe konsultacje działań na poziomie NATO czy UE, także w zakresie polityki bezpieczeństwa. Trialog dotyczył również projektów energetycznych i infrastrukturalnych oraz służył jako narzędzie zarządzania kryzysowego podczas pandemii i kryzysu migracyjnego na granicy z Białorusią. W obliczu realności rosyjskiej inwazji na Ukrainę ministrowie obrony Litwy, Łotwy i Estonii wydali w styczniu 2022 r. oświadczenie o wspólnym dozbajaniu ukraińskiej armii.

#### BUKARESZEŃSKA DZIEWIĄTKA



Bukareszteńska Dziewiątka (B9) jest platformą nieformalnej koordynacji polityk bezpieczeństwa państw Europy Środkowej, które należą równocześnie do NATO i UE, powstała w odpowiedzi na zagrożenie coraz bardziej agresywnym rosyjskim imperializmem. Założeniem tego formatu było robocze spotkanie prezydentów regionu w lipcu 2014 r. – na zaproszenie Bronisława Komorowskiego do Warszawy przybyli liderzy Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji i Węgier. Celem spotkania było omówienie sytuacji na Ukrainie, która zmagająca się z hybrydową agresją Rosji na Krym i Donbas, oraz sformułowanie odpowiedzi NATO na wzrost poczucia zagrożenia państw jego wschodniego pogranicza<sup>4</sup>.

Pierwsze oficjalne spotkanie głów państw w tym formacie – w listopadzie 2015 r. w Bukareszcie (stąd przyjął on nazwę) – zainicjowali prezydenci Andrzej Duda i Klaus Iohannis. Posłużyło ono ustaleniu wspólnego stanowiska przed zaplanowanym na czerwiec 2016 r. szczytem NATO w Warszawie, który miał zadecydować o sposobie wzmocnienia wschodniej flanki. W rezultacie postulat rozmieszczenia na niej wojsk sojuszniczych – czego jednoznacznie żądały Polska, Rumunia i państwa bałtyckie – stał się wspólny dla całego regionu<sup>5</sup>, choć Czechy i Słowacja nie były zainteresowane obecnością takich sił na swoim terytorium, a Węgry i (wówczas) Bułgaria były przychylnie Rosji. Wypracowane przez B9 stanowisko pomogło przełamać obawy części zachodnich sojuszników przed rozmieszczeniem wojsk na terytorium wschodnich członków NATO, co rzekomo miałyby prowokować Rosję do kolejnych agresywnych posunięć. Ostatecznie na szczycie w Warszawie Sojusz zdecydował o powołaniu w Polsce, Estonii, Łotwie i Litwie – zgodnie z ich oczekiwaniami – wielonarodowych grup bojowych, natomiast w Rumunii – ku jej rozczarowaniu – powstała tylko wielonarodowa brygada szkoleniowa.

Podczas następnego spotkania B9 (w czerwcu 2018 r. w Warszawie) prezydenci zdecydowali się nadać cykliczność temu formatowi<sup>6</sup>. Dzięki niemu obawy i oczekiwania regionu stały się skuteczniej artykułowane na forum NATO. Kolejne szczyty B9 odbyły się w Koszycach w lutym 2019 r. oraz w Bukareszcie w maju 2021 r. Niezależnie od prezydenckiej formuły współpracy w ramach B9 od 2016 r. odbywają się także spotkania ministrów spraw zagranicznych, a od 2018 r. również ministrów obrony.

<sup>4</sup> Spotkanie prezydentów państw bałtyckich, V4, Bułgarii i Rumunii, Prezydent RP, 21 lipca 2014 r., [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl).

<sup>5</sup> Prezydent w Bukareszcie: Pokazaliśmy jedność i decyzyjność, Prezydent RP, 4 listopada 2015 r., [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl).

<sup>6</sup> Joint Declaration of the Heads of State Bucharest 9 meeting (Warsaw, 8th June 2018), Prezydent Rumunii, 8 czerwca 2018 r., [www.presidency.ro](http://www.presidency.ro).

**TRÓJKĄT SŁAWKOWSKI**

Trójkąt Sławkowski<sup>7</sup> (S3), założony w 2015 r. i zrzeszający Słowację, Czechy i Austrię, działa przede wszystkim na poziomie ministrów spraw zagranicznych, służąc konsultacji i koordynacji działań. Obejmuje jedynie segment współpracy regionalnej, skupiając się na wspieraniu wzrostu gospodarczego oraz na aktualnych wyzwaniach europejskich. Do najczęstszych tematów poruszanych przez ministrów S3 należą migracja i integracja państw Bałkanów Zachodnich z UE.

W odróżnieniu od V4 rzadkością w tym formacie jest przyjmowanie wspólnych dokumentów. Dlatego wyjątkowy charakter miała ogłoszona w lipcu 2021 r. w Poysdorfie deklaracja o „cyfrowym humanizmie”, która podkreśla znaczenie praw człowieka w transformacji cyfrowej.

Podejście do Rosji i Ukrainy do lutego 2022 r. miało w S3 drugorzędne znaczenie. Trójkąt podjął jednak inicjatywę w obliczu groźby rosyjskiej agresji i 7–8 lutego 2022 r. ministrowie spraw zagranicznych wspólnie odwiedzili Kijów i część Donbasu będącą pod ukraińską kontrolą. Podczas spotkania z prezydentem Wołodymyrem Zełenskim wyrazili m.in. poparcie dla suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, a także podkreślili związek między bezpieczeństwem jej i reszty kontynentu.

**INICJATYWA TRÓJMORZA**

Inicjatywę Trójmorza (TSI) powołało w 2016 r. 12 państw: Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry. Jej celem jest harmonizacja UE dzięki rozbudowie infrastruktury transportowej, wzmocnieniu bezpieczeństwa energetycznego i rozwojowi gospodarki cyfrowej w Europie Środkowej. Status obserwatora uzyskały w kolejnych latach Niemcy, USA, Komisja Europejska (KE), Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy.

Trudność w przełożeniu corocznych szczytów prezydentów na wspólną realizację projektów była efektem różnego poziomu zaangażowania – od promujących inicjatywę Polski, Rumunii i (do 2020 r.) Chorwacji po bierne wobec TSI Austrię, Czechy, Słowację i Węgry. Jednocześnie zainaugurowany w 2019 r. Fundusz Trójmorza zgromadził niespełna 1 mld euro, czyli 0,5% łącznej wartości projektów priorytetowych – jego głównym udziałowcem pozostaje Polska z wkładem 750 mln euro, zaś Austria, Czechy i Słowacja do niego nie przystąpiły. Dlatego kraje TSI nadal realizowały inwestycje infrastrukturalne, bazując na funduszach unijnych i priorytetach narodowych<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> D. Kałan, *Trójkąt sławkowski: konkurencja dla Wyszehradu?*, „Biuletyn PISM”, nr 18 (1255), 16 lutego 2015 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>8</sup> Szerzej: T. Żornaczuk oraz K. Dudzińska, V. Józwiak, Ł. Ogrodnik, J. Pieńkowski, *Promocja Inicjatywy Trójmorza w krajach członkowskich i wśród państw-obszerników*, „PISM Strategic File”, nr 12 (104), grudzień 2021, [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

### CENTRALNA PIĄTKA



Zainaugurowany w 2020 r. przez ministrów spraw zagranicznych Austrii, Czech, Słowacji, Słowenii i Węgier format Centralna Piątka (C5)<sup>9</sup> pierwotnie koncentrował się na koordynacji walki z pandemią COVID-19, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli granicznych. Współpraca w C5 objęła następnie także kwestie unijne, w tym konsultacje programów przewodnictw w Radzie UE, polityki migracyjnej czy przyspieszania integracji europejskiej państw Bałkanów Zachodnich.

Kwestie polityki wschodniej oraz stosunku do Ukrainy i Rosji nie należały do głównych tematów C5 przed rosyjską inwazją na Ukrainę. Wynikało to m.in. z różnej percepcji Rosji jako zagrożenia.

### FORMAT 3+1



3+1 jest formułą współpracy politycznej ad hoc Polski oraz Litwy, Łotwy i Estonii. Skupia się na sprawach bezpieczeństwa, często energetycznego, i wschodnich. U jej podstaw leżało zbieżne postrzeganie zagrożeń wynikających z graniczenia z Rosją, a w przypadku Polski, Litwy i Łotwy – także z Białorusią.

Intensyfikacja współpracy na najwyższych szczeblach politycznych nastąpiła w 2020 r., po sfałszowanych wyborach prezydenckich na Białorusi, i dotyczyła związanego z tym zagrożenia. Dla Polski wspólne działanie było istotne także ze względu na brak możliwości wyrażenia silnego głosu regionalnego w tej sprawie przez V4. Prezydenci Polski i państw bałtyckich zajęli wtedy mocniejsze stanowisko niż prezydenci V4, gdzie rozbieżności skutkowały także brakiem oświadczenia premierów<sup>10</sup>.

Dalsze zacieśnianie współpracy 3+1 było widoczne w 2021 r., w czasie białoruskiego kryzysu granicznego, który polegał m.in. na umożliwianiu przez Białoruś wjazdu migrantów z Afryki i Azji i dowożeniu ich pod unijne granice (z Polską, Litwą i Łotwą). Skutkowało to m.in. pierwszym w historii spotkaniem ministrów spraw zagranicznych oraz obrony Polski i państw bałtyckich w Rydze we wrześniu 2021 r. Dotyczyło ono m.in. Białorusi i współpracy w ramach NATO, czego koordynację zapowiedzieli ministrowie także na przyszłość<sup>11</sup>. Wspólnota interesów i oceny zagrożeń stała za konsultacjami premiera Mateusza Morawieckiego w państwach bałtyckich w końcu 2021 r., w obliczu narastającego niebezpieczeństwa pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę.

<sup>9</sup> Ł. Ogrodnik, T. Żornaczuk, *Centralna Piątka – bilans roku funkcjonowania*, „Biuletyn PISM”, nr 120 (2318), 21 czerwca 2021 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>10</sup> Szerzej: T. Żornaczuk, *Zmiany we współpracy w Europie Środkowej z polskiej perspektywy*, „Biuletyn PISM”, nr 78 (2699), 21 czerwca 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>11</sup> *Riga hosts a historic meeting of the ministers of foreign affairs and defence of the Baltic States and Poland*, MSZ Republiki Łotewskiej, 13 września 2021 r., [www.mfa.gov.lv](http://www.mfa.gov.lv).

**TRÓJKĄT LUBELSKI**

Zrzeszający Polskę, Litwę i Ukrainę Trójkąt Lubelski, założony w 2020 r. przez ministrów spraw zagranicznych, funkcjonuje również w formacie szefów innych resortów, premierów oraz prezydentów. Zgodnie z deklaracją założycielską L3 ma m.in. przybliżyć Ukrainę do członkostwa w UE i NATO oraz zacieśniać stosunki między narodami dawnej Rzeczypospolitej. Członkowie formatu są tym samym otwarci na ewentualne dołączenie do niego Białorusi, jeśli dojdzie do zmiany jej systemu na demokratyczny. L3 podkreśla także rolę współpracy wojskowej, która odbywa się w ramach zainaugurowanej w Lublinie w 2016 r. brygady litewsko-polsko-ukraińskiej. W lipcu 2021 r. ministrowie spraw zagranicznych przyjęli deklarację o wspólnym europejskim dziedzictwie i wartościach<sup>12</sup>, w której m.in. podkreślili nielegalność aneksji Krymu przez Rosję, potępiłi jej agresję na Ukrainę oraz zapowiedzieli wspólne wysiłki w ramach Platformy Krymskiej.

Zadaniem Trójkąta przed lutym 2022 r. było także zwalczanie dezinformacji i działań hybrydowych Rosji. Dążąc do tego celu, Polska i Litwa deklarowały chęć przekonywania państw UE i NATO do większej solidarności z Ukrainą. W geście wsparcia dla niej prezydenci Litwy i Polski odwiedzili Kijów w przededniu rosyjskiej inwazji. W deklaracji wówczas podpisanej potępiłi uznanie przez Rosję niepodległości tzw. Ługańskiej Republiki Ludowej oraz Donieckiej Republiki Ludowej.

**INICJATYWA ŚRODKOWOEUROPEJSKA**

Inicjatywa Środkowoeuropejska (IŚE) jest najstarszą i najszerszą platformą współpracy w regionie. Zainicjowało ją porozumienie z 1989 r. zwane Quadragonale (nazwa IŚE obowiązuje od 1992 r.) o współpracy transgranicznej Austrii, Jugosławii, Węgier i Włoch, należących wówczas do różnych systemów politycznych i gospodarczych. Po upadku bloku wschodniego oraz rozpadzie Jugosławii i ZSRR przystąpiły do niego kolejne państwa i obecnie do IŚE należy 17 krajów: Albania, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Czechy i Słowacja (pierwotnie jako Czechosłowacja), Macedonia Północna, Mołdawia, Polska, Rumunia, Serbia, Słowenia, Ukraina, Węgry i Włochy (Austria opuściła ją w 2018 r.).

IŚE skupia się na wspieraniu krajów ubiegających się o członkostwo w UE, zaś jej pierwotnym celem było zbliżanie transformujących się państw postkomunistycznych do Zachodu, wzmacnianie pokoju, demokracji, współpracy gospodarczej i kontaktów społecznych w regionie. Głównym animatorem IŚE pozostawały Włochy, które widziały w niej instrument hamowania wpływów zjednoczonych Niemiec w Europie Środkowej i na Bałkanach. Działania włoskich władz doprowadziły do powołania instytucji sekretarza generalnego i sekretariatu wykonawczego w Trieście.

<sup>12</sup> Deklaracja ministrów spraw zagranicznych państw Trójkąta Lubelskiego o wspólnym dziedzictwie europejskim i wspólnych wartościach, MSZ, 7 lipca 2021 r., [www.gov.pl/web/dyplomacja](http://www.gov.pl/web/dyplomacja).



Funkcjonalność ISE jest niewielka. Główną jej aktywnością są roczne prezydencje i coroczne szczyty premierów lub ministrów spraw zagranicznych oraz spotkania parlamentarzystów, które mają przede wszystkim wymiar kurtuazyjny. Wymierny skutek przynoszą jedynie niewielkie projekty wymiany doświadczeń. Są one wspierane przez finansowany ze składek członkowskich Fundusz Współpracy oraz ufundowany przez Włochy Fundusz ISE w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju – w 2022 r. wydały one odpowiednio ok. 0,46 mln i 3,7 mln euro.

