

Marek Madej

ORCID 0000-0003-1266-2565

Marcin Terlikowski

ORCID 0000-0002-1822-9052

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2022 r.: systemowe słabości i wojenny zwrot na wschód

Kontekst strategiczny

Na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO) w 2022 r. najmocniej wpływała, co oczywiste, rosyjska inwazja na Ukrainę i jej konsekwencje. Z perspektywy UE był to szczególnie głęboki szok strategiczny. Nastąpił w czasie, w którym Unia miała na nowo określić swój poziom ambicji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności przez przyjęcie przygotowywanego od 2020 r. Kompas Strategicznego. Co więcej, wojna dotyczyła wschodniego sąsiedztwa, które przez całe lata kształtowania WPBiO było dla UE swoistym tabu – poza nielicznymi operacjami cywilnymi (EUBAM na granicy Ukrainy i Mołdawii, EUMM w Gruzji, EUAM w Ukrainie) całe instrumentarium WPBiO rozwijane było niejako z założenia z myślą (nawet jeśli formalnie wprost tego nie artykułowano) o południowym sąsiedztwie Unii. Co chyba jednak najważniejsze, wojna obnażyła słabości koncepcji europejskiej autonomii strategicznej. Od pierwszych dni inwazji to zaangażowanie Stanów Zjednoczonych wyznaczało ramy polityki Zachodu wobec konfliktu (zarówno w sensie samej decyzji o wsparciu dla Ukrainy, jak i tegoż wsparcia ograniczeń), a w kontekście dyskusji o możliwej eskalacji Rosji przeciwko NATO amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa dla Europy, wzmocnione szybkim rozmieszczeniem dodatkowych sił (do poziomu ponad 100 tys. żołnierzy, najwyższego od 2005 r.), zyskiwały bardzo namacalny wymiar.

Duże znaczenie dla WPBiO miała też jednak postępująca już kolejny rok destabilizacja na Bliskim Wschodzie, w Afryce Północnej i w Sahelu. W regionach tych nasilały się – częściowo z inspiracji rosyjskiej i chińskiej – wyraźnie niechętnie UE, zwłaszcza zaś Francji, tendencje w polityce władz państwowych i nastrojach lokalnych elit politycznych i biznesowych. Powodowało

to, że środowisko, w którym działała większość cywilnych i wojskowych misji UE, stawało się coraz mniej przyjazne. Najjaskrawszym tego przejawem było wygaszanie, a wreszcie „ciche” zakończenie w listopadzie 2022 r. francuskiej operacji wojskowej „Barkhane” w Sahelu. Prowadzona od 2013 r. i przez lata przedstawiana przez francuskie władze jako sztandarowy przykład obrony europejskich interesów w południowym sąsiedztwie UE dobiegła końca zarazem w chwili, gdy Francja zaprezentowała nową strategię obronną, zakładającą raczej wspieranie chcących tego partnerów afrykańskich szkoleniami, sprzętem i danymi wywiadowczymi niż samodzielnie zaangażowanie wojskowe¹.

Na problemy w sąsiedztwie nakładały się rosnące napięcia z Chinami, za co odpowiadała w dużym stopniu ich postawa po rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Odebrana została w Europie jako oportunistyczna i obliczona na czerpanie korzyści (ekonomicznych i politycznych) z zaostrzającego się konfliktu Rosji z Zachodem. Niemniej część krajów Unii (np. Niemcy) utrzymywała, że współzależności – gospodarczych, technologicznych itp. – z Chinami nie da się istotnie zredukować, a więc celem powinna być raczej budowa odporności na próby ich wykorzystywania przez Chiny (jak i na intencjonalne chińskie działania przeciwko UE, np. dezinformację i propagandę). To z kolei bezpośrednio przekładało się na myślenie o zakresie zadań dla WPBiO – wzmacniało koncentrację na niewojskowych wymiarach tej polityki (i koncepcji autonomii strategicznej UE, coraz częściej definiowanej w kategoriach budowy niezależności od zagranicznych surowców i technologii).

Spośród czynników wewnętrznych, wywołanych jednak rosyjską inwazją, najistotniejszy dla WPBiO był zwrot w polityce Niemiec. Zadeklarowany przez kanclerza Olafa Scholza w przemówieniu 27 lutego, a więc w bezpośredniej reakcji na inwazję, oznaczał zmianę fundamentalnych założeń niemieckiej polityki bezpieczeństwa (określono go jako *Zeitenwende*, zj. niem. „przełom epok, punkt zwrotny”). W odniesieniu do Rosji Scholz przyznał, że jej celem jest odbudowa imperium, i zapowiedział, że z reżimem Władimira Putina nie będzie możliwe budowanie wspólnego bezpieczeństwa w Europie (choć z Rosją, w domyśle: po ewentualnej zmianie politycznej, już tak). Najważniejsza była jednak konsekwencja takich ocen – deklaracja o radykalnym w przypadku Niemiec zwiększeniu wydatków obronnych do poziomu 2% PKB (w postaci 100 mld euro jednorazowego „zastrzyku”) i zapowiedzi daleko idącej rozbudowy zdolności wojskowych Bundeswehry. Niemcy potwierdzały też gotowość do obrony swych wschodnich sąsiadów przed Rosją i zachęcały ich do zacieśniania współpracy wojskowej. Z perspektywy WPBiO nowe niemieckie priorytety (szczególnie że

¹ *National Strategic Review 2022*, 9 listopada 2022 r., www.sgdsn.gouv.fr/ (dostęp: 26.03.2023).

osadzone mocno w europejskim, a nie transatlantyckim kontekście, co kanclerz Scholz podkreślał) oznaczały dalsze osłabienie prezentowanego głównie przez Francję nurtu myślenia o WPBiO w kategoriach budowy autonomii strategicznej i samodzielnych operacji zarządzania kryzysowego w południowym sąsiedztwie.

Wszystkie te czynniki stworzyły w 2022 r. diametralnie inne niż w latach poprzednich warunki dla debaty o dalszym rozwoju WPBiO, opracowywania i wdrażania reform tej polityki oraz dla wykorzystywania przez UE narzędzi z tej dziedziny.

