

**ELŻBIETA KACA**

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

## **Wysoka przedstawiciel Federica Mogherini. Jej rola i osiągnięcia w unijnym sąsiedztwie\***

### **High Representative Federica Mogherini: Her role and performance in the EU neighbourhood**

Federica Mogherini, a top diplomat of the European Union (EU), has strengthened coordination over EU external affairs but has not managed to make a significant impact in Europe's closest neighbourhood. She succeeded in the speedy launch of the EU naval operation in the Mediterranean and the development of partnerships with several Sub-Saharan countries concerning migration, but in the case of the conflicts in Libya and Syria, the EU remained dependent on UN-led mediation. In relations with the eastern neighbourhood, Mogherini was side-lined by the Member States, which did not perceive her as an honest broker on Russian affairs. The next High Representative should make improvements in these areas while also following Mogherini's path of close cooperation with the European Commission and other stakeholders.

**Keywords:** EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, EU diplomacy, Federica Mogherini, European Neighbourhood Policy

**Słowa kluczowe:** wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, unijna dyplomacja, Federica Mogherini, Europejska Polityka Sąsiedztwa

W latach 2014–2018 jednym z ważniejszych wyzwań dla liderów Unii Europejskiej były liczne konflikty w sąsiedztwie Wspólnoty. Spotkania najwyższych unijnych urzędników oraz głów państw i rządów zdominowane zostały przez dyskusje na temat rozwiązania kryzysu migracyjnego (m.in. wzmocnienia zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej UE oraz zażegnania niestabilnej sytuacji w Libii i Syrii), ale także polityki wobec Rosji w związku z jej

---

\* Artykuł jest zmodyfikowaną wersją anglojęzycznej analizy opublikowanej w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych: E. Kaca, *High Representative Federica Mogherini. Her role and performance in the EU neighbourhood*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2018 (PISM Policy Paper, 10 (170)).

agresją na terytorium Ukrainy. Rok przed zakończeniem sprawowania funkcji wysokiego przedstawiciela przez Federicę Mogherini to dobry moment na ocenę jej działań i roli<sup>1</sup> w kształtowaniu relacji UE z państwami objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS) w obliczu polityki Rosji i masowych migracji do UE. Nawet jeśli oznacza to pominięcie sukcesów Mogherini na innych polach (np. negocjacji porozumienia nuklearnego z Iranem czy zawarcia umowy o unormowaniu relacji między Kosowem i Serbią), to przykład polityki sąsiedztwa wystarcza, by pokazać trendy w funkcjonowaniu stanowiska wysokiego przedstawiciela podczas jej kadencji.

### **Prawno-instytucjonalne uwarunkowania kadencji Federiki Mogherini**

Traktat z Lizbony wzmocnił kompetencje UE odnośnie do polityki zagranicznej i wprowadził stanowisko wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych oraz polityki bezpieczeństwa. Jako główny unijny dyplomata, stojący na czele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), wysoki przedstawiciel powinien kierować polityką zagraniczną i bezpieczeństwa według wytycznych Rady, m.in. poprzez realizację jej decyzji oraz przedstawianie propozycji założeń tych polityk<sup>2</sup>. W innych dziedzinach relacji zewnętrznych (np. polityce sąsiedztwa czy rozwojowej) może prezentować wspólne inicjatywy z Komisją Europejską (KE). Przewodniczy też Radzie do Spraw Zagranicznych, co pozwala kształtować jej agendę i w ten sposób wpływać na dobór omawianych przez nią spraw. Co więcej, wysoki przedstawiciel sprawuje funkcję wiceprzewodniczącego Komisji, aby zapewnić jej lepszą współpracę z Radą i spójność działań Unii. KE odgrywa we wspólnej polityce zagranicznej dużą rolę, nie tylko kieruje bowiem niektórymi politykami zewnętrznymi, ale też zarządza unijnym budżetem i dysponuje licznym personelem, a w związku z tym odpowiednimi ekspertami.

W praktyce jednak wiele czynników ogranicza wykonywanie funkcji wysokiego przedstawiciela i pełną realizację jego kompetencji. Po pierwsze, złożoność procesu decyzyjnego UE opóźnia tempo podejmowania decyzji, a w konsekwencji

1 Role wysokiego przedstawiciela zob. S. Keukeleire, T. Delreux, *The foreign policy of the European Union*, 2 edition, Palgrave Macmillan, 2014, s. 77–85. Działania Federiki Mogherini zostaną przedstawione w oparciu o analizę dwóch ról wysokiego przedstawiciela, które autorka uznała za główne – inicjatora, kształtującego sprawy zagraniczne UE poprzez wkład w formułowanie kierunków jej polityki i budowanie konsensu w tym zakresie, oraz menedżera, którego zadaniem jest sprawna realizacja powierzonych zadań.

2 Zob. przepisy w Tytule III i V, np. artykuły 18, 22.2, 27 w: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, C 326, 26 X 2012.

szybkość reakcji głównego unijnego dyplomaty<sup>3</sup>. Wysoki przedstawiciel koordynuje polityki różniące się metodami podejmowania decyzji i zakresem kompetencji odpowiedzialnych za nie instytucji. W polityce zagranicznej i obronnej dominuje metoda międzyrządowa, a większość decyzji podejmowana jest przez państwa członkowskie jednomyślnie, co wymaga czasochłonnego budowania zgody. W politykach zewnętrznych, w których stosuje się metodę wspólnotową, konieczne jest z kolei uzgadnianie stanowisk Rady z innymi instytucjami, jak Komisja czy Parlament Europejski (PE), co także wydłuża proces decyzyjny.

Po drugie, członkowie UE pomniejszają rolę wysokiego przedstawiciela, gdyż mają ambicje samodzielnego kształtowania polityki zagranicznej Wspólnoty. Kadencja Catherine Ashton pokazała, że unijni liderzy skłonni byli oddać jej kierownictwo w sprawach, co do których byli zgodni, ale w kwestiach spornych i w reakcji na nieoczekiwane kryzysy najbardziej wpływowe stolice często podejmowały działania poza UE<sup>4</sup>. Najważniejsze sprawy zagraniczne omawiane są na poziomie głów państw i rządów na forum Rady Europejskiej (RE), co obniża znaczenie obradującej na poziomie ministerialnym Rady do Spraw Zagranicznych, a tym samym kierującego nią wysokiego przedstawiciela<sup>5</sup>. Nawet jeśli uczestniczy on w posiedzeniach RE, to musi współdziałać z jej przewodniczącym, który odpowiada za prowadzenie obrad, dojście do porozumienia między państwami członkowskimi oraz reprezentowanie UE na zewnątrz w spotkaniach na poziomie głów państw.

Po trzecie, głównymi instrumentami polityki zagranicznej UE (np. pomocą finansową) dysponuje KE, co ogranicza możliwości działania wysokiego przedstawiciela. Aby zwiększyć swój wpływ na ich stosowanie, Mogherini uzgodniła z przewodniczącym Komisji Jeanem-Claude'em Junckerem, że będzie bezpośrednio kierować pracą komisarzy odpowiedzialnych za niektóre polityki zewnętrzne (np. współpracę międzynarodową i rozwój, politykę sąsiedztwa i negocjowanie rozszerzenia, handel, pomoc humanitarną i zarządzanie kryzysowe)<sup>6</sup>. Nie było tego podczas kadencji Ashton, ponieważ ówczesny przewodniczący KE José Manuel Barroso nie chciał delegować jej tych zadań.

3 S. Keukeleire, T. Delreux, *The foreign policy...*, s. 77–85.

4 N. Helwig, C. Rüger, *In search of a role for the High Representative. The legacy of Catherine Ashton*, „The International Spectator” 2014, vol. 49, issue 4, s. 1–17.

5 *Equipping the European Union for the 21<sup>st</sup> century. National diplomacies, the European External Service and the making of EU foreign policy*, ed. R. Balfour, K. Raik, European Policy Centre, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2013 (FIIA Report, 36; FIIA Occasional Report, 1).

6 J.-C. Juncker, *Mission letter*, Komisja Europejska, Bruksela, 10 IX 2014, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/cwt/files/commissioner\\_mission\\_letters/mogherini-mission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mogherini-mission_en.pdf)>.