## II. POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWEJ I JEJ ZMIANY PO NAPAŚCI ROSJI NA UKRAINĘ



Zgodnie ze Strategią polskiej polityki zagranicznej na lata 2017–2021 – jedynym tego typu dokumentem rządów Zjednoczonej Prawicy z lat 2015–2023 – członkostwo Polski w UE i NATO służyło dwóm nadrzędnym celom: zagwarantowaniu bezpieczeństwa państwa i obywateli oraz zapewnieniu warunków rozwoju. Stąd założenie strategii, że kluczowy jest „wysiłek na rzecz ich wzmocnienia i wewnętrznej konsolidacji”<sup>13</sup>.

Od 2015 r. Polska co do zasady odrzucała jednak udział w pogłębianiu integracji europejskiej, a przyszłość UE widziała w silnych państwach członkowskich. Pozostawała w sporze z KE w kwestii praworządności, czego wyrazem były m.in. uruchomienie procedury z art. 7. TUE w 2017 r. i brak wypłat z Krajowego Planu Odbudowy od 2021 r. Promowała rozszerzenie UE i potrzebę ambitniejszej polityki w tym zakresie wobec wschodnich partnerów. Wspierała mechanizmy unijnej współpracy w obszarze bezpieczeństwa, które miały uzupełniać działania NATO, a nie prowadzić do ich powielania i osłabiania więzi transatlantyckich. Założenia te odzwierciedlała Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2020 r. Dlatego Polska sceptycznie podchodziła m.in. do tzw. autonomii strategicznej.

Za główny filar bezpieczeństwa w Europie Polska uważała NATO i Stany Zjednoczone, uznając, że państwo to pełni najważniejszą rolę w Sojuszu. USA na mocy porozumienia dwustronnego utrzymują w Polsce bazę antyrakietową i kontyngent wojskowy, a w ramach NATO dowodzą wielonarodową grupą bojową. Polska wskazywała, że jej środowisko bezpieczeństwa pogorszyło się w wyniku aneksji Krymu przez Rosję i wywołanego przez nią konfliktu we wschodniej Ukrainie. Sygnalizowała rewizjonistyczne zapędy Rosji, a także zagrożenia ze strony Białorusi po sfałszowanych wyborach prezydenckich w 2020 r. i wywołaniu rok później kryzysu migracyjnego na wschodnich granicach UE. Polska pozostawała w głównym unijnym nurcie państw oceniających stosunki z Chinami coraz bardziej wstrzeźliwie. Uwzględniała przy tym niesatysfakcjonujące efekty współpracy, w której jej celem było m.in. zwiększenie eksportu polskich towarów do Chin, ale też ograniczanie negatywnych wpływów ChRL na bezpieczeństwo UE, także gospodarcze.

Polska kształtowała politykę bezpieczeństwa również przez współpracę z partnerami regionalnymi „podzielającymi polski punkt widzenia na charakter wyzwań płynących z sąsiedztwa wschodnioeuropejskiego”<sup>14</sup>, głównie z V4, Rumunią i państwami bałtyckimi. Od lat konsultowała politykę europejską w V4 – najważniejszym dla Polski forum regionalnym, a od 2015 r. rząd Zjednoczonej Prawicy podkreślał znaczenie tej współpracy szczególnie w kwestiach migracji. Postrzegał też Węgry jako głównego partnera politycznego w regionie i w UE, w której oba kraje wspierały się w sporze z KE. Cenił tę współpracę wyżej niż z Niemcami i Francją, czego przejawem było m.in. ograniczenie do minimum zaangażowania w format Trójkąta Weimarskiego. Polska zainicjowała i pozostała głównym animatorem współpracy w Bukareszteńskiej Dziewiątce, mając na celu wzmocnienie wschodniej flanki NATO. Promowała Inicjatywę Trójmorza jako jej współautor i sugerowała jej użyteczność także w obszarze bezpieczeństwa. Współpracowała z państwami bałtyckimi w formacie 3+1,

<sup>13</sup> *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021*, MSZ, s. 3, [www.gov.pl/web/dyplomacja](http://www.gov.pl/web/dyplomacja).

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 10.

a w ramach Trójkąta Lubelskiego – z Litwą i Ukrainą, starając się o m.in. przybliżanie jej do NATO i UE. Polska wspierała demokratyczną transformację Ukrainy i jej euroatlantyckie aspiracje, mimo że relacje obciążały kwestie historyczne, przede wszystkim spór o rzeź wołyńską z czasów II wojny światowej i o ekshumację jej ofiar.

Nasilająca się agresywność Rosji stała się jednym z kluczowych uwarunkowań polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na przełomie 2021 i 2022 r. Celem Polski było przyjęcie przez NATO strategii wskazującej Rosję jako zagrożenie militarne i otwierającej drogę do zmian w Sojuszu w postaci wzmocnienia wschodniej flanki i zwiększenia sił zdolnych do szybkiego przerzutu w czasie kryzysu.

Po inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r. Polska – także m.in. ze względu na położenie geograficzne i dotychczasową politykę – znalazła się w awangardzie wszechstronnej pomocy temu państwu. Obejmowała ona m.in. dostawy broni i amunicji (w tym jako pierwsza obok Słowacji przekazała samoloty bojowe – myśliwce MiG-29), przyjęcie uchodźców, ewakuację rannych oraz utworzenie hubu wojskowego i humanitarnego. Polska inicjowała też międzynarodowe wsparcie polityczne, np. list prezydentów ośmiu państw środkowoeuropejskich z poparciem wniosku Ukrainy o członkostwo w UE. Aktywnie działała na rzecz nadania Ukrainie statusu kandydata<sup>15</sup>, a także zabiegała o zacieśnienie z nią współpracy przez NATO i o izolowanie Rosji.

Napaść Rosji na Ukrainę potwierdziła zasadność głównych założeń polskiej polityki bezpieczeństwa. W lipcu 2022 r. NATO przyjęło strategię, która spełniała większość polskich oczekiwań. Rosyjska agresja doprowadziła do zacieśnienia polsko-amerykańskich relacji politycznych – Joe Biden był pierwszym prezydentem USA, który odwiedził Polskę dwukrotnie w ciągu jednego roku (w marcu 2022 r. i lutym 2023 r.). Wzmocniła także negatywne postrzeganie Chin, głównie za sprawą ich wsparcia dla Rosji, choć Polska nadal utrzymywała kanały komunikacji z ChRL i nie wykluczała współpracy.

Po ataku Rosji na Ukrainę Polska nie musiała znacząco korygować swojej polityki wschodniej, sojuszniczej i unijnej, lecz dokonała zmian w regionalnej. Zaniechała dwustronnej współpracy politycznej z Węgrami, których reakcja na wojnę na Ukrainie spowodowała niemal całkowite zawieszenie działań politycznych V4. Minister spraw zagranicznych Zbigniew Rau w przedstawionej Sejmowi w kwietniu 2023 r. informacji o zadaniach polityki zagranicznej wśród istotnych dla Polski formatów współpracy regionalnej wskazał V4 dopiero w trzeciej kolejności – po TSI i B9<sup>16</sup>. Rozwijał jednocześnie współpracę w ramach 3+1, m.in. poprzez podpisanie tzw. deklaracji ryskiej kilka tygodni wcześniej<sup>17</sup>. Po objęciu władzy przez nowy rząd w grudniu 2023 r. premier Donald Tusk w exposé zapowiedział zamiar wzmocnienia współpracy z państwami bałtyckimi<sup>18</sup> i nordyckimi w zakresie bezpieczeństwa<sup>19</sup>. Ponadto m.in. powrócił do współpracy weimarskiej.

<sup>15</sup> T. Żornaczuk, *Wsparcie i kalkulacje. Rola Polski i innych państw członkowskich w przyznaniu Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w Unii*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2023, nr 3, s. 103–112.

<sup>16</sup> *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2023 r.*, MSZ, 13 kwietnia 2023 r., s.18, [www.gov.pl/web/dyplomacja](http://www.gov.pl/web/dyplomacja).

<sup>17</sup> *Wizyta Ministra Raua w Rydze i podpisanie wspólnej deklaracji z ministrami spraw zagranicznych państw bałtyckich*, MSZ, 31 stycznia 2023 r., [www.gov.pl/web/dyplomacja](http://www.gov.pl/web/dyplomacja).

<sup>18</sup> Premier poinformował, że po pierwszej zagranicznej wizycie w Brukseli uda się do Tallinna na spotkanie z premierami Estonii, Litwy i Łotwy. Ostatecznie grudniowa wizyta nie doszła do skutku ze względów zdrowotnych po stronie gospodarzy. Tusk spotkał się natomiast z premier Łotwy pod koniec lutego 2024 r. w Warszawie i z premier Litwy na początku marca 2024 r. w Wilnie. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski z kolei spotkał się z litewskim ministrem Gabrieliusem Landsbergisem w styczniu 2024 r. w Wilnie i w marcu 2024 r. w Warszawie, z estońskim ministrem Margusem Tsahkną w lutym 2024 r. w Warszawie i z łotewskim ministrem Krišjānisem Kariņšem w marcu w Rydze..

<sup>19</sup> *Stenogram exposé premiera Donalda Tuska*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 13 grudnia 2023 r., [www.gov.pl/web/premier](http://www.gov.pl/web/premier).

Polska dokonała zmian w wewnętrznej polityce obronnej i bezpieczeństwa. W marcu 2022 r. przyjęła Ustawę o obronie ojczyzny. Zgodnie z nią od 2023 r. wydatki na obronność miały wzrosnąć do co najmniej 3% PKB. Faktycznie w 2023 r. wyniosły one 3,9% PKB – najwięcej wśród państw NATO. W budżecie na 2024 r. mają wynieść z kolei ok. 4,2% PKB – tak, jak zapisano w propozycji poprzedniego rządu Zjednoczonej Prawicy, który w połowie 2023 r. zapowiadał budowę w ciągu dwóch lat najsilniejszej armii lądowej Sojuszu w Europie<sup>20</sup>. Zgodnie z tymi deklaracjami polska armia miałaby do 2035 r. liczyć 300 tys. osób. Tuż przed drugą rocznicą wybuchu wojny Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego zaproponował dalsze unowocześnianie armii, wskazując na możliwość rozbudowania jej o 150 tys. osób w aktywnej rezerwie, łącznie do 450 tys.<sup>21</sup>



Podstawą polityki bezpieczeństwa Czech jest członkostwo w NATO i w UE. Wskazuje na to m.in. strategia bezpieczeństwa na lata 2015–2023<sup>22</sup>, która podkreśla znaczenie współpracy nie tylko w wymiarze transatlantyckim, ale także unijnym. Takie podejście korespondowało z powszechnym wśród czeskiej klasy politycznej poparciem dla tzw. autonomii strategicznej UE, postrzeganej jako impuls do rozwoju krajowego przemysłu oraz pogłębienia współpracy z europejskimi partnerami. Od grudnia 2021 r. polityka europejska – również w obszarze bezpieczeństwa i obrony – jest wypadkową stanowisk pięciu partii wchodzących w skład rządzącej koalicji pod przewodnictwem premiera Petra Fiali.

Chociaż strategia nie wskazywała wprost Rosji jako zagrożenia, czyniły to coroczne jawne raporty Informacyjnej Służby Bezpieczeństwa (BIS). Program rządu Fiali ze stycznia 2022 r.<sup>23</sup> zakładał z kolei rewizję stosunków z Rosją, które pogarszały się od lat, na co złożyło się uznanie jej winy za wybuchy w 2014 r. składów amunicji w Vrběticach (wyniki śledztwa ogłoszono w 2021 r.)<sup>24</sup>, a także usunięcie we wrześniu 2019 r. praskiego pomnika marszałka ZSRR Iwana Koniewa<sup>25</sup>.

Krytyczna wobec Rosji polityka rządu była jednak odmienna od prorosyjskich działań urzędującego od 2013 r. prezydenta Miloša Zemana. W obliczu inwazji na Ukrainę zrewidował on jednak swoje stanowisko (przed 24 lutego 2022 r. wykluczał scenariusz pełnoskalowej wojny) i wezwał do nałożenia na Rosję jak najostrzejszych sankcji. Zeman do końca kadencji był zwolennikiem współpracy Czech z Chinami, do której sceptycznie odnosił się rząd Fiali (w tym do inicjatywy 17+1), zacieśniający jednocześnie relacje z Tajwanem. Chociaż najbliższym partnerem Czech tradycyjnie jest Słowacja (ze względu na bliskość kulturową, geograficzną i historyczną), różnice w podejściu do wojny po zmianie słowackiego rządu doprowadziły na początku 2024 r. do kryzysu w stosunkach dwustronnych. Przejawem aktywności

<sup>20</sup> Szef MON: w ciągu dwóch lat Polska będzie miała najsilniejszą armię lądową w Europie, PAP, 28 czerwca 2023 r., [www.pap.pl](http://www.pap.pl).

<sup>21</sup> A. Grochowina, *Polskie wojsko ma liczyć 450 tys. żołnierzy. Ekspert ostrzega: jest mnóstwo czynników ryzyka*, „Gazeta.pl”, 22 lutego 2024 r., [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl).

<sup>22</sup> *Bezpečnostní strategie České republiky*, Rząd Republiki Czeskiej, luty 2015, [www.vlada.gov.cz](http://www.vlada.gov.cz).

<sup>23</sup> *Programové prohlášení vlády*, Rząd Republiki Czeskiej, 1 marca 2023 r., [www.vlada.gov.cz](http://www.vlada.gov.cz).

<sup>24</sup> Ł. Ogrodnik, *Kryzys relacji czesko-rosyjskich siedem lat po wybuchach w Vrběticach*, „Komentarz PISM”, nr 33/2021, 21 kwietnia 2021 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>25</sup> Ł. Ogrodnik, *Komplikacje w stosunkach Czech z Rosją*, „Biuletyn PISM”, nr 179 (1927), 16 grudnia 2019 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

regionalnej Czech jest inicjowanie, współtworzenie i wspieranie różnych formatów współpracy w Europie Środkowej, w tym V4, S3 i C5.