Kompas Strategiczny – z dużej chmury mały deszcz

Z chwilą gdy wojska rosyjskie przekroczyły granicę z Ukrainą, stało się jasne, że ustalone priorytety WPBiO na 2022 r. nie będą przystawały do nowej rzeczywistości strategicznej w Europie. Dotyczyło to w szczególności Kompas Strategicznego, który miał przecież wyznaczyć ramy aktywności Unii w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności na następne lata. Gdy pod koniec lutego w zasadzie trwało już redagowanie ostatecznej wersji tego dokumentu, rosyjska inwazja na Ukrainę z dnia na dzień zdezaktualizowała dużą część uzgodnionego tekstu, który opierał się na analizie środowiska bezpieczeństwa jeszcze z 2020 r.² Pojawiły się głosy, że wobec niepewności dalszego przebiegu wojny przyjęcie Kompas należy przesunąć. Niemniej Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Josep Borrell oraz część państw członkowskich UE (przede wszystkim prezydencja francuska) nalegali na przyjęcie dokumentu w zaplanowanym, marcowym terminie. Doprowadziło to do szybkiej, choć powierzchownej aktualizacji, która pozostawiła zasadniczą część Kompas w niemal tej samej formie co w pierwszej wersji dokumentu, zaprezentowanej w listopadzie roku poprzedniego³. Ostatecznie Rada UE przyjęła Kompas zgodnie z pierwotnym planem, 21 marca 2022 r.⁴

Dokument otwiera diagnoza środowiska bezpieczeństwa sojuszu (zatytułowana „Świat, z którym się mierzymy”). Zmiany w stosunku do wersji z listopada 2021 r. dotyczyły Rosji, natomiast odniesienia do Chin (jednocześnie:

² Por. M. Madej, M. Terlikowski, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony 2020: ofiara koronawirusa czy »hamiltonowski moment«?”, *Rocznik Strategiczny 2020/21*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2021, s. 95.

³ Por. eidem, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2021 r.: czy kompas pokaże właściwy kierunek?”, *Rocznik Strategiczny 2021/22*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022, s. 119–120.

⁴ *A Strategic Compass for a stronger EU Security and Defence in the Next Decade*, Komunikat prasowy Rady UE, 21 marca 2022 r., www.consilium.europa.eu (dostęp: 26.03.2023). Dokument również dostępny pod tym adresem.

„partner”, „konkurent” i „rywal”) czy terroryzmu (wciąż ewoluuje i stanowi „poważne zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa”) pozostały takie same. Podczas gdy w pierwszej wersji Rosja nie była uznawana za zagrożenie dla Unii, a nawet sugerowano perspektywę selektywnej współpracy z tym krajem, to w ostatecznym dokumencie stwierdzono, że „agresywne i rewizjonistyczne” działania „rosyjskiego rządu” stanowią „bezpośrednie i poważne” zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy i jej obywateli. Podkreślono, że dokonując niesprobowanej i nieusprawiedliwionej inwazji na Ukrainę, Rosja złamała podstawowe zasady prawa międzynarodowego i Karty Narodów Zjednoczonych, których UE jest zdeterminowana bronić. Po raz pierwszy w dokumencie UE tej rangi stwierdzono wprost, że rosyjskim celem jest budowa strefy wpływów w Europie, i wskazano na bezpośrednie zagrożenie ze strony Rosji dla integralności terytorialnej i suwerenności także Mołdawii i Gruzji. Co więcej, we wstępie do Kompas Josep Borrell zadeklarował, że UE zerwie z zależnością od Rosji w wymiarze energetycznym. Przyznał jednocześnie, że UE była świadoma wykorzystywania przez Rosję handlu nośnikami energii jako „politycznej broni”, lecz nie podejmowała wystarczających działań, by tę zależność ograniczać⁵.

Takie ujęcie zagrożenia rosyjskiego w Kompasie, trudne do wyobrażenia jeszcze choćby miesiąc wcześniej, wskazywało na wyłonienie się wśród państw członkowskich UE strategicznego konsensu wokół postrzegania Rosji. Przełom ten – wspólnie z wcześniejszą decyzją dotyczącą Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF, zob. dalej) – tworzył oczekiwania, że Unia odnajdzie się w sytuacji wojny jako aktor prawdziwie strategiczny, zdolny do wpływania na przebieg i zakończenie konfliktu. Sam Kompas takich oczekiwań jednak nie spełniał, co wynikało właśnie z faktu jedynie powierzchownej jego aktualizacji. Wśród ponad 80 skonkretyzowanych działań, do których zobowiązywały się państwa członkowskie i instytucje UE, nie pojawiły się żadne istotne propozycje nowych reform WPBiO, które odpowiadałyby na zmienioną sytuację strategiczną Unii. Co więcej, ponad połowę działań zaplanowano do wdrożenia do końca 2022 r., co sugerowało – zwłaszcza w warunkach wojny – duże ryzyko opóźnień albo mało ambitne, bo wypracowane pod presją czasu, rezultaty podjętych reform. Zapowiedziano wprowadzenie przeprowadzenie do końca roku, a więc trzy lata wcześniej, niż pierwotnie planowano, nowej oceny środowiska bezpieczeństwa, która z założenia miała stanowić impuls do aktualizacji Kompas; niemniej nie było jasne, czy tak się rzeczywiście stanie, a jeśli już, to najwcześniej w 2023 r.

W części dotyczącej operacji zarządzania kryzysowego (pt. „Działać”) najważniejszym postulatem pozostało utworzenie (do 2025 r.) sił EU RDC

⁵ Ibidem.

(*EU Rapid Deployment Capacity*) oraz wzmocnienie do poziomu dowództwa operacyjnego istniejącej od 2017 r. komórki MPCC. Jak w pierwotnej propozycji, liczące 5 tys. żołnierzy siły miałyby się składać z jednostek lądowych, morskich i lotniczych i nie stanowić nowego, wielonarodowego oddziału (a więc inaczej niż grupy bojowe UE), ale pulę (zasób) łatwo dostępnych (bo wspólnie trenujących) sił państw członkowskich UE. Z założenia miałyby one opierać się na grupach bojowych UE, ale Kompas nie przesądził – wbrew oczekiwaniom – jaka będzie przyszłość grup (czy EU RDC będą rozwijane równoległe, czy je zastąpią). Nie dawał też odpowiedzi na pytanie, czy – analogicznie jak grupy bojowe – siły EU RDC miałyby być tworzone rotacyjnie przez kolejne grupy chętnych do tego państw – a więc faktycznie nie wskazywał na poziom ambicji UE, jeśli chodzi o wielkość sił, które państwa członkowskie miałyby udostępniać na potrzeby tej inicjatywy. Utrzymano też pomysł rozbudowy (także do 2025 r.) komórki MPCC do takiego poziomu, aby mogła ona dowodzić wszystkimi szkoleniowymi misjami wojskowymi UE i przynajmniej jedną (ale ograniczoną w skali) misją bojową.