## Wschodnie sąsiedztwo UE

Podczas kadencji Mogherini głównym wyzwaniem Unii w Europie Wschodniej był nierozwiązany konflikt pomiędzy Kijowem i Moskwą, spowodowany rosyjską agresją na Ukrainę w 2014 r. i naruszeniem jej integralności terytorialnej. Mimo że w lutym 2015 r. w ramach obejmującego Niemcy, Francję, Rosję i Ukrainę formatu normandzkiego zawarto tzw. umowę Mińsk II, która ustalała warunki ugody dla Rosji i Ukrainy, to jednak nie została ona zrealizowana. Unia przedłużała więc nałożone na Rosję sankcje (zależne od wypełnienia postanowień tego porozumienia), jednak w marcu 2016 r. państwa członkowskie zdecydowały o oficjalnym nawiązaniu współpracy z Moskwą w obszarach leżących w interesie UE. Wspólnota kontynuowała jednocześnie prowadzoną w ramach Partnerstwa Wschodniego (PW) politykę wobec Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy, choć w 2015 r. nieznacznie zmodyfikowano jego założenia.

Rola Mogherini – jako urzędnika kształtującego sprawy zagraniczne UE poprzez wkład w formułowanie kierunków jej polityki i budowanie konsensu – była w tych wydarzeniach ograniczona. Nie uczestniczyła ona w negocjacjach w ramach formatu normandzkiego, gdyż jego skład ustalono, zanim objęła funkcję wysokiej przedstawiciel. W imieniu Unii mediowała tam niemiecka dyplomacja<sup>7</sup>, animując rozmowy i doprowadzając m.in. do zawarcia umowy Mińsk II i powołania Specjalnej Misji Monitorującej OBWE na Ukrainie. Niemcy skłoniły także pozostałych członków UE do przyjęcia w lipcu 2014 r. sektorowych i gospodarczych sankcji wobec Rosji oraz ich regularnego przedłużania, a oprócz tego skoordynowały restrykcje ze Stanami Zjednoczonymi. Brak aktywności Mogherini na tym polu wynikał po części z oporu niektórych państw członkowskich wobec angażowania jej w politykę UE wobec Rosji – nie była przez nie postrzegana jako bezstronny mediator. Dopiero dwa i pół roku po rozpoczęciu swojej kadencji uzyskała zgodę Rady na pierwszą oficjalną podróż do Moskwy i spotkanie z prezydentem Władimirem Putinem<sup>8</sup>.

7 *Europe's new political engine. Germany's role in the EU's foreign and security policy*, ed. N. Helwig, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2016 (FIIA Report, 44), s. 111–132; H. Adomeit, *Sanctions as a bone of contention in the EU-Germany-US-Russia Quadrilateral*, Centre for European Studies, Carleton University, grudzień 2017 (CES Policy Brief).

8 F. Wesselau, *Mogherini goes to Moscow but is missing in action in Ukraine*, „Censor” [online, przedruk z ECFR], 28 IV 2017 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[https://censor.net.ua/en/resonance/438200/mogherini\\_goes\\_to\\_moscow\\_but\\_is\\_missing\\_in\\_action\\_in\\_ukraine](https://censor.net.ua/en/resonance/438200/mogherini_goes_to_moscow_but_is_missing_in_action_in_ukraine)>.

Po tej wizycie nastąpiła intensyfikacja kontaktów z rosyjskim ministrem spraw zagranicznych Siergiejem Ławrowem, ale głównie w sprawach Syrii, Libii i negocjacji dotyczących irańskiego programu nuklearnego. Jeżeli chodzi o Ukrainę, to w trakcie czterech wizyt w tym państwie Mogherini omawiała głównie realizację umowy stowarzyszeniowej i bieżące sprawy dwustronne.

Mimo niewielkich możliwości działania Mogherini chciała wzmocnić relacje z Rosją. W styczniu 2015 r., przed posiedzeniem Rady do Spraw Zagranicznych poświęconym relacjom UE z tym państwem, przygotowała dokument strategiczny, w którym postulowała współpracę z jego władzami na poziomach politycznym, handlowym i sektorowym, w tym pogodzenie umów o pogłębionych i kompleksowych strefach wolnego handlu z Unią Euroazjatycką<sup>9</sup>. Państwa członkowskie odrzuciły te propozycje, gdyż ich realizacja oznaczałaby normalizację stosunków z Moskwą<sup>10</sup>. Rosyjska interwencja wojskowa w Syrii we wrześniu 2015 r. oraz duży napływ migrantów i uchodźców do UE w tym samym roku spowodowały jednak, że unijni liderzy zmienili podejście. Mimo oporu niektórych członków – w tym Wielkiej Brytanii i kilku krajów Europy Środkowej obawiających się złagodzenia polityki względem Rosji<sup>11</sup> – w marcu 2016 r. państwa członkowskie poparły proponowane przez Mogherini wprowadzenie zasady selektywnego zaangażowania<sup>12</sup>. W praktyce miało to oznaczać współdziałanie z rosyjskimi władzami w obszarach leżących w interesie UE, np. polityce wobec Iranu, Bliskiego Wschodu, Syrii, Korei Północnej, masowych migracji, przeciwdziałaniu terroryzmowi, zmianom klimatycznymi itd.<sup>13</sup> Nowe podejście nie podważyło

---

9 *EU foreign policy chief's paper on EU-Russia relations – text*, „Reuters” [online], 15 I 2015 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-eu-russia/eu-foreign-policy-chiefs-paper-on-eu-russia-relations-text-idUSL6N0UU2T820150115>>.

10 K. Liik, *The real problem with Mogherini's Russia paper*, „European Council of Foreign Relations” [online], 20 I 2015 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_real\\_problem\\_with\\_mogherinis\\_russia\\_paper402](https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_real_problem_with_mogherinis_russia_paper402)>.

11 H. von der Burchard, *EU pushes for closer Russia cooperation*, „Politico” [online], 14 III 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.politico.eu/article/eu-pushes-for-closer-russia-cooperation-federica-mogherini-vladimir-putin-war-syria/>>.

12 R. Jozwiak, *EU debate initiative sparks fears of concessions to Russia*, „Radio Free Europe” [online], 9 II 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.rferl.org/a/eu-mogherini-sanctions-debate-russia-concessions/27541318.html>>.

13 *Remarks by High Representative / Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council*, „European Union External Action” [online], 14 III 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/59817/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-press-conference-following\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/59817/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-press-conference-following_en)>.

jednak dotychczasowych założeń unijnej polityki względem Rosji<sup>14</sup>, a kompromis w tej sprawie godził różne wizje państw członkowskich.

Osiągnięte przez Mogherini nawiązanie współpracy z rosyjskimi władzami nie przyniosło jednak oczekiwanych rezultatów<sup>15</sup>. Użycie broni chemicznej wobec podwójnego agenta Siergieja Skripała i jego córki Julii, do którego doszło w Wielkiej Brytanii w marcu 2018 r., znacznie ograniczyło możliwości kooperacji z Rosją, przynajmniej w perspektywie krótkofalowej. Niemniej działania Mogherini i jej pojednawcza retoryka wobec rosyjskich władz wzbudzały obawy niektórych członków UE, że stanowisko Wspólnoty względem Rosji może ulec złagodzeniu<sup>16</sup>. W oficjalnych wypowiedziach wysoka przedstawiciel podkreślała współdziałanie z Moskwą w kwestii Syrii i Bliskiego Wschodu, a pomniejszała znaczenie spraw konfliktujących obie strony i różnic stanowisk (za wyjątkiem początku 2015 r., gdy stosowała ostrzejszą retorykę ze względu na pogorszenie sytuacji w Donbasie)<sup>17</sup>. Co istotne, członkowie UE oceniali Mogherini przez pryzmat jej pojednawczej polityki względem Rosji, kiedy sprawowała funkcję ministra spraw zagranicznych Włoch (luty–październik 2014), co było przyczyną krytyki jej kandydatury na stanowisko wysokiego przedstawiciela<sup>18</sup>. Percepcję tę wzmocniło nierespektowanie przez nią zasady równowagi geograficznej<sup>19</sup> przy nominowaniu wysokiej rangi urzędników ESDZ zajmujących się relacjami UE z Rosją. Powoływała do niej głównie osoby z państw preferujących współpracę z Kremlem (jak Niemcy, Francja, Austria czy Portugalia), a nikogo z krajów przejawiających

14 Council of the European Union, *Outcome of the Council meetings, Foreign Affairs*, 7042/16, Brussels, 14 III 2016, dostępny w internecie: <<https://www.consilium.europa.eu/media/22914/st07042en16.pdf>>.