Czechy kompleksowo wsparły Ukrainę i konsekwentnie potępiają rosyjską agresję. Fiala odwiedził Kijów wraz z premierami Polski i Słowenii już 15 marca 2022 r. W kwietniu 2023 r. uczynił to również prezydent Petr Pavel – urzędujący od marca ub.r. i prowadzący politykę wschodnią spójną z rządem Fiali – wraz z prezydent Słowacji Zuzaną Čaputovą. Efektem tej wizyty było podpisanie z prezydentem Zeleńskim deklaracji o współpracy i partnerstwie<sup>26</sup>. Prezydenci Czech i Słowacji poparli także przystąpienie Ukrainy do UE i NATO.

Inwazja Rosji na Ukrainę spowodowała zacieśnianie przez Czechy relacji transatlantyckich oraz pogarszanie stosunków z Rosją i Chinami. Silniejszemu związkowi z USA posłużyła ratyfikowana w sierpniu 2023 r. dwustronna umowa o współpracy w zakresie obrony – DCA<sup>27</sup>. W raporcie za 2022 r.<sup>28</sup> BIS uznał Rosję za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa Czech (Chiny zaś za „złożone zagrożenie”). Choć rosyjska agresja potwierdziła zasadność głównych założeń strategii w kwestiach bezpieczeństwa, skłoniła władze do przygotowania dokumentów jeszcze bardziej adekwatnych do sytuacji. W 2023 r. rząd Fiali zatwierdził nową strategię bezpieczeństwa<sup>29</sup> oraz strategię obrony<sup>30</sup>. Określają one Rosję mianem zagrożenia, a jej inwazję na Ukrainę – punktu zwrotnego dla europejskiego bezpieczeństwa. Rosyjska agresja skłoniła także Czechy do zwiększenia nakładów na obronność do 2% PKB od 2024 r., rok wcześniej, niż zakładały (w 2022 r. wydały 1,33% PKB – najmniej z państw V4).

## SŁOWACJA



Filarem słowackiej polityki bezpieczeństwa pozostawało członkostwo w NATO. Stosunki z USA były pochodną m.in. orientacji politycznej partii rządzących Słowacją w danym momencie i w związku z tym różniły się znacząco w różnych okresach. Ich stałym elementem była jednak obronność i krytyka Chin. Dobre stosunki z sąsiednią Ukrainą, której integrację z UE władze słowackie wspierały jeszcze przed rosyjską inwazją, wpływały m.in. na pozycję Słowacji w kontaktach z USA. Gwarancję bezpieczeństwa ekonomicznego Słowacja widziała z kolei w zakotwiczeniu w strukturach unijnych.

Słowacja zdefiniowała działania Rosji jako zagrożenie jeszcze przed jej pełnoskalową inwazją na Ukrainę. W styczniu 2021 r. rząd prawicowej koalicji przyjął – pierwsze od 16 lat – strategię bezpieczeństwa i obrony<sup>31</sup>. Dokumenty zakładają, że Słowacja „będzie przyczyniać się do realizacji euroatlantyckich ambicji Ukrainy”, Krym jest nielegalnie okupowany przez Rosję, a ona sama jest źródłem wyzwań<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> *Joint Declaration by President of Ukraine Volodymyr Zelenskyy, President of the Slovak Republic Zuzana Čaputová and President of the Czech Republic Petr Pavel*, Kancelaria Prezydenta Ukrainy, 28 kwietnia 2023 r., [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

<sup>27</sup> *Dohoda mezi ČR a USA o spolupráci v oblasti obrany (DCA)*, Ministerstwo Obrony Republiki Czeskiej, 27 kwietnia 2023 r., [www.mocr.army.cz](http://www.mocr.army.cz).

<sup>28</sup> *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2022*, Informacyjna Služba Bezpečnosti, 26 października 2023 r., [www.bis.cz](http://www.bis.cz).

<sup>29</sup> *Bezpečnostní strategie České republiky 2023*, MSZ Republiki Czeskiej, 11 września 2023 r., [www.mzv.cz](http://www.mzv.cz).

<sup>30</sup> *Obranná strategie České republiky*, Ministerstwo Obrony Republiki Czeskiej, 4 października 2023 r., [www.mocr.army.cz](http://www.mocr.army.cz).

<sup>31</sup> Ł. Ogrodnik, *Nowe strategie bezpieczeństwa i obrony Słowacji*, „Biuletyn PISM”, nr 40 (2238), 26 lutego 2021 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>32</sup> *Bezpečnostná stratégia SR*, Ministerstwo Obrony Republiki Słowackiej, styczeń 2021, [www.mosr.sk](http://www.mosr.sk).

Słowacja pozostawała zaangażowana w liczne formaty współpracy regionalnej<sup>33</sup>, gdyż jej władze postrzegały je jako narzędzia przezwyciężenia ograniczeń wynikających m.in. z wielkości państwa. Oprócz najważniejszej V4 Słowacja należy także do S3 i C5. Tradycyjnie najbliższym partnerem Słowacji są Czechy, co potwierdzają m.in. praktyka wzajemnych wizyt wysokiego szczebla bezpośrednio po objęciu urzędów czy coroczne konsultacje międzyrządowe<sup>34</sup>.

Słowacja na początku rosyjskiej inwazji na Ukrainę należała do awangardy państw niosących jej kompleksową pomoc – humanitarną, polityczną i militarną. W dniu rozpoczęcia agresji Rosję potępiły we wspólnym oświadczeniu trzy konstytucyjnie najważniejsze osoby w państwie – prezydent Čaputová, premier Eduard Heger i przewodniczący Rady Narodowej Boris Kollár. W kwietniu 2022 r. Heger towarzyszył przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen w wizycie w Kijowie. Słowacja – obok Polski – jako pierwsza wysłała Ukrainie myśliwce MiG-29. Funkcjonujący od maja 2023 r. rząd techniczny Ľudovíta Ódora<sup>35</sup> był wobec Ukrainy w znacznej mierze kontynuatorem polityki Hegera.

Po wyborach parlamentarnych z września 2023 r. rząd tymczasowy wstrzymał dostawy broni ze względu na perspektywę zmiany władzy, z którą wiązało się także przewartościowanie wschodniej polityki Słowacji. Nowy gabinet stworzył w październiku 2023 r. Fico, a weszły do niego partie przychylne Rosji i postulujące ograniczenie pomocy Ukrainie. Fico podtrzymał przedwyborcze deklaracje wstrzymania dostaw uzbrojenia na Ukrainę oraz sprzeciw wobec jej członkostwa w NATO<sup>36</sup>. Choć te elementy polityki dzieli z Węgrami, w przeciwieństwie do nich Słowacja nadal wspiera wschodniego sąsiada w wielu aspektach. Dotyczy to np. kwestii członkostwa w UE, a także naprawy sprzętu wojskowego i pomocy przy rozminowywaniu Ukrainy, co potwierdziło spotkanie Ficy z jej premierem Denysem Szmyhałem w Užhorodzie w styczniu 2024 r.<sup>37</sup> Zmianę polityki Słowacji wobec Ukrainy warunkują także prorosyjskie sentymenty społeczne<sup>38</sup> i podsycające je narracje obecne m.in. w mediach społecznościowych.

Po rosyjskiej inwazji nastąpiła intensyfikacja współpracy z USA oraz innymi partnerami z NATO. Słowacja wykorzystała ją do wzmocnienia swojego bezpieczeństwa jako części wschodniej flanki Sojuszu. Efektem tego procesu było m.in. powołanie grupy bojowej na Słowacji pod dowództwem Czech, a także modernizacja wojska we współpracy z partnerami w ramach Sojuszu. Władze Słowacji utrzymują także wydatki obronne na poziomie sprzed lutego 2022 r. – 2% PKB. Zmiana rządu na Słowacji wiąże się natomiast z pogorszeniem stosunków z USA oraz perspektywą szukania nowych możliwości współpracy z Chinami.

<sup>33</sup> T. Strážay, *Central European challenges in Slovak foreign policy*, w: P. Brezáni (red.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2022*, Słowackie Stowarzyszenie Polityki Międzynarodowej (SFPA), Bratysława 2023, [www.sfpa.sk](http://www.sfpa.sk).

<sup>34</sup> W marcu 2024 r. Czechy odwołały konsultacje międzyrządowe. Nastąpiło to bezpośrednio po spotkaniu ministra spraw zagranicznych Słowacji Juraja Blanára z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem podczas Dyplomatycznego Forum w Antalyi. Spotkanie to było wynikiem prorosyjskiego zwrotu w polityce zagranicznej Słowacji.

<sup>35</sup> Ł. Ogrodnik, *Słowacja w trybie awaryjnym – funkcjonowanie pierwszego rządu technicznego*, „Biuletyn PISM”, nr 86 (2707), 3 lipca 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>36</sup> Ł. Ogrodnik, *„Słowacja na pierwszym miejscu” – polityka zagraniczna czwartego rządu Roberta Ficy*, „Biuletyn PISM”, nr 29 (2839), 21 lutego 2024 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>37</sup> K. Dębiec, *Spotkanie Fico-Szmyhal: dwutorowa polityka Słowacji wobec Ukrainy*, „Analizy OSW”, 26 stycznia 2024 r., [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>38</sup> Ł. Ogrodnik, T. Żornaczuk, *Słowackie postrzeganie wojny na Ukrainie – perspektywa społeczno-polityczna*, „Biuletyn PISM”, nr 124 (2745), 7 września 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

## WĘGRY



Węgry przed rosyjską agresją na Ukrainę w 2022 r. uznawały NATO i UE za podstawę swojego bezpieczeństwa<sup>39</sup>. Jednocześnie podkreślały potrzebę zwiększenia kompetencji Unii w dziedzinie obronności (łącznie z powstaniem „wspólnych europejskich sił”). W dyskursie politycznym rządu znalazło to odzwierciedlenie w postaci poglądów o postępującej erozji Sojuszu i konieczności zwiększania samodzielności Europy w relacjach z NATO i z USA. Paradoksalnie nie wiązało się to z zaangażowaniem w pogłębianie integracji europejskiej, wobec której Węgry pozostały krytyczne, a model państwa budowany przez rządy Orbána po 2010 r. generował coraz to nowe spory z instytucjami UE. Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi obciążał z kolei brak uwzględniania przez Węgry interesów amerykańskich<sup>40</sup>, m.in. przy intensyfikowaniu relacji z Chinami. Węgry nie brały pod uwagę zagrożeń związanych z zacieśnianiem tych kontaktów i m.in. zabiegały o pozycję najważniejszego środkowoeuropejskiego członka chińskich formatów współpracy – 17+1 i inicjatywy Pasa i Szlaku<sup>41</sup>. Węgierskie wydatki obronne od 2015 r. szybko rosły – z 0,9% do 1,44% PKB w 2022 r. (2% mają osiągnąć w 2024 r.). Jest to konieczne do wdrożenia programu modernizacji sił zbrojnych o wartości ok. 10 mld euro, który jest rozłożony na lata 2016–2026.

Za najważniejszych partnerów strategicznych Węgry uznawały Niemcy i Polskę, zaś za główne niebezpieczeństwo – migracje spoza Europy i terroryzm islamski. Jako zagrożenia nie postrzegały natomiast Rosji – potwierdzeniem tego było zacieśnianie węgiersko-rosyjskiej współpracy politycznej i gospodarczej. Z tego podejścia wynikał ograniczony wkład Węgier w sojusznicze odstraszenie i obronę przed Rosją oraz, biorąc także pod uwagę mały potencjał, ich słaba pozycja w NATO. Stosunki dwustronne z Ukrainą obciążał spór dotyczący praw ok. 150-tysięcznej mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu, który eskalował w postaci blokowania przez Węgry rozmów NATO–Ukraina na wysokim szczeblu.

Choć w sferze deklaratywnej współpraca w Europie Środkowej była jednym z filarów polityki zagranicznej rządu Węgier, jego podejście do mniejszości węgierskiej w państwach ościennych było źródłem wielu napięć (m.in. z Rumunią i Słowacją) i przeszkodą w budowaniu bliższych więzów w regionie. Najważniejszą platformą współpracy regionalnej dla Węgier była V4, która służyła im przede wszystkim jako instrument zwiększania wpływów kraju i osobiście Orbána w UE. Kluczowe dla premiera były pod tym względem stosunki z Polską, której potencjał – dzięki bliskości ideologicznej i stanowisk rządów Zjednoczonej Prawicy i Fideszu – wykorzystywał do wzmacniania własnej pozycji politycznej. Zaangażowanie Węgier w inne formaty współpracy regionalnej było marginalne.

Reakcja Węgier na rosyjską agresję na Ukrainę była powściągliwa<sup>42</sup>. Ograniczała się do – w niektórych przypadkach warunkowego – przyjmowania decyzji wspólnotowych i sojuszniczych, natomiast rząd nie podjął żadnych działań bilateralnych sankcjonujących Rosję i przybliżających Ukrainę do zwycięstwa. Węgry nie dostarczyły jej uzbrojenia i co do zasady sprzeciwiały się udostępnianiu sojusznikom swojego terytorium do dostaw broni<sup>43</sup>. Węgierskie wsparcie

<sup>39</sup> A Kormány 1163/2020. (IV. 21.) Korm. Határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, „Magyar Közlöny”, 2020/81, 21 kwietnia 2020 r., <https://magyarkozlony.hu>.

<sup>40</sup> V. Józwiak, *Perspektywy stosunków USA–Węgry za administracji Bidena*, „Biuletyn PISM”, nr 19 (2217), 2 lutego 2021 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>41</sup> Szerzej: D. Héjj, Węgry, w: S. Czarnecki, D. Héjj, Ł. Lewkowicz, *Czechy, Słowacja i Węgry wobec Chińskiej Republiki Ludowej: współpraca polityczna, gospodarcza, społeczna*, „Prace IES”, nr 13/2022, s. 55–76, [www.ies.lublin.pl](http://www.ies.lublin.pl).

<sup>42</sup> *Megszóltalt Orbán Viktor az orosz támadásról*, „Portfolio.hu”, 24 lutego 2022 r., [www.portfolio.hu](http://www.portfolio.hu).