Więcej uwagi niż w pierwotnej wersji poświęcono mobilności wojskowej. Zapowiedziano (do końca 2022 r.) opracowanie drugiej wersji Planu Działań w tej dziedzinie (pierwszą przedstawiono w 2018 r.), a także zwiększenie finansowania na projekty infrastrukturalne. Zaktualizowany Plan (jak poprzednio, w formie wspólnego komunikatu Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela) zaprezentowano w listopadzie. Odzwierciedlał on – od dawna postulowane – holistyczne podejście do problemu mobilności wojskowej: m.in. zapowiadał działania ukierunkowane na tworzenie multimodalnych korytarzy transportowych (drogowych, kolejowych, rzecznych, morskich, lotniczych) dla żołnierzy i sprzętu wojskowego, zwiększenie dostępności i odporności infrastruktury transportowej w sytuacjach kryzysowych oraz rozbudowę centrów logistycznych i hubów transportowych.

W części „Zabezpieczać”, poświęconej wzmocnieniu odporności państw członkowskich na różnego rodzaju zagrożenia, w tym przede wszystkim hybrydowe, również utrzymano pierwotne propozycje Kompas. Nowością była zapowiedź wzmocnienia zdolności wywiadowczych UE, zwłaszcza przez rozbudowę Centrum Satelitarnego UE oraz wzmocnienie wymiany informacji wywiadowczych z komórkami UE. Poza tym główną reformą pozostało utworzenie *EU Hybrid Toolbox* – jednolitych ram w celu spójnego wykorzystywania różnych instrumentów UE z dziedziny przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, w tym nowych zespołów szybkiego reagowania (*EU Hybrid Rapid Response Teams*). Zapowiedziano też przyjęcie dokumentów rangi strategicznej, dotyczących aktywności UE w kosmosie (Strategia Kosmiczna UE dla Bezpieczeństwa i Obronności, nieprzyjęta do końca roku mimo zapowiedzi), w cyberprzestrzeni (Akt dotyczący cyberodporności – projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

zaprezentowano we wrześniu) oraz w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania obcym kampaniom dezinformacyjnym i propagandowym (*Foreign Information Manipulation and Interference Toolbox* – Rada przyjęła konkluzje na ten temat w lipcu).

W części dotyczącej rozwoju zdolności wojskowych i technologii obronnych (pt. „Inwestować”) nowe zapisy odzwierciedlały postanowienia deklaracji wersalskiej (zob. dalej) – powtórzono zobowiązania do zwiększania wydatków obronnych, a także zadanie opracowania przez Komisję analizy luki inwestycyjnej w dziedzinie obronności oraz nowych instrumentów, mających zachęcać państwa do współpracy w rozwijaniu zdolności wojskowych. Wskazano też na priorytetowe zdolności: systemy osobiste żołnierza, czołgi podstawowe następnej generacji, morskie systemy rozpoznania oraz okręty patrolowe, samoloty bojowe następnej generacji, kosmiczne systemy obserwacyjne oraz narzędzia do ochrony cyberprzestrzeni. Co znamienne, lista ta była uogólnieniem projektów prowadzonych w ramach PESCO/EDF (i poza tymi ramami: przykład projektu samolotu przyszłości FCAS, rozwijanego przez Francję i Niemcy) przez państwa członkowskie dysponujące najsilniejszym przemysłem obronnym.

W części poświęconej partnerstwom UE („Być partnerem”) mocniej niż w pierwszej wersji Kompas podkreślono wagę współpracy z NATO. Unia zobowiązała się do pogłębiania partnerstwa z Sojuszem i wzmacniania więzi transatlantyckich. Wagę tych słów ograniczał jednak przedłużający się (od 2021 r.) impas w kwestii przyjęcia trzeciej wspólnej deklaracji UE-NATO. Powodem opóźnień były najpierw trudne negocjacje nad tekstem, który miał się koncentrować na współpracy obu organizacji we wrażliwych kwestiach rozwoju nowych przełomowych technologii obronnych (EDTs, z j. ang. *emerging and disruptive technologies*), a potem wybuch wojny, który spowodował, że oczekiwania wobec deklaracji diametralnie się zmieniły. W konsekwencji spodziewany termin przyjęcia deklaracji przesunął się na 2023 r.⁶ Jednocześnie Unia zapowiadała dalsze zacieśnianie współpracy z ONZ, Unią Afrykańską, Stowarzyszeniem Państw Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) oraz wieloma partnerami dwustronnymi, w tym przede wszystkim z USA.

Rozwój zdolności wojskowych i przemysłowych – nowe dźwignie finansowe i dalszy wzrost roli KE

Za najważniejszą – choć wciąż pozostającą we wstępnej fazie – zmianę w WPBiO w 2022 r. należy uznać decyzję o dalszym rozwijaniu instru-

⁶ Ostatecznie deklarację przyjęto już w styczniu 2023 r. (zob. M. Madej, „NATO: chrzest ognia po siedemdziesiątce”, w niniejszym tomie).

mentów finansowych służących wsparciu państw członkowskich UE w budowie zdolności wojskowych. Istotą tej zmiany jest to, że nowe narzędzia – inaczej niż Europejski Fundusz Obronny (EDF), służący wsparciu prac badawczych i rozwojowych nad nowymi technologiami obronnymi – miałyby pomóc państwom pozyskiwać zdolności wojskowe, a więc – w uproszczeniu – nabywać uzbrojenie dzięki pomocy (ale nie z bezpośrednim wykorzystaniem) środków unijnych. Na tempo przyspieszenia prac koncepcyjnych w tej kwestii wskazuje komunikat Komisji Europejskiej z początku lutego, dotyczący perspektyw jej dalszego zaangażowania w europejską obronność⁷. Komisja zapowiadała w nim kolejne działania w zakresie przemysłu obronnego, m.in. opracowanie regulacji pozwalającej na zwolnienie z podatku VAT wielonarodowych programów zbrojeniowych (a szczególnie tych realizowanych w ramach PESCO i EDF) oraz wzmocnienie systemu premii w ramach grantów przyznawanych z EDF. W komunikacie znalazła się jedynie enigmatyczna zapowiedź zaproponowania (do połowy 2023 r.) nowych narzędzi finansowych, zachęcających państwa członkowskie do wspólnego pozyskiwania zdolności wojskowych; nic nie wskazywało, że kwestia ta zyska nagłe priorytet.