15 Zob. „The EU-Russia Expert Network on Foreign Policy” [online, dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytcs>>.

16 A. Rącz, K. Raik, *EU-Russia relations in the new Putin era. Not much light at the end of the tunnel*, Estonian Foreign Policy Institute, International Centre for Defence and Security, [Tallin] 2016, s. 4–5, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[https://uploads.icds.ee/ICDS\\_Report\\_EU\\_Russia\\_Relations\\_Andras\\_Racz\\_Kristi\\_Raik\\_June\\_2018.pdf](https://uploads.icds.ee/ICDS_Report_EU_Russia_Relations_Andras_Racz_Kristi_Raik_June_2018.pdf)>.

17 Własna analiza wystąpień i wywiadów Federiki Mogherini dotyczących polityki wobec Rosji w latach 2014–2018 oraz: Ch. Wagnsson, M. Hellman, *Normative power Europe caving in? EU under pressure of Russian information warfare*, „Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, No. 5, s. 1161–1177.

18 *Federica Mogherini must overcome Russia criticism*, „Financial Times” [online], 31 VIII 2014 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.ft.com/content/9d89485e-2f9f-11e4-87d9-00144feabdc0>>.

19 *Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)*, „Official Journal of the European Union”, L 201, 3 VIII 2010, art. 6.6, s. 35, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas\\_decision\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_decision_en.pdf)>.

większą ostrożność co do jego polityki zagranicznej, np. Wielkiej Brytanii, państw bałtyckich czy Polski (tabela 1).

**Tabela 1. Wysokiej rangi urzędnicy ESDZ ds. relacji UE–Rosja nominowani podczas kadencji Federiki Mogherini**

Stanowisko	Imię i nazwisko	Państwo pochodzenia	Okres urzędowania	Doświadczenie zawodowe
Dyrektor zarządzający EURCA – Europa i Azja Centralna (w tym Rosja)	Thomas Mayr Harting	Austria	od listopada 2015 r.	dypłomata w Austrii (1979–2011), urzędnik ESDZ (2011–2015)
Zastępca dyrektora zarządzającego EURCA – Europa i Azja Centralna; Dyrektor EAST–Rosja, Partnerstwo Wschodnie, Azja Centralna, współpraca regionalna i OBWE	Luc Pierre Devigne	Francja	od czerwca 2016 r.	urzędnik KE (1996–2016)
Kierownik działu – Rosja	Fernando Andresen Guimaraes	Portugalia	wrzesień 2015 – luty 2018 r.	dypłomata w Portugalii (1992–2003), urzędnik KE i ESDZ (2004–2015)
Kierownik działu – Rosja	Jan Bogaerts	Holandia	od marca 2018 r.	dypłomata w Holandii (2009–2017)
Przewodniczący Grupy Roboczej ds. Europy Wschodniej i Azji Środkowej (COEST) oraz Grupy Roboczej ds. OBWE i Rady Europy (COSCE)	Jutta Edthofer	Austria	od marca 2018 r.	dypłomata w Austrii (2003–2010), urzędnik ESDZ (od 2010)
Przewodniczący COEST	Jan Bogaerts	Holandia	wrzesień 2017 – luty 2018 r.	dypłomata w Holandii (2009–2017)
Przewodniczący COEST	Caroline Vinot	Francja	2016–2017 r.	dypłomata we Francji
Ambasador UE w Rosji	Markus Ederer	Niemcy	od września 2017 r.	dypłomata w Niemczech (2014–2017, 1988–2010), ambasador UE w Chinach i Mongolii (2011–2014)

Źródło: oprac. własne, 26 VIII 2018 r.

Mimo pojednawczej postawy wobec Rosji Mogherini doprowadziła do wzmocnienia partnerstwa UE i NATO, m.in. dzięki dobrej znajomości i częstym kontaktom z sekretarzem generalnym Jensem Stoltenbergiem<sup>20</sup>. Podczas szczytu NATO w Warszawie w lipcu 2016 r. przedstawiciele obu organizacji podpisali deklarację zakładającą współdziałanie np. w obszarze zagrożeń hybrydowych, cyberbezpieczeństwa, interoperacyjności wojskowej i wzmocniania partnerów UE w sąsiedztwie<sup>21</sup>. Ustalono 74 działania, w tym projekty dotyczące wymiany praktyk, dzielenia się informacjami i współpracy operacyjnej, np. standaryzacji w sektorze obrony<sup>22</sup>. Zwiększyło to zdolność państw członkowskich do kooperacji w obliczu zagrożeń płynących z południowego i wschodniego sąsiedztwa, a tym samym spójność polityczną UE i NATO.

Jeśli chodzi o kształtowanie polityki wobec sześciu państw Partnerstwa Wschodniego, wpływ Mogherini był umiarkowany – delegowała te kwestie komisarzowi do spraw europejskiej polityki sąsiedztwa i negocjacji w sprawie rozszerzenia Johannesowi Hahnowi. Przedstawiane rokrocznie plany pokazują, że PW nie było dla niej istotnym priorytetem. Podczas gdy z obejmującym dziesięć państw południowym sąsiedztwem w 2018 r. wiązały się 4 z 12 celów rocznych, w 2017 – 3, a w 2016 – 4, do PW odnosił się za każdym razem zaledwie 1<sup>23</sup>. Co więcej, poza 4 wizytami na Ukrainie wysoka przedstawiciel odbyła w latach 2015–2016 tylko pojedyncze podróże do państw Kaukazu Południowego (Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu), podczas gdy w krajach południowego sąsiedztwa była oficjalnie 16 razy (tabela 2).

---

20 R. Heath, *Mogherini's mid-term report card*, „Politico” [online], 4 XII 2017 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.politico.eu/article/federica-mogherini-report-card-midterm-grades-eu-foreign-policy/>>.

21 *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Brussels, 8 VI 2016, dostępna w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-2459\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_en.htm)>.

22 *Third progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, NATO, UE, 31 V 2018, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.consilium.europa.eu/media/35578/third-report-ue-nato-layout-en.pdf>>.

23 *Twelve things to bring with us in 2016*, „Federica Mogherini” [online], 1 I 2016 [dostęp: 7 IX 2018], dostępny w internecie: <<http://www.federicamogherini.net/dodici-cose-per-2016/?lang=en>>; *Twelve things to bring with us in 2017*, „Federica Mogherini” [online], 1 I 2017 [dostęp: 7 IX 2018], dostępny w internecie: <<http://www.federicamogherini.net/twelve-things-2017/?lang=en&fbclid=IwAR2ycdS-hb7BwmJdHLPQAJvyZSY0CVNmfoMPFsPvebgS2ET7nV-iF5mSYTU>>; *Twelve things to bring with us in 2018*, „Federica Mogherini” [online], 1 I 2018 [dostęp: 7 IX 2018], dostępny w internecie: <<http://www.federicamogherini.net/twelve-things-to-bring-with-us-2018/?lang=en>>.



**Tabela 2. Wizyty Federiki Mogherini w państwach i regionach poza UE (1 listopada 2014 – 30 września 2018 r.)<sup>24</sup>**

Region/państwo	Liczba wizyt
Państwa Partnerstwa Wschodniego	7 (w tym 4 na Ukrainie)
Państwa południowego wymiaru EPS	16 (w tym 4 w Libanie, 3 w Jordanii oraz po 2 w Tunezji, Egipcie i Algierii)
Rosja	1
Ameryka Północna	12 (w tym 6 w USA)
Bliski Wschód (poza państwami objętymi EPS)	9
Turcja	3
Balkany Zachodnie	23
Afryka	8
Azja	10
Inne	6
<b>Razem</b>	<b>95</b>

Źródło: oprac. własne, 30 IX 2018 r. Dane na podstawie kalendarza Komisji Europejskiej i oficjalnego bloga wysokiej przedstawiciel

Niemniej jednak Mogherini wraz z KE zmieniała założenia EPS, do której zalicza się PW. Po jej rewizji w listopadzie 2015 r. głównym celem UE miała być nie demokratyzacja, ale stabilizacja sąsiedztwa poprzez rozwój współpracy w obszarach gospodarki, migracji i bezpieczeństwa<sup>25</sup>. O ile taka zmiana odzwierciedlała potrzeby w południowym sąsiedztwie, to w przypadku PW oznaczała ryzyko obniżenia ambicji UE odnośnie do transformacji regionu. Rewizja EPS w niewielkim stopniu faktycznie zmieniała zakres działań UE w regionie Partnerstwa, ale jej podstawą pozostała zasada warunkowania pomocy realizacją reform mających na celu rozwój demokracji<sup>26</sup>. Nawet jeśli dokument uściślający cele PW<sup>27</sup> był mało ambitny i dotyczył głównie

24 W podsumowaniu uwzględniono oficjalne i robocze wizyty dwustronne. Pominęto spotkania wysokiej przedstawiciel w ramach forów i szczytów regionalnych oraz konferencji na wysokim szczeblu.