<sup>43</sup> V. Józwiak, *Reakcja Węgier na wojnę na Ukrainie*, „Komentarz PISM”, nr 27/2022, 2 marca 2022 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

obejmowało głównie pomoc humanitarną oraz szkolenie ukraińskich medyków wojskowych. Węgry do końca 2023 r. udzieliły ochrony międzynarodowej ok. 33 tys. uciekinierom z Ukrainy – w stosunku do wielkości kraju jest to nieporównywalnie mniej niż w przypadku innych państw regionu.

Po rosyjskiej inwazji nie nastąpiła korekta węgierskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Węgry niezmiennie reprezentują wobec wojny stanowisko prorosyjskie<sup>44</sup>. Utrzymują bliskie relacje dyplomatyczne z Rosją i Białorusią oraz chcą kontynuować z nimi współpracę gospodarczą. Podobny stosunek mają do Chin, których nie uznają za systemowego rywala, wbrew strategii NATO i stanowisku KE. Jednocześnie wsparcie polityczne Ukrainy w jej zbliżeniu z Sojuszem<sup>45</sup> i Unią warunkują poprawą sytuacji mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu. Świadczy to o braku gotowości Węgier do obrony istniejącego systemu bezpieczeństwa, co jest strategicznym celem obu organizacji. W stosunkach dwustronnych w Europie Środkowej największa zmiana nastąpiła w relacjach z Polską, które załamały się po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji na Ukrainę. W obliczu wojny stały się bowiem oczywiste – również dla polskiej opinii publicznej<sup>46</sup> – fundamentalne różnice w rozumieniu interesów i percepcji zagrożeń.

Węgierska polityka bezpieczeństwa pozostała bez zmian<sup>47</sup>. Władze w dalszym ciągu są mało zaangażowane w inicjatywy natowskie. Stawiały opór przed goszczeniem sił i infrastruktury NATO na swoim terytorium, choć po inwazji zgodziły się na sformowanie grupy bojowej pod własnym dowództwem. Rząd nadal posługuje się retoryką deprecjonującą Sojusz i jednocześnie zacieśnia stosunki z Chinami<sup>48</sup>, krytykuje wspieranie Ukrainy przez USA i opóźnia ratyfikację akcesji Finlandii, a następnie Szwecji do NATO.

## LITWA



Konserwatywno-liberalny gabinet Ingridy Šimonytė<sup>49</sup>, obejmując władzę w grudniu 2020 r., zapowiedział nowe podejście w polityce zagranicznej, która miała być oparta na wartościach. Ta idea, sprowadzająca się do priorytetowego traktowania zasad prawa międzynarodowego, reguł demokracji i praw człowieka, w praktyce miała oznaczać np. ograniczanie stosunków z państwami autorytarnymi – Białorusią, Rosją i Chinami<sup>50</sup>. Przyjęta w grudniu 2021 r.

<sup>44</sup> V. Józwiak, *Węgry wobec wojny rok po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji*, „Biuletyn PISM”, nr 38 (2659), 4 kwietnia 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>45</sup> Zobacz m.in. wypowiedzi ministra spraw zagranicznych Pétera Sijjártó: „Węgry wesprą wszelkie starania integracyjne Ukrainy wyłącznie w przypadku przywrócenia praw Węgrów zakarpaccich sprzed 2015 r.”, „Telex.hu”, 4 kwietnia 2023 r., [www.telex.hu](http://www.telex.hu); premiera Orbána: „Przyjęcie Ukrainy do NATO wiązałyby się z natychmiastowym rozpoczęciem III wojny światowej, ponieważ to by oznaczało, że NATO jest w stanie wojny z Rosją. Dlatego konieczne było przeciwstawienie się ukraińskim żądaniom” [związany z wyznaczeniem jasnej ścieżki akcesyjnej podczas szczytu NATO w lipcu 2023 r.], Premier Węgier, 14 lipca 2023 r., [www.miniszterelnok.hu](http://www.miniszterelnok.hu).

<sup>46</sup> Sympatia Polaków do Węgrów spadła w ciągu roku do najniższego poziomu w ostatnich trzydziestu latach (36% w 2023 r.), przy najwyższym poziomie niechęci (27% wobec 9% w 2022 r.); zob. *Stosunek do innych narodów*, CBOS, marzec 2023, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).

<sup>47</sup> D. Héjj, *Strategia bezpieczeństwa Węgier*, w: B. Surmacz (red.), *Strategie bezpieczeństwa i obrony państw Europy Środkowej: Czechy, Słowacja, Węgry*, „Prace IES”, nr 1/2023, [www.ies.lublin.pl](http://www.ies.lublin.pl).

<sup>48</sup> V. Józwiak, *Polityka Węgier wobec Chin*, „Biuletyn PISM”, nr 152 (2773), 26 października 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>49</sup> K. Raś, *Priorytety nowego rządu Litwy*, „Biuletyn PISM”, nr 3 (2201), 7 stycznia 2021 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>50</sup> *Vertybinė Lietuvos užsienio politika kelia klausimų: vieniems ji per brangi, kiti pabrėžia nuoseklumo trūkumą*, Litewskie Radio i Telewizja, 11 grudnia 2021 r., [www.lrt.lt](http://www.lrt.lt).



Strategia bezpieczeństwa narodowego<sup>51</sup> potwierdzała politykę bezpieczeństwa bazującą na współpracy europejskiej i transatlantyckiej oraz partnerstwie strategicznym z USA. Litwa postrzegała też Rosję jako główne źródło zagrożenia, którego skala wzrastała od aneksji Krymu.

Litwa wzmocniała relacje z USA i zabiegała o stałą obecność amerykańskich żołnierzy na swoim terytorium. Jej wiarygodność na forum NATO miały zwiększyć ówczesne plany podniesienia finansowania obrony do 2,5% PKB do 2030 r. Litwa popierała też rozwój polityki bezpieczeństwa UE, m.in. PESCO, lecz tylko jako uzupełnienie działań Sojuszu. Uważała członkostwo w Unii za gwarancję stabilności gospodarczej i dyscypliny finansowej, ale nie należała do zwolenników pogłębiania integracji w wymiarze politycznym. Wspierała też aktywną politykę wschodnią UE i rozwój Partnerstwa Wschodniego.

Dla Litwy – poza współpracą z pozostałymi państwami bałtyckimi (B3) – szczególnie ważnym partnerem była Polska. Intensywność stosunków dwustronnych zwiększała się zwłaszcza w obliczu rosnącego zagrożenia ze strony Rosji, a także Białorusi po kolejnych sfałszowanych wyborach w 2020 r. i kryzysie migracyjnym na granicy w 2021 r. Powodowało to umacnianie się tak formatu B3, jak i B3+1. W wyniku pandemii rosło także znaczenie dla Litwy współpracy regionalnej nad Morzem Bałtyckim – Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) oraz państw bałtyckich i nordyckich (NB8).

Litwa początkowo chciała rozwijać relacje z Chinami w ramach inicjatywy Pasa i Szlaku, licząc na korzyści ekonomiczne. Ostatecznie ze względu na ich brak – a także na politykę USA wobec ChRL – zaczęła ograniczać plany chińskich inwestycji. W 2021 r. jako pierwsze państwo wycofała się z inicjatywy 17+1. W tym samym roku umożliwiła ponadto otwarcie w Wilnie nieformalnej ambasady Tajwanu pod nazwą Tajwańskie Biuro Przedstawicielskie (nie zaś biuro Tajpej, jak jest to w innych państwach).

W lutym 2022 r. Litwa zdecydowanie potępiła rosyjską agresję na Ukrainę i sygnalizowała ryzyko eskalacji konfliktu. Uznała za niezbędne kompleksowe wsparcie tego państwa, w tym przekazanie mu broni i amunicji. Apelowwała także o pomoc społeczności międzynarodowej dla Ukrainy.

Wojna utwierdziła litewskie władze w przekonaniu o konieczności prowadzenia jeszcze bardziej asertywnej i stanowczej polityki wobec Rosji. Dlatego Litwa wspierała restrykcyjną politykę sankcji oraz ograniczania zysków Rosji z eksportu surowców energetycznych. Sama zrezygnowała z dostaw rosyjskiego gazu na rzecz droższego LNG. Jednocześnie starała się sukcesywnie przekierowywać wymianę handlową z Rosją na inne kierunki, ponosząc przy tym straty np. w branży logistycznej. Podjęła także indywidualne działania, np. blokadę tranzytu z Rosji do Królewca w 2023 r., co skutkowało interwencją KE. Litwa dąży w ten sposób do wielowymiarowej politycznej i gospodarczej izolacji Rosji. Zabiega jednocześnie, by Unia miała większe możliwości obrony granic zewnętrznych i wprowadziła bardziej restrykcyjną – adekwatną do bieżących wydarzeń – politykę migracyjną.

Litwa na skutek wojny podjęła też szereg działań na rzecz wzmocnienia własnego bezpieczeństwa. Rozbudowuje partnerstwo z USA, co przekłada się na utrzymywanie asertywnego stanowiska wobec Chin i zacieśnianie współpracy z Tajwanem. Ma to wpływać także na dalszą współpracę wojskową ze Stanami Zjednoczonymi i na zwiększenie obecności żołnierzy państw NATO na Litwie, co jest planowane na lata 2025–2026. Jednocześnie litewski rząd zwiększa nakłady na obronność – w 2023 r. wyniosły one 2,52% PKB, w 2024 r. mają wzrosnąć

<sup>51</sup> *The Seimas approved the reviewed National Security Strategy*, Ministerstwo Obrony Republiki Litewskiej, 16 grudnia 2021 r., [www.kam.lt](http://www.kam.lt).

do 2,75% PKB (2,1 mld euro), ale władze sygnalizują możliwość ich zwiększenia w najbliższych latach do 3%.

Fakt, że po akcesji Finlandii w 2023 r. i Szwecji w 2024 r. Morze Bałtyckie staje się jeszcze ważniejszym akwenem dla NATO, skłania Litwę do większego zaangażowania w regionalne formaty współpracy (B3, NB8 czy Grupa Północna). Jednocześnie w regionie Europy Środkowej to Polska – poza pozostałymi państwami bałtyckimi – pozostaje kluczowym partnerem Litwy, co przekłada się na dalsze zacieśnianie współpracy w ramach formatu 3+1. Wzrost znaczenia tego forum mógł skłonić Litwę do zgłoszenia się do organizacji szczytu Trójmorza w Wilnie w 2024 r.

## ŁOTWA



Łotwa za podstawę swojej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa uznawała członkostwo w NATO i Unii Europejskiej<sup>52</sup>. Znaczenie dwustronnego partnerstwa z USA wzrosło zaś szczególnie po aneksji Krymu przez Rosję. Państwo to było zarówno bezpośrednim zagrożeniem, jak i jednym z głównych partnerów handlowych Łotwy. Nie oznaczało to jednak sprzeciwu łotewskich władz wobec unijnej polityki sankcji przeciw Rosji i Białorusi.

Obawa przed rosyjskim ekspansjonizmem skłoniła Łotwę do powrotu do idei armii obronnej (po latach specjalizacji i ukierunkowania na misje zagraniczne). Zaczęła więc zwiększać finansowanie obrony (z 1,41% w 2016 r. do 2% PKB od 2018 r.) oraz dozbrajać wojsko według Strategii bezpieczeństwa na lata 2020–2024<sup>53</sup>. Priorytetem były modernizacja, w tym mechanizacja, rozwój obrony powietrznej i zwiększenie zdolności przyjęcia wojsk sojuszniczych.

UE była kluczowa dla budowania stabilnego środowiska gospodarczego i społecznego Łotwy. Kryzys migracyjny na granicy z Białorusią w 2021 r. sprawił, że UE nabrała większego znaczenia w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, szczególnie ochrony granic zewnętrznych i polityki migracyjnej. Łotwa w UE dużą wagę przywiązywała ponadto do cyberbezpieczeństwa. Na instytucje unijne scedowała relacje z Chinami i promowała format UE–Chiny w miejsce 17+1, mimo początkowych nadziei na uzyskanie korzyści z chińskich inwestycji.

Na skutek pandemii wzrosło dla Łotwy znaczenie współpracy regionalnej w formatach B3, NB8 i RPMB. Państwo to angażowało się także w TSI, m.in. jako gospodarz szczytu w 2022 r. Wobec wspólnych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa wzrosła również rola współpracy państw bałtyckich z Polską w formacie 3+1.

Łotwa potępiła agresję Rosji, wzywała Unię do restrykcyjnej polityki sankcji i rezygnacji z rosyjskich źródeł energii. Jednocześnie podjęła się pomocy Ukrainie na szeroką skalę, przekazując zróżnicowane uzbrojenie (drony, broń przeciwpancerną i przeciwlotniczą). Dla Łotwy ważne było wsparcie ochrony nie tylko własnej, lecz także ukraińskiej infrastruktury krytycznej.

Łotwa na skutek wojny na Ukrainie i po doświadczeniach kryzysu na granicy z Białorusią adaptowała politykę zagraniczną i bezpieczeństwa m.in. w ramach nowej Strategii bezpieczeństwa

<sup>52</sup> *Speech by Foreign Minister Edgars Rinkēvičs at the annual Foreign Policy Debate in the Latvian Parliament (Saeima)*, MSZ Republiki Łotewskiej, 28 stycznia 2021 r., [www.mfa.gov.lv](http://www.mfa.gov.lv).

<sup>53</sup> *Saeima approves the National Defence Concept*, Ministerstwo Obrony Republiki Łotewskiej, 28 września 2020 r., [www.mod.gov.lv](http://www.mod.gov.lv).

z września 2023 r.<sup>54</sup> Wskazuje w niej na potrzebę jeszcze większego zacieśnienia współpracy z USA oraz w ramach NATO, w tym z Kanadą, która dowodzi grupą bojową Sojuszu stacjonującą na Łotwie. Jednocześnie ogranicza stosunki z Chinami – już w połowie 2022 r. wraz z Estonią wystąpiła z inicjatywy 17+1, wskazując, że chiński model inwestycyjny jest ryzykowny (dotyczyło to szczególnie pożądanego przez ChRL koncesji w ryskim porcie). Zakłada także m.in. rozwój obrony powietrznej i wybrzeża, artylerii raketowej dalekiego zasięgu, dronów oraz zwiększenie liczebności wojska z 24 tys. do 31 tys. Finansowanie obrony w 2024 r. ma wynieść 2,4% PKB (1,2 mld euro).