Za przyspieszenie w tym zakresie odpowiadał przede wszystkim nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej, zorganizowany przez prezydencję francuską 11 marca w Wersalu. W większości poświęcony był omówieniu sytuacji bezpieczeństwa w Europie po inwazji Rosji na Ukrainę (Unia ponownie potępiła „niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję Rosji” i wezwała do jej niezwłocznego i bezwarunkowego zakończenia). Jednak przyjęta na nim deklaracja wersalska zobowiązała też Komisję do przeprowadzenia analizy tzw. luki inwestycyjnej w dziedzinie obronności (wyprzedzając w ten sposób postanowienia Kompas, który zawierał takie samo zadanie dla Komisji) oraz zaproponowania wszelkich nowych inicjatyw, koniecznych dla wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego. Oprócz tego w deklaracji państwa członkowskie zobowiązały się m.in. do zwiększenia wydatków na obronność i przeznaczenia ich na pozyskanie kluczowych zdolności wojskowych⁸.

Komisja zadanie to zrealizowała szybko, prezentując komunikat na ten temat już w maju. Wskazała w nim, że luka inwestycyjna ma trzy wymiary: niedofinansowania obronności (niewystarczających wydatków obronnych) państw członkowskich UE; strukturalnych słabości bazy przemysłowo-obronnej

⁷ Komunikat Komisji „Wkład Komisji w europejską obronność”, COM(2022) 60, z dnia 15 lutego 2022 r., www.ec.europa.eu (dostęp: 26.03.2023).

⁸ Deklaracja odnosiła się też do uzależnienia energetycznego UE od Rosji, zapowiadając jego ograniczenie, oraz do kwestii statusu Mołdawii i Gruzji jako potencjalnych państw kandydackich. Zob. „Nieformalne posiedzenie szefów państw lub rządów. Deklaracja wersalska”, 10-11 marca 2022 r., www.consilium.europa.eu/ (dostęp: 26.03.2023).

Unii; braków w kluczowych zdolnościach wojskowych. Zaproponowała jednocześnie rozumienie skali tej luki jako różnicy między istniejącymi zdolnościami wojskowymi i instrumentami UE w dziedzinie obronności a takimi zasobami militarnymi, które byłyby potrzebne do skutecznego działania przez UE w konflikcie analogicznym pod względem skali i charakteru do inwazji Rosji na Ukrainę. Zastrzeżono jednak, iż chodzi o konflikt na peryferiach UE lub poza nimi, wskazując tym samym, że domena wspólnej obrony pozostaje poza kompetencjami UE i przynależy do NATO. Na tej podstawie Komisja zidentyfikowała trzy kierunki działania: 1) zwiększenie gotowości istniejących sił, zwłaszcza przez odbudowę zapasów amunicji i sprzętu; 2) wzmocnienie istniejących sił i zdolności wojskowych przez ich modernizację, a szczególnie wymianę sprzętu poradzieckiego na nowsze konstrukcje; 3) rozbudowę i modernizację zdolności wojskowych przede wszystkim przez opracowanie systemów następnej generacji⁹. Jednocześnie Komisja zapowiedziała, że do końca roku zaprezentuje propozycje nowych instrumentów finansowych, których celem byłoby wsparcie państw członkowskich w niwelowaniu luki inwestycyjnej: krótkoterminowego narzędzia, mającego wesprzeć odbudowę zapasów magazynowych amunicji i innego sprzętu wojskowego, oraz długoterminowego instrumentu *European Defence Investment Programme* (EDIP), który miałby pozwolić państwom członkowskim na tworzenie europejskich konsorcjów obronnych (EDCC, *European Defence Capability Consortium*), prowadzących „klasyczne” programy pozyskiwania zdolności obronnych, a jednocześnie mogących uzyskiwać na ten cel unijne dofinansowanie (towarzyszyć miałyby mu regulacje pozwalające na zwolnienie takich programów z VAT).

W lipcu Komisja zaprezentowała projekt rozporządzenia, ustanawiającego instrument EDIRPA (*European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act*), odpowiadający na zadanie postawione przez Radę w deklaracji wersalskiej, a jednocześnie będący reakcją na problem niedoboru zapasów amunicji i sprzętu wojskowego (w wyniku donacji dla Ukrainy lub zaniedbań z przeszłości), wskazany w Komunikacie z maja¹⁰. Instrument EDIRPA miał dwa cele: ułatwienie państwom członkowskim odbudowy zapasów magazynowych oraz wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego. Aby mogły być one osiągnięte, Komisja zaproponowała mechanizm współfinansowania analogiczny do EDF, dotyczący jednak

⁹ Jako najpotrzebniejsze wskazano: czołgi podstawowe; systemy antydostępowe – głównie obrony przeciwrakietowej i przeciwlotniczej; okręty patrolowe; systemy obrony satelitów rozpoznawczych i komunikacyjnych; mobilność wojskową, rozumianą także jako np. nowa generacja zdolności transportu lotniczego.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia aktu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia, Komisja Europejska, 19 lipca 2022 r., COM(2022) 349 final, 2022/0219 (COD).

zakupów „najbardziej pilnych i krytycznych” produktów obronnych, a więc także – w sposób dorozumiany – amunicji i uzbrojenia. W późniejszych pracach specjalnej grupy eksperckiej, powołanej po opublikowaniu komunikatu o luce inwestycyjnej, wskazano następujące kategorie uzbrojenia, kwalifikujące się do EDIRPA: sprzęt medyczny, środki ochrony osobistej przed skażeniami CBRN, pociski przeciwpancerne; indywidualne wyposażenie żołnierza i środki łączności; amunicja; moździerz i systemy artylerii rakietowej, pociski przeciwlotnicze, w tym systemy ręczne; broń lekka¹¹. Co istotne, sposób rozliczania dofinansowania został uelastyczniony w porównaniu z EDF (do dofinansowania kwalifikują się ściśle określone koszty – szczególnie administracyjne, techniczne) po to, aby przyspieszyć jego uzyskiwanie. W praktyce miałyby to jednak pozwalać państwu zdobyć swoistej premii za wykorzystywanie instrumentu EDIRPA i tym samym zachęcać do współpracy.