25 E. Kaca, *Revision of European Neighbourhood Policy. Half-hearted reform*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2015 (PISM Bulletin, 111 (843)), dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-111-843>>.

26 Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, 14821/17, Brussels, 24 XI 2017, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf>>.

27 European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results*, SWD (2017) 300, Brussels, 9 VI 2017, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://library.euneighbours.eu/content/eastern-partnership-20-deliverables-2020-focusing-key-priorities-and-tangible-results>>.

spraw sektorowych, to jednak zawierał plany działań w dziedzinie demokracji, dobrego rządzenia i w kwestiach strategicznie istotnych dla regionu PW, tj. bezpieczeństwa i zwalczania zagrożeń hybrydowych (cyberbezpieczeństwa), komunikacji strategicznej, zwiększenia finansowania dla wolnych mediów czy wdrażania umów o pogłębionych i kompleksowych strefach wolnego handlu (DCFTA). Na kształt kompromisu wpłynęły istotne różnice między państwami członkowskimi odnośnie do przyszłości Partnerstwa.

Podczas negocjowania nowego unijnego budżetu na lata 2021–2027 wysoka przedstawiciel i KE zaproponowali zlikwidowanie odrębności Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, będącego głównym źródłem finansowania regionu PW, i włączenie go do nowego globalnego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej. Propozycja ta jest przedmiotem negocjacji budżetowych, a ich wynik rozstrzygnie się podczas nowej kadencji KE i PE, rozpoczynającej się w 2019 r. Choć taka zmiana zwiększyłaby rolę ESDZ i KE w wydatkowaniu funduszy zgodnie z celami określonymi globalnie (np. nieprzewidywanymi kryzysami), to konsekwencje dla regionu PW mogą być niekorzystne. Oprócz negatywnego sygnału politycznego dla objętych nim państw zwiększyłaby się nieprzewidywalność przyznawania im środków finansowych, a poza tym mogłoby dojść do likwidacji teki komisarza ds. europejskiej polityki sąsiedztwa i negocjacji w sprawie rozszerzenia<sup>28</sup>.

Jako menedżer, który ma sprawnie realizować wytyczne delegowane przez Radę Europejską, Mogherini w ograniczonym stopniu wykonała niektóre z nich. Jej głównym zadaniem (zleconym w marcu 2015 r. przez państwa członkowskie) było przygotowanie planu działań w sprawie komunikacji strategicznej UE, aby przeciwdziałać rosyjskiej dezinformacji<sup>29</sup>. Kroki podjęte przez wysoką przedstawiciel były jednak połowiczne. Przedstawiony przez nią dokument odnosił się do dotychczasowej pomocy UE dla wolnych mediów i polityki komunikacyjnej w sąsiedztwie. Jediną zmianą było powołanie grupy ekspertów East StratCom, odpowiedzialnej za zwalczanie rozpowszechnianych przez rosyjską propagandę mitów poprzez analizę trendów,

---

28 E. Kaca, *End of a separate European Neighbourhood Instrument? The risks of the commission's proposal*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2018 (PISM Bulletin, 89 (1160)), dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=24626](http://www.pism.pl/files/?id_plik=24626)>.

29 Rada Europejska, *Konkluzje – 19 i 20 marca 2015 r.*, EUCO 11/15, Bruksela, 20 III 2015, dostępne w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21878/st00011p115.pdf>>.

wyjaśnianie narracji oraz opracowanie kampanii medialnych<sup>30</sup>. Utworzony we wrześniu 2015 r. East StratCom działał bez własnego budżetu i z ograniczonym personelem (9–14 urzędników delegowanych w latach 2015–2018 przez państwa członkowskie, np. Danię, Finlandię, Wielką Brytanię, Szwecję, Łotwę, Litwę, Czechy). Choć jego zdolności operacyjne były niewielkie, to stanowił jedyne narzędzie UE służące zwiększaniu wiedzy na temat rosyjskich działań (tabela 3).

**Tabela 3. Rezultaty działań East StratCom**

Działanie	Rezultaty
„Disinformation Review” – zbiór artykułów i analiz zawierających przykłady rosyjskiej dezinformacji	ok. 100 tekstów – zawierających m.in. 3800 przykładów dezinformacji w 18 językach (listopad 2015 – kwiecień 2018)
„The Disinformation Digest” – analizy na temat rosyjskiej propagandy	cotygodniowe analizy
Sieć East StratCom – narzędzie umożliwiające członkom raportowanie o przykładach rosyjskiej dezinformacji w mediach	około 400 członków sieci w ponad 30 państwach
„EU vs Disinfo” – strona na portalu „Facebook”	33 500 osób śledzących stronę
„EU vs Disinfo” – strona internetowa ( <a href="https://euvsdisinfo.eu/">https://euvsdisinfo.eu/</a> )	1400–4800 odsłon najpopularniejszych wpisów w 2018 r.
Twitter (@EUvsDisinfo)	36 700 osób śledzących konto

Źródło: oprac. własne, 28 VIII 2018 r.

Słabe rezultaty działań Mogherini w walce z rosyjską propagandą spotkały się z krytyką w UE. W listopadzie 2016 r. PE zażądał zwiększenia finansowania dla wolnych mediów oraz budżetu i personelu East StratCom<sup>31</sup>. W marcu 2017 r. 65 ekspertów i 21 parlamentarzystów podpisało list krytykujący Mogherini za lekceważenie rosyjskiej propagandy w UE i wzywający ją do bardziej aktywnych działań w tym zakresie<sup>32</sup>. W październiku tego roku ministrowie spraw zagranicznych Chorwacji, Czech, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Szwecji i Wielkiej Brytanii wezwali wysoką

30 *Action plan on strategic communication*, Ref. Ares (2015) 2608242, ESDZ, [Bruksela], 22 VI 2015, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<http://archive.eap-csf.eu/assets/files/Action%20PLan.pdf>>.

31 *Report on EU strategic communication to counteract anti-EU propaganda by third parties*, European Parliament, Committee on Foreign Affairs, 2016/2030 (INI), 14 XI 2016.

32 *Open letter of European security experts to Federica Mogherini: Please start taking the Russian disinformation threat seriously!*, „European Values” [online], 20 III 2017 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.europeanvalues.net/mogherini/>>.

przedstawiciel do wzmocnienia East StratCom Task Force<sup>33</sup>. Ponieważ budżet tej komórki zależał od decyzji państw członkowskich, Mogherini zwróciła się do nich w listopadzie o zwiększenie funduszy, w rezultacie czego East StratCom otrzymał 1,1 mln euro na lata 2018–2020<sup>34</sup>. Mimo to w czerwcu 2018 r. Rada Europejska ponowiła prośbę do wysokiej przedstawiciel o przygotowanie do grudnia konkretnych propozycji przeciwdziałania dezinformacji, w tym rozszerzenia mandatu i zwiększenia personelu komórek ESDZ odpowiedzialnych za komunikację strategiczną<sup>35</sup>. Ponowienie prośby o opracowanie planu komunikacji strategicznej potwierdza, że Mogherini podjęła jedynie minimalne działania w odpowiedzi na wytyczne Rady Europejskiej z 2015 r.