Powołany we wrześniu 2023 r. rząd Eviki Siliņy zapowiada dalsze wsparcie dla Ukrainy, także wojskowe. Zwraca równocześnie szczególną uwagę na zagrożenia hybrydowe z Rosji, np. związane z dezinformacją w mediach rosyjskojęzycznych. Jeszcze bardziej podkreśla konieczność zabezpieczenia zewnętrznych granic i postrzega Unię jako podmiot w większym stopniu odpowiedzialny również w zakresie bezpieczeństwa, szczególnie w wymiarze zarządzania kryzysowego. Dostrzega też większą wagę kooperacji w ramach formatu B3, a także 3+1, gdzie Polska staje się jeszcze ważniejszym partnerem.

Łotwa nadal ogranicza współpracę z Rosją i Białorusią, choć przynosi jej to szkody finansowe, zwłaszcza w logistyce. By je zrekompensować, poszukuje nowych partnerów, m.in. w Azji, i intensyfikuje działania dyplomatyczne w tym wymiarze, jednak nie dotyczy to Chin.



W polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Estonii, bez względu na opcje polityczne partii rządzących po odzyskaniu niepodległości, kluczowe znaczenie mają relacje transatlantyckie i kurs pronajmny. Dowodem konsekwencji estońskich władz było np. przyjęcie euro najszybciej spośród państw bałtyckich – już w 2011 r. Wyraźnym komponentem estońskiej polityki zagranicznej – odróżniającym ją od pozostałych państw bałtyckich – była jednocześnie tożsamość nordycka<sup>55</sup>, co powodowało, że silny akcent w działaniach zewnętrznych Estonii padał na wymiar północny. Wybrzmiewał on m.in. w inicjatywach regionalnych (RPMB, NB8), w tym dotyczących Arktyki. Estonia współpracowała z państwami bałtyckimi (B3) i z Polską w ramach 3+1, co wynikało m.in. ze spójnej polityki tych państw wobec Białorusi i Rosji.

Spośród państw bałtyckich tylko Estonia utrzymała przed 2022 r. powszechny pobór do wojska, a Ministerstwo Obrony w lutym 2017 r. przyjęło Plan rozwoju na lata 2018–2021, którego priorytetem był innowacyjny program wzmocnienia wojsk pancernych, powołanie cyberdowództwa oraz zwiększanie zdolności kontroli sytuacji na Morzu Bałtyckim<sup>56</sup>. Estonia spełniała już w 2016 r. wymóg przeznaczania 2% PKB na obronę (wówczas jako jedno z pięciu państw Sojuszu). Modernizowała i zwiększała też siły zbrojne funkcjonujące w tzw. modelu mieszanym – z filarami armii zawodowej i poborowej. Efektem takich działań było znaczące zwiększenie budżetu obronnego i modernizacja wojska, w tym rozszerzenie działania obrony terytorialnej, która ma w tym kraju długoletnią tradycję.

<sup>54</sup> *The State Defence Concept*, Ministerstwo Obrony Republiki Łotewskiej, 28 września 2023 r., [www.mod.gov.lv](http://www.mod.gov.lv).

<sup>55</sup> *Estonia AND the Nordic countries – Estonia AS a Nordic country?*, Biuro Nordyckiej Rady Ministrów w Estonii, 1 września 2016 r., [www.norden.ee](http://www.norden.ee).

<sup>56</sup> K. Raś, *Adaptacja polityki bezpieczeństwa państw bałtyckich*, „Biuletyn PISM”, nr 44 (1486), 9 maja 2017 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

W rządowym planie z końca 2021 r., poświęconym polityce bezpieczeństwa<sup>57</sup>, zaakcentowano zaostrzające się stanowisko wobec Rosji. Estonia jednoznacznie definiowała ją jako zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa, co było efektem wszelkich agresywnych działań z udziałem Rosji w regionie. Dlatego Estonia silnie wspierała pozostałe państwa bałtyckie oraz Polskę podczas kryzysu migracyjnego na granicy z Białorusią.

Władze angażowały się też w inicjatywy bezpieczeństwa UE i popierały rozwój jej zdolności obronnych (PESCO, Kompas strategiczny), lecz traktując je jako komplementarne wobec NATO. W polityce unijnej priorytetem było wzmacnianie jednolitego rynku i konkurencyjności Unii oraz zwiększanie możliwości współpracy z partnerami spoza niej. Inicjatywę Estonii na forum UE warunkowały także coraz bardziej zagrożenia ze strony Rosji.

Po wybuchu wojny w 2022 r. rząd Estonii jako jeden z pierwszych zachęcał do międzynarodowej pomocy Ukrainie i zdecydował się na samodzielne jej dozbieranie<sup>58</sup>. Wysłał m.in. broń przeciwpancerną i pojazdy opancerzone. Pomoc Estonii w pierwszym miesiącu wojny stanowiła ok. 0,8% jej PKB i czyniła ją liderem pośród państw wspierających Ukrainę<sup>59</sup>. Na początku 2024 r. Estonia podjęła też bezprecedensową w skali świata decyzję o przekazywaniu przez cztery lata 0,25% swojego PKB na pomoc wojskową dla Ukrainy. Między innymi dzięki takim działaniom, a także aktywności na arenie międzynarodowej, premier Kaja Kallas stała się ikoną europejskiej dyplomacji na rzecz wsparcia Ukrainy<sup>60</sup>.

Pełnoskalowa agresja skutkowałą dalszym zaostrzeniem polityki wobec Rosji. Estonia opowiedziała się za podjęciem działań na rzecz jej izolacji międzynarodowej i za rezygnacją z importu rosyjskich surowców energetycznych. Wskazała, że NATO powinno rozwijać zdolności do odstraszenia i obrony przed Rosją.

Gotowość do dalszego wzmacniania bezpieczeństwa Estonii odzwierciedla strategia<sup>61</sup> z marca 2023 r. Przewiduje ona m.in. obronę totalną oraz dalsze zwiększanie finansowania obrony – do 3,2% PKB (1,3 mld euro) w 2024 r. Estonia zacieśnia stosunki z USA jako gwarantem bezpieczeństwa w regionie i ogranicza relacje z Chinami, m.in. opuściła w połowie 2022 r., wraz z Łotwą, inicjatywę 17+1. Wzmacnia współpracę wojskową z Wielką Brytanią, która dowodzi wielonarodową grupą bojową NATO stacjonującą w estońskiej Tapie. Działa także na rzecz dalszego wzmacniania wschodniej flanki (w 2022 r. liczba wojsk Sojuszu w tym kraju prawie podwoiła się i wynosi ok. 1700 żołnierzy). Estonia opowiada się też za rozbudową europejskich zdolności obronnych jako kompatybilnych wobec Sojuszu. Priorytet stanowi szybki rozwój obrony powietrznej średniego zasięgu. Estonia ma zmodernizować bazę lotniczą w Ämari, a wraz z Litwą i Łotwą – zaopatrzyć się do 2024 r. w systemy artylerii raketowej.

Estonia intensyfikuje współpracę regionalną, w tym w wymiarze nordyckim. Coraz ważniejszym partnerem staje się dla niej Finlandia, z którą chce w szerszym zakresie współdziałać w ramach NATO i w sektorze energetyki i ochrony infrastruktury krytycznej. Kryzys migracyjny na granicy UE z Białorusią i wojna na Ukrainie zwiększyły zaangażowanie Estonii we współpracę w ramach 3+1, która nabiera dla niej istotnego charakteru.

<sup>57</sup> *National Defence Development Plan 2031*, Ministerstwo Obrony Republiki Estońskiej, 14 grudnia 2021 r., [www.kaitseministeerium.ee](http://www.kaitseministeerium.ee).

<sup>58</sup> K. Dudzińska, *Estonia wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, „Biuletyn PISM”, nr 79 (2498), 17 maja 2022 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>59</sup> *Estonia sent Ukraine aid worth 0.8 percent of GDP in first month of war*, „ERR News”, 20 kwietnia 2022 r., [www.err.ee](http://www.err.ee).

<sup>60</sup> K.K. Cho, *Who is Estonia's Kaja Kallas, and why is her election win key for Ukraine?*, „The Washington Post”, 7 marca 2023 r., [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com).

<sup>61</sup> *The National Security Concept presented by the Prime Minister is approved in the Riigikogu*, Rząd Republiki Estońskiej, 22 lutego 2023 r., [www.valitsus.ee](http://www.valitsus.ee).

## RUMUNIA



Polityka zagraniczna Rumunii podporządkowana jest jej polityce bezpieczeństwa, dlatego założenia obu określa przyjęta w 2020 r. Narodowa strategia obrony kraju na lata 2020–2024<sup>62</sup>. Odzwierciedla ona panujący od lat na scenie politycznej niemal powszechny konsensus w kwestii bezpieczeństwa państwa. Jego fundamentem jest ścisły sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, które posiadają w Rumunii bazę antyrakietową oraz korzystają z jej baz lotniczych i logistycznych. Głównym zagrożeniem jest Rosja i jej agresywna polityka w basenie Morza Czarnego<sup>63</sup>. Władze rumuńskie zabiegają o wzmocnienie wschodniej flanki NATO. Uważają jednak, że Sojusz przed 2022 r. nie poświęcał wystarczającej uwagi jej czarnomorskiemu odcinkowi. Powstanie B9 Rumunia traktuje jako własny sukces prestiżowy. Widzi w nim także cenne forum konsultacyjne, które pozwala ograniczyć wpływ na bezpieczeństwo regionu sympatyzujących z Rosją Węgier (Rumunia obawia się też, że ich polityka historyczna jest w rzeczywistości dążeniem do rewizji granic ustanowionych traktatem z Trianon z 1920 r.<sup>64</sup>) i Bułgarii.

Rumunia prezentuje się sojusznikom jako współtworząca wspólne bezpieczeństwo. Wysłała żołnierzy do grupy bojowej w Polsce, a wcześniej także do misji m.in. w Afganistanie, Iraku, Kosowie i Mali. Od 2017 r. przeznaczą 2% na obronność i wdraża szeroki program modernizacji sił zbrojnych.

Rumunia chce dołączyć do głównego nurtu integracji UE, dlatego unika zadrażnień z jej instytucjami oraz głównymi partnerami w Europie – Niemcami i Francją<sup>65</sup>. W szczególności zabiega o pełnowymiarowe członkostwo w strefie Schengen i do 2029 r. chce przyjąć euro. Popiera wzmocnienie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE – w tym odejście od zasady jednomyślności – ale oczekuje jej komplementarności z NATO. Wspiera w szczególności akcesję Mołdawii do Unii, ale opowiada się także za jej rozszerzeniem na Bałkany Zachodnie oraz o Ukrainę i Gruzję. Z rezerwą podchodzi równocześnie do współpracy z partnerami regionalnymi, nie uważając ich za równie ważnych co zachodnioeuropejczy. Sceptycyzm Rumunii wynika także z negatywnych doświadczeń z Synergią Czarnomorską – formatem powołanym w 2007 r. z jej inicjatywy pod patronatem UE, który okazał się dysfunkcyjny i faktycznie zmarł w 2010 r. Dlatego poza B9 aktywniej włączyła się jedynie w Inicjatywę Trójmorza, zakładając, że zaangażowanie w nią USA przyspieszy budowę infrastruktury drogowej i kolejowej, którą mogłaby nadejść pomoc sojuszników.

Władze rumuńskie opowiedziały się po stronie USA w ich rywalizacji z Chinami, choć wcześniej widziały w inicjatywach 17+1 oraz Pasie i Szlaku szanse na inwestycje. W 2019 r. wykluczyły jednak firmy z ChRL z budowy sieci 5G. Następnie w 2020 r. zerwały kontrakt z chińskim inwestorem na rozbudowę elektrowni jądrowej w Cernavodă.

Stosunki rumuńsko-ukraińskie obarcza zadawniona nieufność. Nie przełamał jej traktat z 1997 r. o dobrym sąsiedztwie i współpracy ani rozstrzygnięcie w 2009 r. przez Międzynarodowy

<sup>62</sup> *Strategia Națională de Apărare a Țării pentru perioada 2020-2024 a fost aprobată prin Hotărârea nr. 22 a Ședinței comune a Senatului și Camerei Deputaților din 30 iunie 2020*, „Monitorul Oficial”, cz. I, nr 574, Prezydent Rumunii, 1 lipca 2020 r., [www.presidency.ro](http://www.presidency.ro).

<sup>63</sup> P. Oleksy, *Strategia obronna Rumunii*, w: B. Surmacz (red.), *Strategie bezpieczeństwa i obrony państw Europy Środkowej: Bułgaria, Rumunia, Serbia, Ukraina*, „Prace IES”, nr 6/2022, s. 31–48, <https://ies.lublin.pl>; K. Całus, *Nowa strategia bezpieczeństwa Rumunii*, „Analizy OSW”, 15 lipca 2020 r., [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>64</sup> J. Pieńkowski, *Rumunia wobec 100-lecia traktatu z Trianon*, „Komentarz PISM”, nr 36/2020, 6 czerwca 2020 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>65</sup> M. Chudziak, P. Oleksy, *Czy trilog ma przyszłość? Rumunia i Turcja jako partnerzy dla polityki zagranicznej Polski*, „Prace IES”, nr 5/2023, s. 25–31, <https://ies.lublin.pl>.

Trybunał Sprawiedliwości sporu o szelf czarnomorski. Problemem pozostaje status mniejszości rumuńskiej oraz uznawanie przez Ukrainę Mołdawian za oddzielną od Rumunów mniejszość<sup>66</sup> – łącznie to ok. 400 tys. osób. Zdrażnienia dotyczą także przebiegu fragmentów granicy w delcie Dunaju i przekopanego w niej ukraińskiego kanału żeglugowego Bystroje, który według władz rumuńskich zagraża rezerwatowi biosfery UNESCO. Zbliżenie z Ukrainą po rosyjskiej agresji z 2014 r. załamało się już w 2017 r. – Rumunia krytykowała ograniczenie możliwości edukacji mniejszości rumuńskiej w jej języku. Mimo to wspierała sąsiada – choć w ograniczony sposób – m.in. w budowie systemu cyberbezpieczeństwa.