Podobnie jak w przypadku EDF, dofinansowanie uwarunkowano współpracą: ubiegać o nie mogłyby się wyłącznie konsorcja złożone z trzech państw członkowskich UE (względnie Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Drugim najistotniejszym warunkiem pozostał zakup uzbrojenia od podmiotu mającego siedzibę i struktury zarządcze na terytorium UE. Możliwość zakupów od europejskich filii zagranicznych przedsiębiorstw mocno ograniczono – analogicznie jak w EDF – m.in. warunkami posiadania specjalnych gwarancji ze strony państwa członkowskiego UE bądź narodowych poświadczeń bezpieczeństwa przez pracowników takiej firmy.

Potencjalne znaczenie instrumentu EDIRPA, który do końca 2022 r. przeszedł dopiero przez pierwsze fazy procesu legislacyjnego w UE, ze względu na różne kontrowersje, które budził wśród państw członkowskich, ograniczał jednak zaproponowany przez Komisję budżet – 500 mln euro do końca 2024 r. Był on wielokrotnie mniejszy niż szacowane w debacie eksperckiej koszty odbudowy zapasów amunicji i sprzętu wojskowego do poziomu wymaganego przy założeniu zaangażowania państw członkowskich w działania wojenne o skali podobnej jak w Ukrainie. Niemniej, wykorzystując kontekst wojenny, UE po raz kolejny przesunęła granicę zaangażowania instytucji wspólnotowych w kwestie obronności, choć do końca 2022 r. nie pojawił się projekt zapowiedzianego w majowym komunikacie i potencjalnie nawet bardziej ważkiego instrumentu EDIP.

Jednocześnie UE wdrażała w 2022 r. wcześniej ustanowione instrumenty, wspierające rozwój zdolności wojskowych państw członkowskich. Najbardziej wyraźne postępy notował EDF. W lipcu KE przedstawiła rezultaty

¹¹ „Joint procurement: EU Task Force presents conclusions of first phase”, komunikat Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, 10 października 2022 r., www.eeas.europa.eu/ (dostęp: 26.03.2023).

naboru wniosków o granty z 2021 r. – przyznała dofinansowanie 60 projektom badawczo-rozwojowym dotyczącym nowych technologii obronnych, które odpowiadały na pierwsze ogłoszenie z właściwego EDF, z września 2021 r. Rozdysponowano całą kwotę 1,2 mld euro. Największe dofinansowanie otrzymały projekty dotyczące: opracowania przeciwrakiety, zdolnej do przechwytywania pocisków hipersonicznych (100 mln euro); rozwinięcia pakietu modernizacyjnego dla istniejących pojazdów opancerzonych, w tym czołgów (95 mln); opracowania nowej generacji interfejsu dla kokpitów przyszłych myśliwców (75 mln); rozwinięcia standardów i systemów pozwalających na interoperacyjność różnych samolotów bojowych (75 mln), budowy nowej generacji korwety patrolowej (60 mln)¹². Inaczej niż w przypadku grantów z EDIDP w 2021 r., tylko 16 dofinansowanych projektów miało bezpośredni związek z programami prowadzonymi w PESCO, co sugerowało, że EDF może stać się samodzielnym narzędziem, stymulującym współpracę badawczo-rozwojową w przemyśle obronnym UE. Jednocześnie *gros* spośród niemal 700 przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych i instytucji akademickich, które znalazły się w zwyczajnych konsorcjach, pochodziło z Francji, Hiszpanii, Niemiec i Włoch¹³. Wskazywało to, że EDF raczej utrwali, niż zmieni geograficzną dystrybucję kompetencji przemysłowo-obronnych w UE.

Wcześniej, w maju, KE ogłosiła też nabór wniosków grantowych o dofinansowanie projektów z kolejnej transzy EDF, wartej 924 mln euro. Spośród 33 obszarów technologicznych największe środki przeznaczono na rozwój: satelitarne systemu ostrzegania przed atakiem raketowym (90 mln euro), nowej generacji okrętów – w tym półautonomicznych – oraz morskich systemów rozpoznawczych (65 mln), systemów lądowych, w tym czołgów i pojazdów opancerzonych (50 mln), systemów walki radioelektronicznej (45 mln) oraz kosmicznych systemów rozpoznawczych (45 mln)¹⁴.

Na tym tle rozwój PESCO był umiarkowany. Postępy wielu z 60 projektów były symboliczne – w 2022 r. jedynie dwa osiągnęły zakładane cele i pełną gotowość operacyjną, a 18 weszło w fazę wykonawczą (czyli rozpoczęło praktyczne działania na rzecz ich wdrożenia)¹⁵. Przyjmując w listopadzie

¹² Zob. „EDF 2021 calls results. Summary of the 60 selected projects, European Defence Fund 2021 calls for proposals – results”, Informacja Komisji Europejskiej (Departament Przemysłu i Kosmosu), www.defence-industry-space.ec.europa.eu (dostęp: 26.03.2023).

¹³ W 17 zwyczajnych konsorcjach znalazły się podmioty z Polski. Źródło: opracowanie własne na podstawie *ibid.*

¹⁴ „Factsheet – European Defence Fund calls 2022, Factsheet on EDF calls 2022”, Informacja Komisji Europejskiej (Departament Przemysłu i Kosmosu), www.defence-industry-space.ec.europa.eu (dostęp: 26.03.2023).