### Południowe sąsiedztwo

Głównym wyzwaniem w południowym sąsiedztwie był dla UE kryzys migracyjny, który przybrał na sile w 2015 r. w rezultacie konfliktów w Syrii i Libii. Udział UE w stabilizacji państw regionu był co prawda niewielki, ale rozwijanie zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej stało się ważnym priorytetem i dało możliwość większego zaangażowania wysokiej przedstawiciel.

W latach 2014–2018 rola UE w Libii i Syrii sprowadzała się głównie do udzielania pomocy humanitarnej, a w rozwiązywaniu konfliktów w tych państwach polegała ona na działaniach ONZ. Mogherini wielokrotnie brała udział w spotkaniach kwartetu libijskiego (UE, ONZ, Unii Afrykańskiej i Ligi Państw Arabskich), na których popierała mediacje prowadzone przez specjalnego wysłannika ONZ (od czerwca 2017 r. rolę tę pełnił Ghassan Salamé)<sup>36</sup>. Wypracowane przez ONZ libijskie porozumienie polityczne i utworzenie rządu jedności narodowej w grudniu 2015 r. przyniosło tymczasową stabilizację,

---

33 *EU to strengthen strategic communication at Lithuania's initiative*, „L24” [online], 14 XI 2017 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<http://l24.lt/en/politics/item/218827-eu-to-strengthen-strategic-communication-at-lithuania-s-initiative>>.

34 N. Bentzen, *Online disinformation and the EU's response*, „European Parliament” [online], 24 IV 2018 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/620230/EPRS\\_ATA\(2018\)620230\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/620230/EPRS_ATA(2018)620230_EN.pdf)>.

35 Rada Europejska, *Konkluzje – 28 czerwca 2018 r.*, EUCO 9/18, Bruksela, 28 VI 2018, dostępne w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.consilium.europa.eu/media/35952/28-euco-final-conclusions-pl.pdf>>.

36 *Speech by HR/VP at the High-Level Event on Libya under the UN auspices*, „European Union External Action” [online], 20 IX 2017 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32540/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-high-level-event-libya-under-un\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32540/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-high-level-event-libya-under-un_en)>.

a rozmowy na temat rewizji umowy toczą się. UE nie była natomiast obecna w żadnym formacie negocjacyjnym w sprawie Syrii, a Mogherini popierała rozmowy prowadzone przez ONZ na różnych forach, np. w ramach procesu astańskiego, czyli wewnątrzsyryjskich negocjacji pod patronatem Rosji, Iranu i Turcji.

Rola Mogherini jako inicjatora widoczna była w rozwijaniu zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej. Doprowadziła ona do powołania i uruchomienia w czerwcu 2015 r. unijnej misji wojskowej EUNAVFOR MED, zwanej operacją „Sophia”, której celem było zwalczanie przemytników migrantów na Morzu Śródziemnym<sup>37</sup>. W związku z rosnącą liczbą wypadków śmiertelnych na tym akwenie – a zwłaszcza katastrofą z kwietnia 2015 r., w wyniku której utonęło ok. 900 ludzi – wspierana przez Włochy Mogherini uzyskała zgodę państw członkowskich na powołanie tej misji. Zakres operacji obejmował identyfikację, wychwytywanie i usuwanie łodzi przemytników płynących z Libii do UE (głównie do Włoch) na szlaku środkowo-śródziemnomorskim, zarówno na wodach międzynarodowych, jak i terytorialnych Libii. Działania na tych ostatnich wymagały jednak zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ lub Trypolisu, dlatego wysoka przedstawiciel podjęła dyplomatyczne kroki mające na celu jej uzyskanie – wspierała wysiłki Wielkiej Brytanii, Francji, Litwy, Hiszpanii i Włoch, negocjujących tę sprawę na poziomie ONZ<sup>38</sup>, a oprócz tego udała się do Chin, aby uzyskać poparcie ich władz<sup>39</sup>. Zasadniczą przeszkodą był jednak brak rządu w Libii, który miałby odpowiednią legitymację i mógłby się podjąć negocjacji w tej sprawie, a w czerwcu 2015 r. ambasador tego kraju przy ONZ odrzucił możliwość dostępu misji do jego wód terytorialnych<sup>40</sup>. W obliczu sprzeciwu Rosji i Chin w październiku 2015 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję autoryzującą działania w ramach „Sophii” wyłącznie na wodach międzynarodowych<sup>41</sup>.

37 Dokumenty dotyczące zorganizowania operacji „Sophia” zob. *Documents archives – operation Sophia*, „Operation Sophia” [online, dostęp: 7 IX 2019], dostępne w internecie: <[https://www.operationsophia.eu/media\\_category/documents/](https://www.operationsophia.eu/media_category/documents/)>.

38 *Libya blocks UN action on EU migrant plan*, „EurActiv” [online], 3 VI 2015 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/libya-blocks-un-action-on-eu-migrant-plan/>>.

39 *EU seeks UN support to tackle migrant smuggling*, „BBC” [online], 11 V 2015 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-32695483>>.

40 *Libya blocks...*

41 *Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean. An impossible challenge*, House of Lords, European Union Committee, London 2016, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/1deucom/144/144.pdf>>.

Po powołaniu w grudniu 2015 r. wspieranego przez ONZ rządu jedności narodowej Mogherini ponownie starała się uzyskać zgodę Libii i w tym celu wielokrotnie spotykała się z premierem Fajizem al-Sarradżem<sup>42</sup>. Trypolis zgodził się jednak jedynie na przeszkolenie przez UE swojej straży przybrzeżnej.

Między czerwcem 2015 a majem 2018 r. aresztowano i przekazano włoskim władzom 143 podejrzanych przemytników migrantów, zniszczono 545 statków i ocalono 44 251 osób. Przeszkolono także 191 członków personelu libijskiej straży przybrzeżnej, a do końca 2018 r. planowano przygotować 56 kolejnych. Poza tym w ramach kontroli embarga na broń od czerwca 2016 r. dokonano nie mniej niż 1200 zatrzymań, w tym 3 inspekcji statków, z których 2 zatrzymano ze względu na transportowanie nielegalnego ładunku.

Na rezultatach misji istotnie odbił się jej ograniczony zasięg geograficzny. Nie zmniejszono skali działalności przemytniczej, a zatrzymywano głównie przestępców niskiej rangi i niewielkie łodzie<sup>43</sup>. Przemycnicy dostosowali się do nowej sytuacji i zaczęli działać przede wszystkim na wodach terytorialnych Libii i jej wybrzeżu, a na międzynarodowe wysyłali najemników w mniejszych gumowych łodziach, by minimalizować ryzyko strat. W takiej sytuacji, aby przezwyciężyć potencjalną krytykę, stopniowo rozszerzano mandat misji o nowe działania. W 2016 r. Mogherini uzyskała zgodę państw członkowskich, by w ramach EUNAVFOR MED szkolić libijską straż przybrzeżną i marynarkę wojenną w zakresie zwalczania przemytu i prowadzenia działań poszukiwawczo-ratowniczych na wodach terytorialnych Libii<sup>44</sup>. Wysoka przedstawiciel wspierała też wysiłki Francji i Wielkiej Brytanii, by w zakresie operacji „Sophia” możliwa była kontrola przestrzegania embarga na broń nałożonego na Libię w celu ograniczenia walk wewnętrznych w tym państwie<sup>45</sup>. Członkowie UE zaniepokojeni byli pozyskiwaniem broni przez działające w Libii grupy terrorystyczne deklarujące przynależność do Państwa Islamskiego. Przyjęto w związku z tym rezolucję ONZ zezwalającą na kon-

---

42 *Remarks by HR/VP Federica Mogherini during her visit to the EUNAVFOR Operation Sophia*, „European Union External Action” [online], 15 IV 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5259/remarks-hrvp-federica-mogherini-during-her-visit-eunavfor-operation-sophia\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5259/remarks-hrvp-federica-mogherini-during-her-visit-eunavfor-operation-sophia_en)>.