Władze rumuńskie jednoznacznie potępiły pełnoskalową inwazję na Ukrainę i poparły sankcje przeciw Rosji. Prezydent Iohannis nie był sygnatariuszem listu prezydentów Europy Środkowej z lutego 2022 r. w sprawie nadania Ukrainie statusu kandydata do UE, ale poparł ten postulat w oddzielnym stanowisku, poszerzając go o Mołdawię. Rumunia jest – po Polsce – najważniejszym hubem zachodniej pomocy humanitarnej i wojskowej dla Ukrainy. Utajnia jednak szczegóły własnego wsparcia, zasłaniając się kwestiami bezpieczeństwa. Potwierdziła jedynie transporty paliwa, hełmów, amunicji oraz opatrunków, warte kilka milionów euro. Faktycznie przekazała także nieznaczne ilości broni ciężkiej. Jest ważnym dostawcą amunicji artyleryjskiej i udostępnia swoje bazy dla szkoleń ukraińskich żołnierzy, w tym pilotów myśliwców F-16. Wobec rosyjskiej blokady ukraińskich portów czarnomorskich stała się głównym kanałem wywozu zboża z Ukrainy. Do jesieni 2023 r. przez Konstancę i porty dunajskie Rumunii wyeksportowano ok. 30 mln ton, tj. ok. 60% całego wyeksportowanego wolumenu.

W reakcji na nową rosyjską agresję Rumunia kładzie jeszcze większy nacisk na własne bezpieczeństwo<sup>67</sup>. Zadeklarowała wzrost nakładów na armię do 2,5% PKB od 2023 r. i przyspieszyła zakupy m.in. myśliwców F-35 i czołgów Abrams. Zwróciła się też do sojuszników o rozmieszczenie wojsk na jej terytorium – w odpowiedzi USA potroiły kontyngent, a NATO na szczycie w Madrycie w lipcu 2022 r. powołało wielonarodową grupę bojową pod dowództwem Francji. Rumunia uważa B9 za narzędzie promocji swego stanowiska w Sojuszu – Iohannis był współgospodarzem nie tylko szczytu Dziewiątki w Bukareszcie w czerwcu 2022 r., ale także w Warszawie w lutym i w Bratysławie w czerwcu 2023 r.

Wojna na Ukrainie potwierdziła tradycyjnie reaktywny i oportunistyczny charakter polityki zagranicznej Rumunii. Wobec kryzysu międzynarodowego pozostaje ona bierna, wyczekując na działania najważniejszych sojuszników, i następnie podąża ich śladem<sup>68</sup>. Rumunia zaangażowała się szerzej w pomoc Ukrainie dopiero, gdy jednoznacznie poparły ją USA, Niemcy i Francja. Ostatecznie staje się jednym z jej głównych sojuszników – w październiku 2023 r. prezydenci Iohannis i Zełenski podnieśli relacje do poziomu strategicznego partnerstwa, a rządy odbyły pierwsze wspólne posiedzenie. Wcześniej rumuńskie wsparcie było wstrzeżliwe. Premier Nicolae Ciucă zwlekał z wizytą w Kijowie do końca kwietnia 2022 r., choć do tego czasu miasto odwiedzili liczni przywódcy europejscy. Iohannis przyjechał dopiero w czerwcu 2022 r., dołączając do liderów Francji, Niemiec i Włoch.

<sup>66</sup> J. Pieńkowski, *Ponowne zbliżenie w stosunkach Rumunii z Mołdawią*, „Biuletyn PISM”, nr 4 (2423), 10 stycznia 2022 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>67</sup> J. Pieńkowski, *Polityka obronna Rumunii po rosyjskiej inwazji na Ukrainę*, „Biuletyn PISM”, nr 28 (2838), 20 lutego 2024 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>68</sup> Szerzej: K. Całus, *Boksując poniżej wagi. Dylematy polityki zagranicznej Rumunii*, „Raport OSW”, wrzesień 2023, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

**BUŁGARIA**

Podstawy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Bułgarii – w horyzoncie do 2025 r. – określa Zaktualizowana Strategia bezpieczeństwa narodowego z 2018 r.<sup>69</sup> Deklaruje ona głębokie zakorzenienie kraju w strukturach UE i NATO. W rzeczywistości gabinety Bojka Borisowa – rządzące z krótkimi przerwami od 2003 do 2021 r. – lawirowały między partnerami zachodnimi a Rosją i Chinami. Podobnie czyniły związane z prezydentem Rumenem Radewem gabinety techniczne z lat 2021 i 2022–2023. Realnie euroatlantycką politykę prowadził jedynie rząd Kiriła Petkowa urzędujący na przełomie 2021 i 2022 r.

Faktycznie za największe zagrożenie Bułgaria uważa rewizjonizm Turcji, która kwestionuje granice ustalone po I wojnie światowej i rozgrywa politycznie bułgarskich Turków (8,5% społeczeństwa). Groźbę tę neutralizować ma członkostwo w NATO i dwustronny sojusz z USA. W ramach wiarygodności sojuszniczej Bułgaria udostępniła amerykańskiej armii poligony i bazy logistyczne. Wysłała także żołnierzy m.in. na misje w Kosowie, Afganistanie czy Iraku. Równocześnie jednak zaniedbała modernizację własnej armii<sup>70</sup>. Zablokowała także rumuńską inicjatywę powołania stałych sił NATO na Morzu Czarnym, gdyż ich trzonem byłaby flota turecka.

Bułgaria – mimo wielu afer szpiegowskich – nie traktowała Rosji jako zagrożenia, lecz jako pożądanego partnera. Sprzyjały temu prorosyjskie sentymenty części społeczeństwa i klasy politycznej<sup>71</sup> – prezydent Radew np. relatywizował ukraińskość Krymu okupowanego przez Rosję od 2014 r. Władze w Sofii zabiegały o rosyjskie inwestycje w strategiczne sektory. Kontrakt na budowę elektrowni jądrowej w Belene zakończył się jednak fiaskiem z powodu braku porozumienia co do ostatecznej ceny i niechęci zachodnich firm do włączenia się w inwestycję. W konsekwencji Bułgaria musiała wypłacić Rosji wysokie odszkodowanie za już gotowe urządzenia. Zbudowany w czasach rządów Borisowa gazociąg dostarczający rosyjski gaz z Turcji na Bałkany, choć miał zapewnić duże zyski z tranzytu, także okazał się nierentowny. Równocześnie Bułgaria do inwazji z 2022 r. nie utrzymywała bliskich stosunków z Ukrainą, choć zamieszkiwała tam 180-tysięczna bułgarska diaspora.

Władze Bułgarii traktowały inicjatywy 17+1 oraz Pasa i Szlaku jako szanse na przyspieszenie rozwoju gospodarczego i na eksport żywności do ChRL. Chińskie inwestycje w infrastrukturę miały równocześnie skłaniać partnerów zachodnich do większego zaangażowania. Entuzjazm Bułgarii osłabł po fiasku sztandarowych projektów – w 2018 r. chiński inwestor wycofał się z rozbudowy lotniska w Płowdiwie, a w 2019 r. ostatecznie załamały się próby skłonienia Chin do kontynuacji budowy Belene. W 2020 r. rządy Bułgarii i USA podpisały deklarację wykluczającą firmy z ChRL z rozbudowy sieci 5G.

W UE Bułgaria z reguły przyjmowała stanowisko koncyliacyjne, dążąc do utrzymania jedności. Chociaż Borisow zapewniał o przywiązaniu do wartości europejskich, w polityce wewnętrznej tolerował systemową korupcję. Było to przyczyną trwającej do dziś blokady pełnowymiarowej akcesji kraju do strefy Schengen. Władze podjęły także starania o przyjęcie euro, ale pandemia COVID-19 i wewnętrzny kryzys polityczny oddaliły tę perspektywę.

<sup>69</sup> Aktualizirana strategija za nacionalna sigurnost na Republika Bylgarija, Prieta s Reszenie na Narodno sybranie ot 14.03.2018 g., „Dyrzawen westnik” nr 26, Zgromadzenie Narodowe Republiki Bułgarii, 23 marca 2018 r., [www.parliament.bg](http://www.parliament.bg).

<sup>70</sup> S. Domaradzki, *Bułgaria – (nie)sprawny sojuszник NATO?*, „Komentarze IeS”, nr 526 (38/2022), 22 lutego 2022 r., [www.ies.lublin.pl](http://www.ies.lublin.pl).

<sup>71</sup> J. Pieńkowski, *Stosunki bułgarsko-rosyjskie – między sentymentami a pragmatyzmem*, „Biuletyn PISM”, nr 177 (1925), 12 grudnia 2019 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

Bułgaria popierała także rozszerzenie UE na Bałkany Zachodnie, jednak blokowała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną, żądając od niej ustępstw w kwestiach tożsamościowych<sup>72</sup>.

Bułgaria poparła sankcje nałożone przez UE na Rosję, choć zastrzegła sobie okres przejściowy na import ropy naftowej. Zaoferowała Ukrainie szkolenia personelu medycznego i sprzęt dla obrony cywilnej. Wykluczała jednak przekazanie jej broni, a związany z prezydentem minister obrony Stefan Janew określał rosyjską inwazję mianem „operacji wojskowej”, co było przyczyną jego odwołania przez premiera Petkowa. Bułgarski rząd pomógł przetrwać Ukrainie pierwsze miesiące wojny, zaopatrując ją potajemnie przede wszystkim w paliwo i amunicję radzieckich wzorów. Dyskrecję na Petkowie wymuszała postawa prorosyjskiego koalicjanta oraz Radewa, który choć popierał przystąpienie Ukrainy do NATO i UE, równocześnie dystansował się od jednoznacznego potępienia Rosji.

Związany z Radewem kolejny techniczny rząd wyhamował dostawy i bezskutecznie zabiegał o wznowienie dostaw rosyjskiego gazu do Bułgarii. Powołany przez partie Petkowa i Borisowa w czerwcu 2023 r. nowy gabinet Nikołaja Denkowa<sup>73</sup> ogłosił wznowienie pomocy militarnej dla Ukrainy, w tym amunicji i ok. 100 transporterów BTR-60, natomiast Radew usiłował zablokować ich przekazanie, twierdząc, że osłabi to bezpieczeństwo Bułgarii. Podczas wizyty Zełenskigo w Sofii w lipcu 2023 r. rząd zgodził się także sprzedać Ukrainie reaktory i turbiny przewidziane pierwotnie dla Belene<sup>74</sup>.

Polityka zagraniczna Bułgarii zmieniała się radykalnie wraz ze zmianami orientacji ideologicznej następujących po sobie gabinetów. Rząd Petkowa starał się zacieśniać więzy Bułgarii w ramach UE i NATO, ale ograniczany był przez prorosyjskiego koalicjanta i niejednoznaczna postawę prezydenta. Bułgaria przyjęła wówczas na swoim terytorium grupę bojową NATO pod dowództwem Włoch, choć minister Janew był temu niechętny i usiłował zastrzec pozostawienie go w rękach bułgarskich. Radykalnie euroatlantycki zwrot nastąpił wraz z przejściem władzy przez rząd Denkowa. Zapowiadał on reformy, które miały umożliwić przystąpienie kraju do strefy Schengen w 2024 r., a do strefy euro w 2025 r. Przewidywał także przyspieszenie zaniebawianych programów modernizacji armii – od 2024 r. Bułgaria miała wydawać na nią 2% PKB – i pełne uniezależnienie energetyki od Rosji.

Sprawne wdrażanie tego kursu będzie utrudnione wobec nieosiągnięcia w marcu 2024 r. przez partie Petkowa i Borisowa porozumienia o dalszym wspólnym rządzeniu po uzgodnionej wcześniej dymisji gabinetu Denkowa. Oznacza to konieczność rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych. Nowy rząd techniczny, administrujący państwem do powołania regularnego gabinetu, nie będzie już uległy wobec Radewa, gdyż reforma konstytucyjna z końca 2023 r. znacząco ograniczyła swobodę prezydenta w desygnowaniu szefa takiego rządu.

<sup>72</sup> Szerzej: J. Pieńkowski, T. Żornaczuk, *Perspektywy przełamania impasu w stosunkach bułgarsko-macedońskich*, „Biuletyn PISM”, nr 24 (2443), 9 lutego 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>73</sup> Szerzej: J. Pieńkowski, *Koalicja nieufności - przełamanie klinca politycznego w Bułgarii*, „Biuletyn PISM”, nr 90 (2711), 10 lipca 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>74</sup> S. Domaradzki, *Bułgaria: wizyta prezydenta Ukrainy*, „Komentarze IES”, nr 908 (156/2023), 19 lipca 2023 r., [www.ies.lublin.pl](http://www.ies.lublin.pl).



### III. WPLYW WOJNY NA WSPÓŁPRACĘ REGIONALNĄ

#### GRUPA WYSZEHRADZKA



Po rosyjskiej inwazji na Ukrainę V4 znalazła się w największym kryzysie od przystąpienia państw ją współtworzących do NATO i UE. Powodem był brak porozumienia między Polską, Czechami i Słowacją z jednej strony a Węgrami z drugiej co do podstawowych kierunków polityki wobec Rosji i Ukrainy – kwestii priorytetowej dla bezpieczeństwa regionu i całej UE. Doprowadziło to do wyhamowania współpracy wyszehradzkiej na szczeblu politycznym i uniemożliwiło podjęcie dalszych wspólnych działań wychodzących poza decyzje na poziomie NATO i UE.

Od lutego 2022 r. do lutego 2024 r. szefowie rządów V4 spotkali się tylko cztery razy. Spotkanie z udziałem premiera Wielkiej Brytanii Borisa Johnsona w marcu 2022 r. było zaplanowane jeszcze przed pełnoskalową rosyjską agresją na Ukrainę, zaś ostatnie – z 27 lutego 2024 r. – odbyło się dopiero po ratyfikacji przez Węgry członkostwa Szwecji w NATO. Wszystkie zakończyły się bez wspólnych oświadczeń lub istotnych wniosków co do sytuacji międzynarodowej i służyły głównie podtrzymaniu funkcjonowania formatu na szczeblu rządowym po wybuchu wojny. Wcześniej takie spotkania odbywały się regularnie, często co miesiąc, a premierzy konsultowali się przed Radami Europejskimi. Kilkakrotnie odwołane lub odłożone zostały także rozmowy na szczeblu ministerialnym, czego powodem była węgierska reakcja na rosyjską agresję. Po wielu latach intensywnych kontaktów jesienią 2022 r. odwołano szczyt przewodniczących parlamentów V4 (ostatecznie odbył się w lutym 2023 r.), natomiast podtrzymane zostały coroczne szczyty prezydentów. Od końca 2022 r. w ramach V4 wspólne komunikaty wydali ministrowie obrony i ombudsmeni (oba w 2023 r.) oraz przewodniczący parlamentów (2024 r.), choć wcześniej oświadczeń wyszehradzkich na różnych szczeblach było co najmniej kilkanaście rocznie, a w 2021 r. – ponad trzydzieści<sup>75</sup>.