¹⁵ Na koniec 2022 r. Polska uczestniczyła w 12 projektach PESCO, w tym jako lider prowadziła jeden (dotyczący szkolenia medycznego dla operatorów wojsk specjalnych).

doroczny raport Wysokiego Przedstawiciela nt. Wdrażania PESCO, Rada zaznaczyła, że spośród prawie 30 projektów, które miały osiągnąć gotowość do 2025 r., większość jest wdrażana z opóźnieniem, co grozi niedotrzymaniem zakładanej daty finalizacji¹⁶. Co więcej, Rada podkreśliła, że państwa osiągnęły „mały” lub „skromny” postęp w podejmowaniu wspólnych działań na rzecz uzupełnienia kluczowych luk w zdolnościach obronnych. W tym kontekście za najważniejsze wydarzenie związane z PESCO należy uznać przystąpienie Wielkiej Brytanii, decyzją Rady UE również z listopada¹⁷, do projektu mobilności wojskowej. Z jednej strony stanowiło to logiczne dopełnienie tego projektu (do którego w 2021 r. dołączyły USA, Kanada i Norwegia), z drugiej było też swoistym przełomem w relacjach brytyjsko-unijnych, od brexitu znajdujących się w permanentnym kryzysie.

Za przełom, choć o ograniczonych krótkoterminowych konsekwencjach, uznać też należy przystąpienie do WPBiO Danii, co świadczyło o zmianie oceny wartości samej tej formuły kooperacji i oferowanych przez nią możliwości przez rząd w Kopenhadze. Odbyło się to w drodze referendum, przeprowadzonego 1 czerwca – w następstwie porozumienia o jego organizacji wszystkich głównych duńskich ugrupowań zawartego 6 marca, a więc bezpośrednio w reakcji na rosyjską agresję – w sprawie rezygnacji z dotychczasowej formuły *opt-out* i przystąpienia Kopenhagi do WPBiO. W głosowaniu akcesję poparło 66,9% głosujących przy 65% frekwencji, co oznacza, że jego wynik jest dla rządu wiążący. Zważywszy zaś na tradycyjnie transatlantycką politykę bezpieczeństwa Danii i jej zainteresowanie rozwojem realnych wielonarodowych zdolności wojskowych, powinno to stanowić ważny impuls rozwojowy dla WPBiO¹⁸.

Aktywność operacyjna – Ukraina priorytetem, ale zmiany konieczne też poza Europą

Najważniejszym przedmiotem działalności operacyjnej UE w 2022 r. z oczywistych powodów stała się reakcja na sytuację w Ukrainie. Wsparcie dla

Zob. „Zaangażowanie Polski w realizację wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE – wymiar wojskowy”, www.gov.pl (dostęp: 26.03.2023).

¹⁶ Zob. Zalecenie Rady z dnia 14 listopada 2022 r. oceniające postępy uczestniczących państw członkowskich w wypełnianiu zobowiązań podjętych w ramach stałej współpracy strukturalnej (PESCO), Dz.Urz.U.E.C.2022.433.6.

¹⁷ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/2244 z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie udziału Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w projekcie PESCO pt. „Mobilność wojskowa”.

¹⁸ J. Gotkowska, J. Tarociński, „Duńskie »tak« dla wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”, *Analizy OSW*, 14 czerwca 2023 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-06-14/dunskie-tak-dla-wspolnej-polityki-bezpieczenstwa-i-obrony (dostęp: 24.03.2023).

tego państwa UE realizowała, co prawda, głównie poza WPBiO¹⁹. Niemniej jej instrumenty również wykorzystano do świadczenia pomocy Kijowowi, zwłaszcza organizacji i finansowania wojskowego wsparcia materiałowego oraz działalności szkoleniowo-doradczej.

Do pierwszego z tych zadań zastosowano Europejski Instrument na rzecz Pokoju (*European Peace Facility* – EPF), środek pozabudżetowy (z budżetu regularnego UE nie można finansować inicjatyw w sferze wojskowości) uruchomiony zaledwie w połowie 2021 r. z zamiarem usprawnienia finansowania misji ekspedycyjnych WPBiO i umacniania pozycji UE jako „globalnego gwaranta bezpieczeństwa” (*global security provider*) w drodze finansowania dostaw tzw. nieuderzeniowego (*non-lethal*) sprzętu wojskowego lub szkoleń dla partnerów spoza UE, zwłaszcza w Afryce²⁰. Tymczasem już 28 lutego Rada UE zdecydowała o przeznaczeniu z EPF 500 mln euro na sfinansowanie w okresie do 2024 r. potrzeb wojskowych Ukrainy, przeznaczając z tego aż 450 mln na sprzęt bojowy, a 50 mln na nieuderzeniowy. Do października 2022 r. przyznano Ukrainie jeszcze pięć takich transz środków z EPF (rozdysponowanych w tych samych proporcjach), wydłużając okres ich dostępności do 2027 r. Wraz ze wsparciem w zakresie sprzętu nieuderzeniowego ze strony Irlandii i Austrii (100 mln euro) dało to łącznie 3,1 mld euro do 2027 r. na zaspokojenie potrzeb sił zbrojnych Ukrainy (tymczasem początkowy budżet na wszelkie działania EPF na lata 2021–2027 to niecałe 6 mld euro). Istotne jednak, że EPF nie służy bezpośrednim zakupom broni przez UE, lecz działa na zasadzie częściowego refinansowania dostaw realizowanych przez państwa członkowskie, przeważnie przekazujące sprzęt i amunicję z własnych zasobów. Wywołało to między uczestnikami EPF dyskusje wokół wysokości i kolejności refinansowania dokonywanych na rzecz Ukrainy transferów, tylko w części rozwiązywane przez uruchomiony w ramach Sztabu Wojskowego UE (EUMS) punkt koordynacyjny (*clearing house*), w którym na podstawie dostarczanych przez Kijów wykazów zapotrzebowania uzgadniano priorytety sprzętowe, uzależniając od tego kolejność i zakres zwrotu kosztów realizowanych dostaw²¹. Szybko też

¹⁹ Niezależnie od nakładanych na Rosję sankcji (zob. rozdział o UE) Unia do grudnia 2022 r. przeznaczyła ok. 19,7 mld euro na wsparcie ukraińskiej gospodarki, pomoc budżetową oraz humanitarną (łącznie blisko 1 mld euro za pośrednictwem *EU Civil Protection Mechanism* i w formie wsparcia dla organizacji humanitarnych). Dodatkowo UE współorganizowała tzw. korytarze solidarnościowe, umożliwiające eksport ukraińskiego zboża, oraz zmodyfikowała zasady dostępu dla uchodźców do swojego terytorium i rynku pracy (*EU Solidarity with Ukraine, Fact Sheet*, grudzień 2022).

²⁰ Por. M. Madej, M. Terlikowski, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2021 r...”, op. cit., s. 124–125.