43 *Operation Sophia. A failed mission*, House of Lords, European Union Committee, London 2017, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldcom/5/5.pdf>>; *Operation Sophia, the EU's naval mission...*

44 *Remarks by HR/VP Federica Mogherini...*

45 *EU seeks UN backing to enforce Libya arms embargo*, „EurActiv” [online], 6 VI 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-seeks-un-backing-to-enforce-libya-arms-embargo/>>.

trołowanie w ramach misji „Sophia” embarga na broń<sup>46</sup>. W latach 2017–2018 do jej zadań dodano m.in. kontrolę nielegalnego handlu ropą naftową z Libii oraz wymianę informacji o przestępczości na Morzu Śródziemnym z NATO. Rozszerzenie mandatu operacji przy obniżeniu budżetu o niemal połowę (z 11,82 mln euro do 6,7 mln euro w 2017 r.) znacznie ją jednak obciążało. Sukcesem Mogherini było skłonienie państw członkowskich do dwukrotnego przedłużenia misji (w 2016 i 2017 r.) do grudnia 2018 r., i to mimo krytyki ze strony brytyjskiego parlamentu, który oceniał ją jako nieudaną, a wykorzystanie drogich zasobów wojskowych w celach poszukiwawczo-ratowniczych jako ich marnowanie<sup>47</sup>.

Niezależnie od oceny skuteczności operacji „Sophia” należy stwierdzić, że Mogherini okazała się sprawnym menedżerem, jeżeli chodzi o jej koordynację i włączanie do współdziałania różnych instytucji. Szybkość rozpoczęcia misji była bezprecedensowa – zaledwie dwa miesiące po uzyskaniu mandatu państw członkowskich. Aby to osiągnąć, wysoka przedstawiciel m.in. zorganizowała wspólną radę ministrów spraw zagranicznych i obrony, która przygotowała propozycje dotyczące operacji, przedstawione następnie na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w sprawie kryzysu uchodźczego w kwietniu 2018 r.<sup>48</sup> Co więcej, „Sophia” była pierwszą misją wojskową, z którą umowy o współpracy podpisały m.in. Frontex, Europol, Eurojust i władze Włoch<sup>49</sup>. Mogherini doprowadziła też do taktycznego i operacyjnego skoordynowania „Sophii” z operacją NATO „Sea Guardian”, co dotyczyło m.in. regularnej wymiany informacji i wsparcia logistycznego, w tym uzupełniania paliwa<sup>50</sup>.

Jako menedżer zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej Mogherini odpowiadała ponadto za zawarcie porozumień z niektórymi państwami tranzytu migrantów. Choć została odsunięta od negocjowania umowy UE z Turcją, państwa członkowskie zleciły jej w czerwcu 2016 r. realizację paktów migracyjnych

46 Rezolucja Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 2292 z 14 VI 2016 r. (S/RES/2292).

47 *Operation Sophia. A failed mission...*

48 S. Blockmans, *New thrust for the CSDP from the refugee and migrant crisis*, Centre for European Policy Studies, lipiec 2016 (CEPS Special Report, 142), dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.ceps.eu/ceps-publications/new-thrust-csdp-refugee-and-migrant-crisis/>>.

49 A. Bakker, D. Zandee, *At the gate. Civil and military protection of Europe's borders*, Clingendael, luty 2017 (Policy Brief), s. 7, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/PB\\_At\\_%20the\\_%20gate.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/PB_At_%20the_%20gate.pdf)>.

50 *Third progress report...*

z Etiopią, Mali, Nigrem, Nigerią i Senegalem<sup>51</sup>, które miały ograniczyć migrację do UE na szlaku środkowo-śródziemnomorskim (głównie z Afryki Subsaharyjskiej przez Libię do Włoch). Popierane przez Rzym nieformalne porozumienia oznaczały zwiększenie pomocy finansowej dla tych państw (8 mld euro w latach 2016–2020), głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju, nadzwyczajnego funduszu powierniczego UE na rzecz Afryki i Planu Inwestycji Zewnętrznych, w zamian za współdziałanie w kwestiach migracyjnych i podpisanie m.in. umów o readmisji. Mogherini koordynowała głównie działania dyplomatyczne innych osób<sup>52</sup>, organizując m.in. dziesięć wizyt unijnych komisarzy i ministrów spraw zagranicznych w tych państwach. Nawiązała też ścisłą współpracę z osobistymi przedstawicielami głów państw członkowskich (szerpami) i kierowała zespołem komisarzy pracującym nad różnymi aspektami negocjowanych porozumień. Co więcej, usprawniła koordynację pracy delegatur UE i ambasad państw członkowskich w krajach partnerskich poprzez utworzenie oficerów łącznikowych ds. migracji. Aby zapewnić trwałość podjętej kooperacji, odwiedziła też w końcu w latach 2016–2017 Etiopię, Mali i Senegal, a polityka migracyjna stała się priorytetem corocznych spotkań ministerialnych UE z państwami G5 Sahel.

Według Mogherini za sukces należy uznać ograniczenie przemytu ludzi do UE przez terytorium Nigru. Skutkiem ubocznym uszczelnienia tego szlaku było jednak przekierowanie migracji na niebezpieczne trasy wiodące przez pustynię. Jeżeli chodzi o pozostałe państwa, nie odnotowano istotnych postępów w wypełnianiu porozumień, w tym w zawieraniu z UE umów o readmisji, które umożliwiłyby odsyłanie nielegalnych imigrantów z jej terytorium<sup>53</sup>.

51 Rada Europejska, *Konkluzje – 28 czerwca 2016 r.*, EUCO 26/16, Bruksela, 28 VI 2016, dostępne w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21635/28-euco-conclusions-pl.pdf>>.

52 *Remarks by the HRVP Federica Mogherini at the press conference on the progress under the Migration Partnership Framework*, „European Union External Action” [online], 18 X 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12352/remarks-by-the-hrvp-federica-mogherini-at-the-press-conference-on-the-progress-under-the-migration-partnership-framework\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12352/remarks-by-the-hrvp-federica-mogherini-at-the-press-conference-on-the-progress-under-the-migration-partnership-framework_en)>.

53 Zob. C. Castillejo, *The EU Migration Framework. Time to rethink?*, German Development Institute, Bonn 2017 (Discussion Paper, 28/2017); Komisja Europejska, *Sprawozdanie z postępu wdrażania europejskiego programu w zakresie migracji*, COM (2018) 301 final, Bruksela, 16 V 2018, dostępne w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-301-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>>; Komisja Europejska, *Piąte sprawozdanie z postępów w realizacji ram partnerstwa z państwami trzecimi w zakresie Europejskiego programu w dziedzinie migracji*, COM (2017) 471 final, Bruksela, 6 IX 2017, dostępne w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2017:0471:FIN:PL:PDF>>.



Państwa tranzytowe współpracują z UE chętniej niż kraje pochodzenia migrantów, które nie są zainteresowane powrotem swoich obywateli pracujących w Unii, ponieważ ich przekazy pieniężne znacznie przekraczają unijną ofertę pomocy finansowej<sup>54</sup>.

Oprócz zawarcia porozumień migracyjnych Mogherini działała także na rzecz poprawy sytuacji migrantów i uchodźców w Libii. W listopadzie 2017 r. powołała wspólny zespół zadaniowy UE, Unii Afrykańskiej i ONZ, który miał przyspieszyć dobrowolne powroty migrantów do krajów pochodzenia i przesiedlanie osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. W pierwszym roku funkcjonowania dysponujący budżetem w wysokości 150 mln euro zespół doprowadził do dobrowolnego powrotu blisko 30 000 migrantów z Libii do innych państw<sup>55</sup>. Tak wysoką skuteczność działania osiągnięto głównie dzięki zmianie podejścia Nigerii, która w związku z pogorszeniem się sytuacji jej obywateli w Libii w 2017 r. zaczęła umożliwiać ich powrót na swoje terytorium<sup>56</sup>. Podjęcie tak szerokiej współpracy instytucjonalnej było jednak sukcesem wysokiej przedstawiciel.

## Wnioski

W roli inicjatora, który kształtuje sprawy zagraniczne UE poprzez wkład w formułowanie kierunków jej polityki i budowanie konsensu, Federica Mogherini nie wpłynęła znacząco na działania Wspólnoty w najbliższym sąsiedztwie. W sprawach wschodnich państwa członkowskie nie były chętne do powierzenia jej przywództwa i wołały prowadzić samodzielną politykę wobec Moskwy oraz konfliktu między Rosją a Ukrainą. Niektóre z nich kwestionowały bezstronność Mogherini jako mediatora w sprawach rosyjskich, co ograniczyło jej możliwości działania na tym polu. Mimo to uzyskała

---

54 C. González Enríquez, P. Lisa, A. Selin Okyay, A. Palm, *Italian and Spanish approaches to external migration management in the Sahel: venues for cooperation and coherence*, Elcano Royal Institute, Instituto Affari Internazionali, 20 VI 2018 (Working Paper, 13/2018), dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[https://www.iai.it/sites/default/files/2018\\_elcano-iai.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/2018_elcano-iai.pdf)>.