W związku z kryzysem zaufania pozostałych członków V4 wobec władz Węgier celem zarówno programu słowackiego, jak i czeskiego rocznego przewodnictwa w Grupie (odpowiednio od lipca 2022 r. oraz od lipca 2023 r.) było zachowanie minimalnego jej funkcjonowania. Świadczyło o tym skupienie się na „miękkich” obszarach współpracy, niewymagających politycznych uzgodnień na najwyższym szczeblu, m.in. na turystyce, edukacji, kulturze czy sporcie. Przywódcy V4 przy okazji nielicznych spotkań również utrzymywali, że mimo podziałów chcą podejmować tematy łączące ich państwa.

Do regresu doszło również we współpracy w sprawach europejskich. Polski rząd chciał przyspieszyć realizację przyjętego w czerwcu 2022 r. szóstego pakietu sankcji i krytycznie odnosił się do okresów przejściowych w procesie odchodzenia od rosyjskiej ropy, które zostały wynegocjowane przez pozostałych członków grupy. Węgry dodatkowo krytykowały politykę sankcyjną UE i przekonywały, że restrykcje uderzają głównie w członków Unii, a nie w Rosję. Jedynym obszarem unijnym, w którym państwa wyszehradzkie działały spójnie, była polityka energetyczno-klimatyczna i potrzeba zamrożenia ceny za emisję CO<sub>2</sub> i wprowadzenia maksymalnego pułapu ceny gazu na poziomie niższym, niż proponowała KE. Wraz

<sup>75</sup> *Official Statements and Communiqués*, Grupa Wyszehradzka, [www.visegradgroup.eu](http://www.visegradgroup.eu).

z obniżeniem częstotliwości spotkań ograniczone zostały też kontakty z partnerami w formule V4+. Niewielki był również postęp w zakresie projektów infrastrukturalnych – ograniczył się do oddania do użytku długo planowanego łącznika gazowego między Polską a Słowacją.

### B3



Po ataku Rosji na Ukrainę państwa bałtyckie zintensyfikowały wspólne działania. Wydatnie zacieśniają współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa, czego przejawem jest m.in. podpisanie przez ministrów obrony w styczniu 2024 r. w Rydze deklaracji o budowie Bałtyckiej Linii Obronnej na granicy tych państw z Rosją, a także listu intencyjnego dotyczącego współpracy w zakresie artylerii raketowej<sup>76</sup>. Państwa B3 zapowiedziały ponadto budowę wspólnej obrony powietrznej przy wsparciu NATO, co ma służyć wzmocnieniu wschodniej flanki Sojuszu zgodnie z postanowieniami szczytu w Wilnie z lipca 2023 r., m.in. w ramach uaktualnionych planów obronnych. W Zgromadzeniu Bałtyckim – tak podczas prezydencji Estonii, jak i Litwy – priorytetem pozostają jednocześnie minimalizacja zagrożeń ze strony Rosji i Białorusi, rozwój strategicznych projektów energetycznych i infrastrukturalnych oraz kontynuacja szerokiego wsparcia Ukrainy<sup>77</sup>.

Zmiana sytuacji bezpieczeństwa w regionie przyczynia się też do zacieśniania kooperacji bałtycko-nordyckiej. Dołączenie Finlandii i Szwecji do NATO wpływa na dalszą intensywną współpracę B3 w zakresie bezpieczeństwa z państwami nordyckimi, m.in. na rzecz wspólnej ochrony wód i rozbudowy zdolności obronnych na Morzu Bałtyckim.

### DZIEWIĄTKA BUKARESZTEŃSKA



Pełnoskalowa rosyjska agresja na Ukrainę potwierdziła użyteczność B9 jako platformy konsultacji i zbliżania stanowisk państw wschodniej flanki NATO. Prezydenci regionu posłużyli się tym formatem do szybkiej reakcji – spotkali się w ramach B9 już 25 lutego 2022 r., zaledwie dzień po rozpoczęciu inwazji. Rosnącego znaczenia Dziewiątki dowiodła także większa intensywność i regularność spotkań. O ile wcześniej prezydenci spotykali się w znacznych odstępach czasowych, o tyle w ciągu dwóch lat od wybuchu wojny uczestniczyli w czterech szczytach – tyle samo zorganizowano przez wcześniejszych sześć lat istnienia formatu. Corocznie – począwszy od narastającej jesienią 2021 r. groźby inwazji – w ramach B9 konsultowali się też ministrowie spraw zagranicznych, a także ministrowie obrony.

Mimo otwartej niechęci Węgier do wsparcia Ukrainy i niejednoznacznej postawy Bułgarii B9 zachowała jedność i zabiegała na forum NATO o wzmocnienie wschodniej flanki<sup>78</sup>. Głównym efektem jest decyzja szczytu Sojuszu w Madrycie z czerwca 2022 r. o powołaniu

<sup>76</sup> *Baltic defence ministers agree on the Baltic Defence Line*, Ministerstwo Obrony Republiki Łotewskiej, 22 stycznia 2024 r., [www.mod.gov.lv](http://www.mod.gov.lv).

<sup>77</sup> *Joint Statement of the 29th Baltic Council*, Zgromadzenie Bałtyckie, 24 listopada 2023 r., [www.baltsam.org](http://www.baltsam.org).

<sup>78</sup> Porównaj np. K. Całus, B. Chmielewski, K. Dębiec, Ł. Kobeszko, A. Sadecki, *Wschodnia flanką NATO po roku wojny – mobilizacja różnych prędkości*, „Komentarze OSW”, nr 491, 21 lutego 2023 r., [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

grup bojowych w niemających ich wcześniej państwach flankowych – w Bułgarii, Rumunii, Słowacji i na Węgrzech. Decyzję tę zaakceptowały także władze węgierskie, choć równocześnie poszukiwały zbliżenia z Rosją. Wynikało to głównie z polityki Węgier, która zakłada unikanie sporów w ramach NATO – zwłaszcza z USA – w sprawach drugorzędnych z ich punktu widzenia. Potwierdzeniem tego było także węgierskie stanowisko na szczycie w Wilnie w lipcu 2023 r. Państwo to nie zawetowało natowskiej pomocy dla Ukrainy, ponieważ była ona priorytetem dla Stanów Zjednoczonych, a Węgry nie musiały się w nią angażować. Równocześnie w kluczowej dla nich kwestii – zablokowania postulowanego przez Polskę zaproszenia Ukrainy do członkostwa w Sojuszu – stanowisko USA w pełni odpowiadało ich interesom.

Głównymi animatorami B9 pozostają prezydenci państw-założycieli formatu – Duda i Iohannis. Dołączyła do nich prezydent Słowacji Čaputová, jednoznacznie zaangażowana w pomoc Ukrainie, lecz nieubiegająca się o reelekcję wiosną 2024 r.

### TRÓJKĄT SŁAWKOWSKI



Inwazja Rosji na Ukrainę nie miała zasadniczego wpływu na funkcjonowanie tego formatu. Służył on dodatkowej wymianie informacji i poglądów na temat wojny. Od jej rozpoczęcia nie odbyła się wizyta przedstawicieli całej S3 na Ukrainie, ale szefowie dyplomacji Czech i Austrii odwiedzili razem Kijów w lipcu 2022 r.

Temat wojny podejmowany był zarówno w gronie S3, jak i w poszerzonym formacie z udziałem partnerów zewnętrznych. Stało się tak np. podczas spotkania w Wiedniu w sierpniu 2023 r., podczas którego ministrowie spraw zagranicznych S3 poprosili swojego indyjskiego odpowiednika o dyplomatyczne wysiłki w celu skłonienia Rosji do zaprzestania agresji. Podczas szczytu S3 w grudniu 2023 r. w słowackim Belá, oprócz potępienia ataków Rosji na ukraińską infrastrukturę krytyczną, ministrowie wyrazili z kolei nadzieję na pokojowe zakończenie wojny, akceptowalne dla Ukrainy.

### INICJATYWA TRÓJMORZA



#### Partnerzy uczestniczący



Rosyjska pełnoskalowa agresja na Ukrainę nie miała przełożenia na sposób realizacji zasadniczego celu inicjatywy – wdrażanie projektów TSI następowało głównie w ramach działań na poziomie narodowym. Głównymi zmianami przyjętymi podczas szczytu w Rydze w 2022 r. było natomiast poszerzenie dyskusji na temat bezpieczeństwa i zaangażowania Trójmorza na rzecz broniącej się Ukrainy, a także nadanie jej statusu partnera uczestniczącego. Miało to umożliwić m.in. udział tego państwa w projektach infrastrukturalnych i energetycznych oraz wspomóc jego odbudowę po wojnie. Zwołanie tego szczytu tuż przed decyzją Rady

Europejskiej z czerwca 2022 r. o nadaniu Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w UE posłużyło wyrażeniu szerokiego środkowoeuropejskiego poparcia w tej sprawie.

Kwestie bezpieczeństwa we współpracy regionalnej akcentowano także na szczycie w Bukareszcie w 2023 r., kiedy też poszerzono inicjatywę o Grecję. Motywacją była chęć zaangażowania jej w dyskusje o rozbudowie infrastruktury transportowej, której część objęta projektami TSI znajduje się w tym kraju. Na szczycie ponadto nadano Mołdawii status partnera uczestniczącego i powołano stowarzyszenie przedsiębiorców i pracodawców oraz zapowiedziano utworzenie Trójmorskiego Funduszu Innowacji.

#### CENTRALNA PIĄTKA



C5 po rosyjskiej inwazji na Ukrainę zachowała regularne szczyty ministerialne (od powstania w czerwcu 2020 r. do marca 2024 r. spotkała się jedenaście razy), co odróżniało ją od V4, której kryzys przejawia się znaczącym regresem spotkań. W efekcie fundamentalnych podziałów w polityce wschodniej jej członków C5 nie jest jednak zdolna do sformułowania spójnego stanowiska dotyczącego wojny. Węgry sympatyzują i zacieśniają współpracę dwustronną z Rosją, Austria – powołując się na swoją neutralność – bardzo wstrzeźliwie wspiera Ukrainę i podtrzymuje relacje z Rosją, a na Słowacji pod koniec 2023 r. do władzy wrócił Fico, redukując dotychczasowe wsparcie dla Ukrainy. Czechy i Słowenia z kolei pełnowymiarowo kontynuują wsparcie dla niej.

Ministrowie C5 opowiedzieli się za utrzymaniem kanałów komunikacji z Rosją w ramach OBWE, której siedzibę odwiedzili na marginesie szczytu tego formatu w Wiedniu we wrześniu 2023 r. Spotkania C5 posłużyły także koordynacji transportów z pomocą humanitarną na Ukrainę czy omówieniu przyjęcia uchodźców wojennych. Wsparcie integracji Bałkanów Zachodnich z UE – jeden z głównych celów C5 – miałoby według Austrii przyczynić się do ograniczenia wpływów w regionie takich państw jak Rosja.

#### FORMAT 3+1



Po ataku Rosji na Ukrainę znaczenie formatu 3+1 jeszcze bardziej wzrosło dzięki spójnemu postrzeganiu zagrożeń przez tworzące go państwa, które były w awangardzie pomocy Ukrainie i działań sankcjonujących Rosję. Często inicjowały je lub podejmowały bez oczekiwania na wspólną odpowiedź UE. Strona polska podkreślała, że asumptem do bliskiej współpracy są „położenie geograficzne, wspólna historia oraz podobne wyzwania w dziedzinach bezpieczeństwa i infrastruktury”<sup>79</sup>. Rozwijanie tej formuły wpisywało się ponadto w reorientację regionalnych działań politycznych Polski, także w związku z załamaniem się tego wymiaru współpracy w V4. Funkcjonowanie 3+1 potwierdzało, że format ten stał się dla Polski zasadniczym forum szybkiego wyrażania stanowiska regionu w sprawach politycznych, zaś dla państw bałtyckich – wzmocnieniem ich wspólnego głosu.

<sup>79</sup> Wizyta Ministra Raua w Rydze..., op. cit.

Współpraca 3+1 była realizowana na wszystkich szczeblach politycznych. W kwietniu 2022 r. prezydenci Polski i państw bałtyckich byli pierwszymi, którzy po wybuchu wojny odwiedzili Ukrainę. W tym samym czasie ministrowie spraw zagranicznych 3+1 konsultowali w Rydze możliwości bezpośredniej pomocy dla zaatakowanego państwa. Współpraca rządowa miała także miejsce na poziomie premierów. We wrześniu 2022 r. przyjęli oni wspólną deklarację, w której wskazali na poważne zagrożenie wynikające ze wzmożonych przyjazdów obywateli Rosji do państw UE i strefy Schengen przez granice Polski i państw bałtyckich. Doceniwszy zawieszenie umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Rosją, informowali o wspólnym podejściu regionalnym i przyjęciu tymczasowych środków narodowych wobec obywateli rosyjskich posiadających wizy państw UE.

Przejawem docenienia użyteczności 3+1 dla wspólnych działań było na początku 2023 r. podpisanie przez ministrów spraw zagranicznych Polski i państw bałtyckich tzw. deklaracji ryskiej o zacieśnieniu współpracy między ich resortami. Według strony polskiej Format Ryski oferował „płaszczyznę stopniowej instytucjonalizacji politycznej, wojskowej, energetycznej, transportowej, cybernetycznej i gospodarczej współpracy Polski z wszystkimi państwami bałtyckimi”. Polska postrzegala go również – podobnie jak Trójkąt Lubelski – jako „instrument harmonizowania strategii na rzecz politycznego, militarnego i gospodarczego wsparcia ukraińskiej wojny obronnej, a następnie odbudowy tego kraju”<sup>80</sup>. Łotewscy gospodarze dostrzegali w intensyfikowaniu współpracy także możliwość sprawniejszego koordynowania stanowisk w ramach NATO, w tym przed szczytem Sojuszu w Wilnie<sup>81</sup>.