²¹ Między innymi gdy po udostępnieniu w połowie roku w ramach EPF łącznie 1,5 mld euro państwa wystąpiły o zwrot ponad 3 mld euro za już przekazany Ukrainie sprzęt (ponad 50% tej sumy domagała się Polska), po długich debatach uzgodniono zmniejszenie stopy

zauważono potrzebę zwiększenia budżetu EPF, zatem najprawdopodobniej zostanie on podwojony w 2023 r.²²

Wybuch wojny istotnie wpłynął na charakter i zakres misji WPBiO w Ukrainie. Początkowo rozmieszczoną tam od 2014 r. cywilną misję doradcą EUAM ewakuowano, ale już w maju jej personel powrócił do Kijowa. Zdecydowano jednak o kontynuacji części jej działań także w sąsiedzkich państwach UE (Polska, Słowacja, Rumunia) i krajach trzecich (Mołdawia), również dlatego, iż jej zadania rozszerzono o wsparcie ochrony uchodźców i – wraz z Eurojust – pomoc w ściganiu zbrodni wojennych²³. Dodatkowo w sierpniu Josep Borrell zainicjował oficjalną dyskusję o – rozważanym już przed inwazją – uzupełnieniu cywilnej EUAM szkoleniami wojskowymi. Ostatecznie 17 października Rada UE zdecydowała o uruchomieniu w tym celu odrębnej misji *EU Military Assistance Mission* (EUMAM), z mandatem na dwa lata. Będzie ona wszechstronnie szkolić ukraińskie siły poza Ukrainą (w państwach UE) na poziomie operacyjnym oraz taktycznym; tylko w okresie początkowym (zima 2022–2023) obejmie to ok. 15 tys. żołnierzy. Po formalnym uruchomieniu w listopadzie już w grudniu EUMAM osiągnęła zdolność operacyjną, rozpoczynając kursy dla pierwszych 1100 żołnierzy²⁴.

W dużej mierze następstwem rosyjskiej inwazji w Ukrainie były też wymagające reakcji UE zmiany sytuacji na Bałkanach. Choć stale narastające napięcie w Kosowie w pierwszym rządzie wymusiło wzmoczenie działań NATO (siły KFOR), to wpływało też na funkcjonowanie unijnej misji EULEX. Zwłaszcza jednak rosnące tarcia wewnętrzne w Bośni i Hercegowinie, stymulujące szczególnie wśród ludności serbskiej nacjonalistyczne

refinansowania z początkowych (I transza) 85% do 46% żądanej wartości. Zob. A. Brzozowski, „EU arms fund faces reimbursement issues amid increased Ukrainian needs”, Euractiv, 14 października 2022 r., www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-arms-fund-faces-reimbursement-issues-amid-increased-ukrainian-needs/ (dostęp: 24.03.2023). W marcu 2023 r. rząd RP poinformował, że Polska została największym beneficjentem EPF i otrzyma ok. 800–900 mln euro. Zob. „Morawiecki: 800–900 mln EUR dla Polski za broń dla Ukrainy”, *MilMag*, 24 marca 2023 r., www.milmag.pl (dostęp 26.03.2023).

²² Wsparcie z EPF na zakup sprzętu nieuderzeniowego przyznano też Mołdawii (7 mln euro) i Gruzji (12,75 mln euro). Zob. „European Peace Facility: Ukraine and beyond”, 17 listopada 2022 r., [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2022\)738221](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2022)738221) (dostęp: 24.03.2023).

²³ „Russia’s war on Ukraine: The EU’s financing of military assistance to Ukraine”, 20 maja 2022 r., [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2022\)729436](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2022)729436) (dostęp: 24.03.2023).

²⁴ „Europejska misja szkoleniowa Sił Zbrojnych Ukrainy osiągnęła pełną gotowość operacyjną”, 3 grudnia 2022 r., mil.in.ua/pl/news/europejska-misja-szkoleniowa-sil-zbrojnych-ukrainy-osiagnela-pelna-gotowosc-operacyjna/ (dostęp: 24.03.2023). W grudniu do misji włączyła się Norwegia, także finansowo, wnosząc jako pierwsze w historii państwo trzecie wkład w EPF. EUMAM jest skoordynowana ze szkoleniami świadczonymi przez państwa UE na bazie dwustronnej.

nastroje i owocujące m.in. przyjęciem jeszcze w grudniu 2021 r. ustaw poszerzających kompetencje części składowych państwa, w tym Republiki Serbskiej, w zakresie obronności, w połączeniu z inwazją Rosji w Ukrainie i jej deklaracjami „zachowania prawa do analogicznej reakcji na destabilizację Bośni i Hercegowiny”, już w końcu lutego skłoniły państwa UE do podniesienia liczebności sił w misji EUFOR Althea z 600 do 1100 żołnierzy przez trwałe rozmieszczenie dotychczasowego odwodu strategicznego. Ważne jednak, że w listopadzie, mimo zagrożenia przez Rosję wetem, Rada Bezpieczeństwa ONZ przedłużyła mandat misji na kolejny rok²⁵.

Ciekawym natomiast krokiem, świadczącym o wręcz zaskakującej innowacyjności i szybkości działania UE, a zwłaszcza jej rosnącej woli angażowania się w obszarze poradzieckim, była decyzja z 19 października, w następstwie czterostronnych rozmów przywódców Armenii, Azerbejdżanu, Francji i Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej Charles'a Michela 6 października, o rozmieszczeniu zespołu monitorującego stan bezpieczeństwa na granicy Armenii i Azerbejdżanu w ramach tzw. European Union Monitoring Capacity – EUMCAP. Z uwagi na krótki czas funkcjonowania EUMCAP (do grudnia 2022 r.) zdecydowano się wysłać do Armenii (bo po tej stronie granicy mieli działać obserwatorzy) liczącą 40 osób grupę wydzieloną z personelu misji monitorującej EUMM w Gruzji, dzięki czemu pierwsi obserwatorzy rozpoczęli działania już 20 października. Pozytywne doświadczenia EUMCAP skłoniły zaś UE do utworzenia już „pełnoprawnej”, stuosobowej i z dwuletnim mandatem misji monitorującej w Armenii (EUMA) w styczniu 2023 r.²⁶