55 *Joint communiqué by United Nations Secretary-General, African Union Commission Chairperson, European Commission President during third trilateral meeting*, „United Nations” [online], 23 IX 2018 [dostęp: 23 V 2019], SG/2247, dostępny w internecie: <<https://www.un.org/press/en/2018/sg2247.doc.htm>>.

56 H. Amara, *Nigeria starts large-scale evacuation of its citizens from Libya*, „Reuters” [online], 6 I 2018 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.reuters.com/article/us-libya-migrants-nigeria/nigeria-starts-large-scale-evacuation-of-its-citizens-from-libya-idUSKBN1EV0P8>>.

od członków Unii zielone światło do rozwijania współpracy z Rosją w niektórych obszarach leżących w interesie Wspólnoty, np. w sprawie Syrii, ale ze względu na brak woli politycznej rosyjskich władz nie osiągnięto tu żadnych postępów. Wysoka przedstawiciel przyczyniła się też do zmiany założeń Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, choć nie miało to wpływu na istotę działań Unii w ramach Partnerstwa Wschodniego. W południowym sąsiedztwie UE polegała na mediacji ONZ w sprawie rozwiązania konfliktów w Libii i Syrii, a działania Mogherini miały znaczenie przy rozwijaniu zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej. Udało jej się doprowadzić do szybkiego uruchomienia i przedłużania misji „Sophia”, choć nie powiodły się wysiłki na rzecz uzyskania dostępu do libijskich wód terytorialnych, co ogranicza skuteczność operacji. Przeszkodą była tu głównie niestabilna sytuacja w Libii.

Mogherini okazała się skutecznym menedżerem, który dzięki lepszemu skoordynowaniu działań w sferze polityki zewnętrznej UE sprawnie realizował zadania delegowane przez Radę. Osiągnęła to, wypełniając funkcję wiceprzewodniczącego KE i poprzez bezpośrednie współdziałanie z komisarzami, ministrami spraw zagranicznych i różnymi organizacjami. Udało jej się szybko uruchomić operację „Sophia” oraz zawrzeć porozumienia migracyjne z kilkoma krajami Afryki Subsaharyjskiej. We wschodnim sąsiedztwie mimo wytycznych Rady Europejskiej podjęła jednak niewielkie działania na rzecz zwalczania rosyjskiej dezinformacji, co ograniczyło możliwości reakcji Wspólnoty. Poprzez wypełnianie roli menedżera wysoka przedstawiciel mogła wpływać na ostateczny kształt unijnej polityki, przyspieszając bądź hamując określone działania.

Należy podkreślić, że Mogherini zainteresowana była przede wszystkim działaniami bezpośrednio związanymi z interesami Włoch, jak usprawnienie zarządzania migracją na szlaku środkowo-śródziemnomorskim i stabilizacja Libii. Znajomość regionu była jej atutem, a preferencje nie stałyby się obiektem krytyki, gdyby równie intensywnie angażowała się w relacje ze wschodnim sąsiedztwem. Kolejny wysoki przedstawiciel powinien wyciągnąć wnioski z jej kadencji i przykładać więcej starań do odgrywania roli bezstronnego mediatora poszukującego kompromisu między członkami Unii. Nie pozwoliłoby to oczywiście na automatyczne włączenie się w negocjacje prowadzone przez państwa członkowskie, ale przynajmniej ułatwiłoby podejmowanie inicjatyw dyplomatycznych w niektórych obszarach, np. stosunkach UE z Rosją. Działania wysokiego przedstawiciela są widoczne w polityce międzynarodowej, dlatego mogą prowadzić do zmiany postrzegania zagrożeń we Wspólnocie. Pozytywną praktyką Mogherini, którą mogą kontynuować jej następcy, jest koordynacja relacji zewnętrznych Unii poprzez ścisłą współpracę z KE. Zwiększyłyby to spójność

polityki zagranicznej UE i poprawiło możliwości wykorzystywania oferowanych przez Komisję instrumentów finansowych i gospodarczych.

## Bibliografia

- Action plan on strategic communication*, Ref. Ares (2015) 2608242, ESDZ, [Bruksela], 22 VI 2015, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<http://archive.eap-csf.eu/assets/files/Action%20Plan.pdf>>.
- Adomeit H., *Sanctions as a bone of contention in the EU-Germany-US-Russia Quadrilateral*, Centre for European Studies, Carleton University, grudzień 2017 (CES Policy Brief).
- Amara H., *Nigeria starts large-scale evacuation of its citizens from Libya*, „Reuters” [online], 6 I 2018 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.reuters.com/article/us-libya-migrants-nigeria/nigeria-starts-large-scale-evacuation-of-its-citizens-from-libya-idUSKBN1EV0P8>>.
- Bakker A., Zandee D., *At the gate. Civil and military protection of Europe's borders*, Clingendael, luty 2017 (Policy Brief), dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/PB\\_At\\_%20the\\_%20gate.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/PB_At_%20the_%20gate.pdf)>.
- Bentzen N., *Online disinformation and the EU's response*, „European Parliament” [online], 24 IV 2018 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/620230/EPRS\\_ATA\(2018\)620230\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/620230/EPRS_ATA(2018)620230_EN.pdf)>.
- Blockmans S., *New thrust for the CSDP from the refugee and migrant crisis*, Centre for European Policy Studies, lipiec 2016 (CEPS Special Report, 142), dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.ceps.eu/ceps-publications/new-thrust-csdp-refugee-and-migrant-crisis/>>.
- Burchard H. von der, *EU pushes for closer Russia cooperation*, „Politico” [online], 14 III 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.politico.eu/article/eu-pushes-for-closer-russia-cooperation-federica-mogherini-vladimir-putin-war-syria/>>.
- Castillejo C., *The EU Migration Framework. Time to rethink?*, German Development Institute, Bonn 2017 (Discussion Paper, 28/2017).
- Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)*, „Official Journal of the European Union”, L 201, 3 VIII 2010, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas\\_decision\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_decision_en.pdf)>.
- Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, 14821/17, Brussels, 24 XI 2017, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf>>.
- Council of the European Union, *Outcome of the Council meetings, Foreign Affairs*, 7042/16, Brussels, 14 III 2016, dostępny w internecie: <<https://www.consilium.europa.eu/media/22914/st07042en16.pdf>>.
- Documents archives – operation Sophia*, „Operation Sophia” [online, dostęp: 7 IX 2019], dostępne w internecie: <[https://www.operationsophia.eu/media\\_category/documents/](https://www.operationsophia.eu/media_category/documents/)>.
- Equipping the European Union for the 21<sup>st</sup> century. National diplomacies, the European External Service and the making of EU foreign policy*, ed. R. Balfour, K. Raik, European Policy Centre, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2013 (FIIA Report, 36; FIIA Occasional Report, 1).