Skutkiem zacieśnienia współpracy między Polską a państwami bałtyckimi była również znacząca poprawa stosunków i wzmożenie intensywności kontaktów, także na poziomie prezydentów, między Polską a Litwą. Wobec wspólnych wyzwań o znaczeniu egzystencjalnym na dalszy plan zeszła kwestia nieuregulowanych po myśli władz w Warszawie spraw mniejszości polskiej na Litwie, co przez lata obarczało współpracę dwustronną.

### TRÓJKĄT LUBELSKI



Inwazja rosyjska na należącą do Trójkąta Lubelskiego Ukrainę skutkowałą intensyfikacją działań platformy, które miały na celu pomoc dla niej i potępienie Rosji. Członkowie L3 uważali działania platformy za komplementarne wobec innych formatów wielostronnych – Międzynarodowej Platformy Krymskiej czy Inicjatywy Trójmorza.

L3 kontynuowała trójstronne konsultacje w celu wzmocnienia bezpieczeństwa Ukrainy. Wsparcie dla niej ze strony Polski i Litwy potwierdziła deklaracja premierów z listopada 2022 r. Na najwyższym poziomie politycznym solidarność z Ukrainą wyrazili z kolei prezydenci na szczycie we Lwowie w styczniu 2023 r. Miał on miejsce w 160. rocznicę wybuchu powstania styczniowego, które przywołała wspólna deklaracja przywódców. Trójstronne konsultacje prezydenckie odbyły się także w celu rozwiązania tzw. kryzysu zbożowego jesienią 2023 r.

<sup>80</sup> Informacja Ministra Spraw Zagranicznych..., op. cit., s.19.

<sup>81</sup> Ārlietu ministrs: ir svarīgi turpināt sniegt minitāru un cita veida atbalstu Ukrainai, MSZ Republiki Łotewskiej, 31 stycznia 2023 r., [www.mfa.gov.lv](http://www.mfa.gov.lv).

**INICJATYWA ŚRODKOWOEUROPEJSKA**

Po rozpoczęciu przez Rosję wojny w 2022 r. IŚE stała się jedną z pobocznych platform wsparcia politycznego i materialnego Ukrainy. W marcu 2022 r. państwa inicjatywy zdecydowały o zawieszeniu członkostwa współuczestniczącej w agresji Białorusi – IŚE była ostatnią platformą regionalną, w której kraje UE utrzymywały z nią kontakty. Inicjatywa we wspólnej deklaracji potępiła Rosję i wyraziła solidarność z Ukrainą, a także przeznaczyła ok. 200 tys. euro na pomoc humanitarną dla niej<sup>82</sup>.

Niezależnie od wojny na Ukrainie państwa członkowskie deklarują chęć reformy Inicjatywy, która ma podnieść jej funkcjonalność. W lutym 2024 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Konwentu na rzecz wzmocnienia IŚE. Jego zadaniem jest opracowanie koncepcji jej dalszego działania.

<sup>82</sup> CEI Annual Report of the Secretary General 2022, Inicjatywa Środkowoeuropejska, [www.cei.int](http://www.cei.int).

## WNIOSKI I PERSPEKTYWY

### 1. Współpraca regionalna w Europie Środkowej nadal ważna

Współpraca regionalna od transformacji systemowej w Europie Środkowej i 20 lat po przystąpieniu większości państw regionu do Unii Europejskiej pozostaje dla nich jednym z najważniejszych instrumentów polityki międzynarodowej. Współpraca ta pełni pomocniczą rolę w realizacji interesów narodowych wobec członkostwa tych państw w UE i NATO – organizacjach, które są przez nie uważane (łącznie z dwustronnymi sojuszami ze Stanami Zjednoczonymi) za fundamenty ich własnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Takie podejście do współpracy regionalnej nie zmieniło się po pełnoskalowej napaści Rosji na Ukrainę w 2022 r. i nadal będzie się utrzymywać.

### 2. Dalsze osłabienie spójności politycznej regionu

Nieprzejednane stanowisko Węgier wobec rosyjskiej agresji spowodowało, że w czasie wojny bardziej widoczny stał się brak możliwości wspólnych działań państw regionu. Co więcej, niekiedy słabą spójność z partnerami prezentowały również inne państwa: listu liderów regionu z końca lutego 2022 r. w sprawie nadania Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w UE nie podpisał prezydent nie tylko Węgier, lecz także Rumunii. Zmiany w polityce wschodniej i bezpieczeństwa Słowacji, zachodzące od końca 2023 r., dodatkowo zmniejszają spójność regionu. Będzie to nadal uniemożliwiała jego konsolidację polityczną, ale jednocześnie może przekładać się na intensyfikację współpracy w ramach niektórych formatów.

### 3. Potwierdzenie wcześniejszych podziałów w kwestiach polityki wschodniej

Rosyjska inwazja na Ukrainę nie przeorientowała polityki wschodniej żadnego z państw Europy Środkowej, a jedynie wzmocniła dotychczasowe podejście. Tym samym Polska, Czechy, Słowacja i państwa bałtyckie intensyfikowały i poszerzały wsparcie dla Ukrainy, a Węgry kontynuowały zacieśnianie więzi politycznych i gospodarczych z Rosją. Rumunia, tradycyjnie wstrzeźliwa wobec Ukrainy, dokonała korekty polegającej na próbie przełamania zadawnionych animozji. Do zmian postaw doszło w przypadku pojedynczych polityków, np. prezydenta Czech Zemana. Redefiniowanie polityki wschodniej miało miejsce w Bułgarii i na Słowacji, ale następowało po wyborach parlamentarnych i zmianach rządów.

### 4. Wzrost znaczenia współpracy obronnej w regionie

Naturalną konsekwencją rosyjskiej agresji była dla większości państw Europy Środkowej potrzeba intensyfikacji współpracy regionalnej w zakresie obronności i polityki bezpieczeństwa. Z tego powodu wzmocniły się te formaty, które mogły służyć realizacji tego celu, czyli B9 i 3+1. Natomiast straciły na znaczeniu platformy, które nie były w stanie podjąć współpracy w tym zakresie – przede wszystkim V4. Ponieważ bezpieczeństwo pozostanie kluczowym obszarem wspólnych działań w Europie Środkowej, tendencje te mogą się umacniać.

### 5. Kryzys funkcjonowania i marginalizacja znaczenia Grupy Wyszehradzkiej

Najistotniejszą zmianą w funkcjonowaniu środkowoeuropejskich formatów współpracy jest znaczne ograniczenie działania Grupy Wyszehradzkiej, w której niemal całkowicie zanikła współpraca polityczna. Wynika to z prorosyjskiej i nieprzychylniej Ukrainie polityki Węgier, która skutkowałą dystansowaniem się pozostałych partnerów od tego państwa. Do pogłębiania różnic w ramach V4 przyczynia się reorientacja polityki zagranicznej Słowacji po zwycięstwie wyborczym i powołaniu rządu przez sympatyzującego z Rosją Ficę (w październiku 2023 r.) oraz utworzenie w Polsce gabinetu Tuska (w grudniu 2023 r.), który krytykuje politykę Orbána nie tylko wobec Rosji i Ukrainy, lecz także wewnętrzną i unijną. Szczyt V4 z lutego

2024 r. z udziałem nowych premierów unaoczniał fundamentalnie różne podejście do polityki wschodniej i bezpieczeństwa Czech i Polski z jednej strony oraz Węgier i Słowacji z drugiej. Zanikanie wyszehradzkiej współpracy politycznej nie jest nieodwracalne, ale jej rzeczywiste przywrócenie nie będzie możliwe bez zgodności stanowisk w kwestiach zasadniczych. Dlatego celem rozpoczynającego się w połowie 2024 r. przewodnictwa Polski w V4, podobnie jak przewodnictw Słowacji i Czech, pozostanie podtrzymanie minimalnego funkcjonowania grupy.

#### **6. Wzrost znaczenia Bukareszteńskiej Dziewiątki**

Mimo różnic w polityce wschodniej państwa regionu w obliczu wojny utrzymują zwiększone zaangażowanie w B9. Służy to koordynacji stanowisk w ramach NATO, którego kluczowym członkiem jest USA – najważniejszy partner w dziedzinie bezpieczeństwa dla wszystkich państw tego formatu. Ze względu na politykę Węgier B9 nie może wypracować takiego stanowiska regionu wobec wojny, które w pełni odzwierciedlałoby ambicje większości partnerów. Węgierska obojętność na działania NATO na obszarze mandatowym umożliwiła jednak wzmożoną aktywność B9 w zakresie koordynacji regionalnych postulatów i forsowania ich na forum Sojuszu. Ma to znaczenie szczególnie w kontekście kolejnych szczytów NATO, które decydują m.in. o sposobie wsparcia wschodniej flanki przez sojuszników. Ponieważ B9 jest formatem prezydenckim, w znacznym stopniu opiera się na osobistym zaangażowaniu i kontaktach głów państw. Jego głównymi animatorami pozostają prezydenci państw-inicjatorów – Duda i Iohannis. Obaj skończą urzędowanie odpowiednio pod koniec 2024 r. w Rumunii oraz wiosną 2025 r. w Polsce. Biorąc pod uwagę zakres wypracowanych na scenie krajowej kompromisów co do pryncypiów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zaangażowanie tych państw w format B9 zapewne się nie zmniejszy.

#### **7. Intensyfikacja współpracy w formacie 3+1**

Rosyjska agresja na Ukrainę powoduje dalszą intensyfikację współpracy w formacie 3+1. Jej rozwojowi sprzyja silne poczucie wspólnoty interesów w obliczu zagrożenia ze strony Rosji, z którą graniczą wszystkie kraje tej platformy. Dla państw bałtyckich oznacza to możliwość wzmocnienia głosu B3 o duże państwo UE i NATO. Polskę z kolei do większego zaangażowania we wspólne działania z państwami bałtyckimi dodatkowo skłania faktyczne zawieszenie współpracy politycznej w V4, która dotychczas najbardziej angażowała jej uwagę w polityce regionalnej. Nowy rząd może kontynuować działania formalizujące współpracę Polski z państwami bałtyckimi na podstawie tzw. deklaracji ryskiej. Może to bowiem nie tylko usprawnić realizację wspólnych przedsięwzięć i nadać im większą widoczność, lecz także pomóc w dalszym zbliżaniu Polski z państwami nordyckimi, z którymi państwa bałtyckie regularnie współpracują.

#### **8. Stabilne i wielowymiarowe wsparcie dla Ukrainy**

Znakomita większość państw Europy Środkowej nadal będzie wspierać Ukrainę mimo kosztów, które ponoszą. Opowiadają się one za jej członkostwem w UE i w NATO, zapewniają dostawy sprzętu i amunicji oraz wsparcie humanitarne, zabiegają też o jeszcze większe zaangażowanie międzynarodowe na rzecz Ukrainy. We wszystkich tych aspektach, poza wsparciem humanitarnym, wyjątkiem od początku wojny są Węgry, które biernie kontestują akcesję Ukrainy do UE i NATO. W zakresie niewysyłania uzbrojenia ich stanowisko podziela nowy rząd Słowacji, który jest także przeciwny członkostwu Ukrainy w Sojuszu.



### **9. Intensyfikacja relacji ze Stanami Zjednoczonymi**

Skutkiem rosyjsko-ukraińskiej wojny jest intensyfikacja stosunków większości państw środkowoeuropejskich ze Stanami Zjednoczonymi i chęć ich dalszego rozwijania, co ma służyć zwiększaniu amerykańskiego zaangażowania w regionie. Jest to szczególnie widoczne w dziedzinie bezpieczeństwa, czego wyrazem było zwiększenie liczebności wojsk USA, a także umowy o współpracy obronnej i kontrakty zbrojeniowe. Wyjątkiem w regionie są stosunki węgiersko-amerykańskie, które od lutego 2022 r. ulegają dalszemu pogarszaniu, oraz słowacko-amerykańskie, osłabiane od zmiany rządu na Słowacji pod koniec 2023 r. Niezależnie od wzmacniania współpracy regionalnej i europejskiej w zakresie bezpieczeństwa postrzeganie USA jako kluczowego partnera w tej dziedzinie przez większość państw Europy Środkowej nie zmieni się także po amerykańskich wyborach prezydenckich w 2024 r.

### **10. Zwiększanie dystansu w stosunkach z Chinami**

Agresja Rosji na Ukrainę i wzmocnienie strategicznej współpracy chińsko-rosyjskiej pogorszyły stosunki większości państw Europy Środkowej z ChRL. W polityce wobec Chin biorą one pod uwagę oczekiwania USA, które odgrywają kluczową rolę w bezpieczeństwie regionu, a także strategię NATO i stanowisko KE. Po wybuchu pełnoskalowej wojny Łotwa i Estonia opuściły inicjatywę 17+1, co już rok wcześniej uczyniła Litwa. W konsekwencji ten projekt współpracy Chin z państwami Europy Środkowej i Bałkanów zredukował się do 14+1, od początku wojny nie odbył się żaden jego szczyt, i nadal będzie tracił na znaczeniu. Wyjątek wśród państw środkowoeuropejskich stanowią Węgry, które nadal bezkrytycznie uważają Chiny za pożądanego partnera politycznego i gospodarczego. Na Słowacji perspektywa zacieśnienia relacji z ChRL pojawiła się z kolei po przejęciu władzy przez Ficę.





PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest jednym z najważniejszych ośrodków analitycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych. Działalności PISM przyświeca przekonanie, że proces podejmowania decyzji na arenie międzynarodowej powinien się opierać w jak największym stopniu na wiedzy płynącej z rzetelnych i wiarygodnych badań.

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS  
UL. WARECKA 1A, 00-950 WARSZAWA  
TEL. (+48) 22 556 80 00  
FAKS (+48) 22 556 80 99  
PISM@PISM.PL  
WWW.PISM.PL

ISBN 978-83-67487-61-0