- EU foreign policy chief's paper on EU-Russia relations – text*, „Reuters” [online], 15 I 2015 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-eu-russia/eu-foreign-policy-chiefs-paper-on-eu-russia-relations-text-idUSL6N0UU2T820150115>>.
- EU seeks UN backing to enforce Libya arms embargo*, „EurActiv” [online], 6 VI 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-seeks-un-backing-to-enforce-libya-arms-embargo/>>.
- EU seeks UN support to tackle migrant smuggling*, „BBC” [online], 11 V 2015 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-32695483>>.
- EU to strengthen strategic communication at Lithuania's initiative*, „L24” [online], 14 XI 2017 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<http://l24.lt/en/politics/item/218827-eu-to-strengthen-strategic-communication-at-lithuania-s-initiative>>.
- European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results*, SWD (2017) 300, Brussels, 9 VI 2017, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://library.euneighbours.eu/content/eastern-partnership-20-deliverables-2020-focusing-key-priorities-and-tangible-results>>.
- Europe's new political engine. Germany's role in the EU's foreign and security policy*, ed. N. Helwig, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2016 (FIIA Report, 44).
- Federica Mogherini must overcome Russia criticism*, „Financial Times” [online], 31 VIII 2014 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.ft.com/content/9d89485e-2f9f-11e4-87d9-00144feabdc0>>.
- González Enriquez C., Lisa P., Selin Okyay A., Palm A., *Italian and Spanish approaches to external migration management in the Sahel: venues for cooperation and coherence*, Elcano Royal Institute, Istituto Affari Internazionali, 20 VI 2018 (Working Paper, 13/2018), dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[https://www.iai.it/sites/default/files/2018\\_elcano-iai.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/2018_elcano-iai.pdf)>.
- Heath R., *Mogherini's mid-term report card*, „Politico” [online], 4 XII 2017 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.politico.eu/article/federica-mogherini-report-card-midterm-grades-eu-foreign-policy/>>.
- Helwig N., Rüger C., *In search of a role for the High Representative. The legacy of Catherine Ashton*, „The International Spectator” 2014, vol. 49, issue 4.
- Joint communiqué by United Nations Secretary-General, African Union Commission Chairperson, European Commission President during third trilateral meeting*, „United Nations” [online], 23 IX 2018 [dostęp: 23 V 2019], SG/2247, dostępny w internecie: <<https://www.un.org/press/en/2018/sg2247.doc.htm>>.
- Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Brussels, 8 VI 2016, dostępna w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-2459\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_en.htm)>.
- Jozwiak R., *EU debate initiative sparks fears of concessions to Russia*, „Radio Free Europe” [online], 9 II 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.rferl.org/a/eu-mogherini-sanctions-debate-russia-concessions/27541318.html>>.
- Juncker J.-C., *Mission letter*, Komisja Europejska, Bruksela, 10 IX 2014, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/cwt/files/commissioner\\_mission\\_letters/mogherini-mission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mogherini-mission_en.pdf)>.
- Kaca E., *End of a separate European Neighbourhood Instrument? The risks of the commission's proposal*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2018 (PISM Bulletin, 89 (1160)), dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <[http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=24626](http://www.pism.pl/files/?id_plik=24626)>.

- Kaca E., *High Representative Federica Mogherini. Her role and performance in the EU neighbourhood*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2018 (PISM Policy Paper, 10 (170)).
- Kaca E., *Revision of European Neighbourhood Policy. Half-hearted reform*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2015 (PISM Bulletin, 111 (843)), dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-111-843>>.
- Keukeleire S., Delreux T., *The foreign policy of the European Union*, 2 edition, Palgrave Macmillan, 2014.
- Komisja Europejska, *Piąte sprawozdanie z postępów w realizacji ram partnerstwa z państwami trzecimi w zakresie Europejskiego programu w dziedzinie migracji*, COM (2017) 471 final, Bruksela, 6 IX 2017, dostępne w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2017:0471:FIN:PL:PDF>>.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie z postępu wdrażania europejskiego programu w zakresie migracji*, COM (2018) 301 final, Bruksela, 16 V 2018, dostępne w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-301-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>>.
- Libya blocks UN action on EU migrant plan*, „EurActiv” [online], 3 VI 2015 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/libya-blocks-un-action-on-eu-migrant-plan/>>.
- Liik K., *The real problem with Mogherini's Russia paper*, „European Council of Foreign Relations” [online], 20 I 2015 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_real\\_problem\\_with\\_mogherinis\\_russia\\_paper402](https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_real_problem_with_mogherinis_russia_paper402)>.
- Open letter of European security experts to Federica Mogherini: Please start taking the Russian disinformation threat seriously!*, „European Values” [online], 20 III 2017 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://www.europeanvalues.net/mogherini/>>.
- Operation Sophia. A failed mission*, House of Lords, European Union Committee, London 2017, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldeucom/5/5.pdf>>.
- Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean. An impossible challenge*, House of Lords, European Union Committee, London 2016, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldeucom/144/144.pdf>>.
- Rácz A., Raik K., *EU-Russia relations in the new Putin era. Not much light at the end of the tunnel*, Estonian Foreign Policy Institute, International Centre for Defence and Security, [Tallin] 2016, dostępny w internecie: <[https://uploads.icds.ee/ICDS\\_Report\\_EU\\_Russia\\_Relations\\_Andras\\_Racz\\_Kristi\\_Raik\\_June\\_2018.pdf](https://uploads.icds.ee/ICDS_Report_EU_Russia_Relations_Andras_Racz_Kristi_Raik_June_2018.pdf)>.
- Rada Europejska, *Konkluzje – 19 i 20 marca 2015 r.*, EUCO 11/15, Bruksela, 20 III 2015, dostępne w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21878/st00011pl15.pdf>>.
- Rada Europejska, *Konkluzje – 28 czerwca 2016 r.*, EUCO 26/16, Bruksela, 28 VI 2016, dostępne w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21635/28-euco-conclusions-pl.pdf>>.
- Rada Europejska, *Konkluzje – 28 czerwca 2018 r.*, EUCO 9/18, Bruksela, 28 VI 2018, dostępne w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.consilium.europa.eu/media/35952/28-euco-final-conclusions-pl.pdf>>.
- Remarks by High Representative / Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council*, „European Union External Action” [online], 14 III 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <<https://eeas.europa.eu/headquarters/>>

- headquarters-homepage/59817/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-press-conference-following\_en>.
- Remarks by HR/VP Federica Mogherini during her visit to the EUNAVFOR Operation Sophia*, „European Union External Action” [online], 15 IV 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5259/remarks-hrvp-federica-mogherini-during-her-visit-eunavfor-operation-sophia\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5259/remarks-hrvp-federica-mogherini-during-her-visit-eunavfor-operation-sophia_en)>.
- Remarks by the HRVP Federica Mogherini at the press conference on the progress under the Migration Partnership Framework*, „European Union External Action” [online], 18 X 2016 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12352/remarks-by-the-hrvp-federica-mogherini-at-the-press-conference-on-the-progress-under-the-migration-partnership-framework\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12352/remarks-by-the-hrvp-federica-mogherini-at-the-press-conference-on-the-progress-under-the-migration-partnership-framework_en)>.
- Report on EU strategic communication to counteract anti-EU propaganda by third parties*, European Parliament, Committee on Foreign Affairs, 2016/2030 (INI), 14 XI 2016.
- Speech by HR/VP at the High-Level Event on Libya under the UN auspices*, „European Union External Action” [online], 20 IX 2017 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32540/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-high-level-event-libya-under-un\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32540/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-high-level-event-libya-under-un_en)>.
- Third progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, NATO, UE, 31 V 2018, dostępny w internecie [dostęp: 23 V 2019]: <<https://www.consilium.europa.eu/media/35578/third-report-ue-nato-layout-en.pdf>>.
- Twelve things to bring with us in 2016*, „Federica Mogherini” [online], 1 I 2016 [dostęp: 7 IX 2018], dostępny w internecie: <<http://www.federicamogherini.net/dodici-cose-per-2016/?lang=en>>.
- Twelve things to bring with us in 2017*, „Federica Mogherini” [online], 1 I 2017 [dostęp: 7 IX 2018], dostępny w internecie: <<http://www.federicamogherini.net/twelve-things-2017/?lang=en&fbclid=IwAR2ycdS-hb7BwmJdHLPQAJvyZSy0CVNmfoMPFsPvebgS2ET7nV-iF5mSYTU>>.
- Twelve things to bring with us in 2018*, „Federica Mogherini” [online], 1 I 2018 [dostęp: 7 IX 2018], dostępny w internecie: <<http://www.federicamogherini.net/twelve-things-to-bring-with-us-2018/?lang=en>>.
- Wagnsson Ch., Hellman M., *Normative power Europe caving in? EU under pressure of Russian information warfare*, „Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, No. 5.
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, C 326, 26 X 2012.
- Wesselau F., *Mogherini goes to Moscow but is missing in action in Ukraine*, „Censor” [online, wydruk z ECFR], 28 IV 2017 [dostęp: 23 V 2019], dostępny w internecie: <[https://censor.net.ua/en/resonance/438200/mogherini\\_goes\\_to\\_moscow\\_but\\_is\\_missing\\_in\\_action\\_in\\_ukraine](https://censor.net.ua/en/resonance/438200/mogherini_goes_to_moscow_but_is_missing_in_action_in_ukraine)>.