Konsekwencje zmian geopolitycznych w Europie wykroczyły także poza kontynent, oddziałując zwłaszcza na działania UE w traktowanym przez Rosję jako „dodatkowy front rywalizacji z Zachodem” Sahelu. Szczególne trudności Unia napotykała w – uznawanym dotąd za kluczowy dla stabilności regionu – Mali, gdzie po kolejnym już puczu wojskowym w maju 2021 r. narastały antyzachodnie, nade wszystko zaś antyfrancuskie nastroje (m.in. w lutym 2022 r. władze w Bamako zmusiły do wyjazdu francuskiego ambasadora), a równocześnie szybko zwiększała się obecność rosyjska (m.in. od stycznia działali instruktorzy wojskowi Grupy Wagnera). Ostatecznie doprowadziło to do decyzji Francji (tradycyjnie lidera polityki UE wobec regionu) o końcu jej obecności wojskowej w tym kraju (operacja

²⁵ Wiarygodność gróźb Rosji obniżało to, że ewentualne zakończenie misji Althea wymusiłoby zapewne – niekorzystną dla niej – zmianę charakteru obecności NATO (na podstawie układu z Dayton) w Bośni i Hercegowinie. Zob. F. Bryjka, „Sytuacja bezpieczeństwa Bośni i Hercegowiny – stan i perspektywy”, *PISM Strategic File*, nr 11/22, s. 2–3.

²⁶ *Q&A EU Monitoring Capacity to Armenia*, 25.10.2023, www.eeas.europa.eu/eeas/qa-eu-monitoring-capacity-armenia_en; *EU mission to Armenia*, www.eeas.europa.eu/euma_en?s=410283 (oba dostęp: 24.03.2023).

„Barkhane”) – ostatnie jednostki francuskie opuściły Mali w sierpniu 2022 r.²⁷ UE, chcąc zachować możliwość oddziaływania na sytuację w Mali i całym regionie, nie podjęła równie radykalnych kroków, ale w kwietniu wstrzymała szkolenia operacyjne sił malijskich, ograniczając ich zakres do kwestii humanitarnych i praw człowieka. Dodatkowo, w następstwie krytycznych ocen osiągnięć wojskowej misji szkoleniowej EUTM i cywilnej doradczej EUCAP Sahel Mali w ich zakończonym w czerwcu przeglądzie strategicznym, stopniowo zredukowano liczebność EUTM (wcześniej największej operacji WPBiO) do poziomu zaledwie 300 żołnierzy na jesieni 2022 r., choć jednocześnie przedłużono jej mandat do 2024 r.²⁸ Z podobnymi trudnościami mierzyły się operacje UE w Republice Środkowoafrykańskiej (szkoleniowa EUTM i doradczą EUAM), gdzie utrzymano wprowadzone w 2021 r. (także w reakcji na rosnącą obecność Grupy Wagnera i – częściowo inspirowane rosyjskimi akcjami propagandowymi – napięcia w relacjach z władzami) ograniczenia zakresu szkoleń miejscowych sił. Niepowodzenia w tych dwóch państwach Sahelu skłoniły Unię do nadania kluczowej rangi współpracy z Nigrem, bardziej otwartym na taką kooperację. Zaowocowało to decyzją z 12 grudnia o utworzeniu tam (oprócz trwającej od 2012 r. misji doradczej EUCAP Sahel Niger) nowej Partnerskiej Misji Wojskowej (*EU Military Partnership Mission* – EUMPM Niger). Jej zadaniem będzie wsparcie budowy zdolności operacyjnych sił zbrojnych i formacji bezpieczeństwa tego państwa, także w zakresie zwalczania terroryzmu, m.in. dzięki specjalistycznym szkoleniom, w tym budowie centrum kształcenia dla techników wojskowych. Wszystko to zaś zapowiada trwale przesunięcie do Nigru punktu ciężkości unijnego zaangażowania, także w kontekście rozwoju zdolności operacyjnych tzw. Grupy Sahel G-5²⁹.

W 2022 r. rosło zaangażowanie UE w stabilizowanie Mozambiku, gdzie w odpowiedzi na rebelię islamistów na północy kraju od 2021 r. prowadzono

²⁷ „France completes military pullout from Mali”, *Le Monde*, 15 sierpnia 2022 r., www.lemonde.fr/en/politics/article/2022/08/15/france-completes-military-pullout-from-mali_5993649_5.html (dostęp: 24.03.2023).

²⁸ „EU scales back EUTM-MALI mission even further as rift with junta grows”, 20 września 2022 r., www.africaintelligence.com/west-africa/2022/09/20/eu-scales-back-eutm-mali-mission-even-further-as-rift-with-junta-grows.109824280-art (dostęp: 24.03.2023). Od stycznia 2022 r. utrzymywano też sankcje wobec części przywódców wojskowej junty.

²⁹ „Niger: UE ustanawia partnerską misję wojskową mającą wesprzeć kraj w walce z terroryzmem”, komunikat prasowy Rady UE, 12 grudnia 2022 r., www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/12/12/niger-eu-establishes-a-military-partnership-mission-to-support-the-country-in-its-fight-against-terrorism/. Rozważano też – acz bez podejmowania na razie wiążących decyzji – uruchomienie jakiejś formy obecności wojskowej UE w Burkina Faso, dotkniętym zamachem wojskowym w styczniu 2022 r. oraz narastającym konfliktem władz z islamistami. Zob. D. Mull, *Security Force Assistance under Geopolitical Stress: The EU's "Strategic Review" of its CSDP Mission in Mali*, 20 czerwca 2022 r., www.swp-berlin.org/publikation/mta-spotlight-09-the-eus-strategic-review-of-csdp-missions-in-mali (dostęp: 24.03.2023).

misję szkoleniową EUTM MOZ. Reagując z jednej strony na sukcesy powstańców, z drugiej zaś w dobie kryzysu energetycznego zmierzając do zapewnienia bezpieczeństwa mozambijskim złożom gazu (trzecie zasoby w Afryce, ale położone właśnie w północnych prowincjach) i do ograniczania wpływów Rosji (i Chin) w regionie (m.in. przed rozmieszczeniem wojsk UE islamistyczną partyzantkę zwalczały – nieskutecznie – siły Grupy Wagnera), Unia rozbudowywała infrastrukturę szkoleniową EUTM MOZ, głównie jednak wspierała finansowo trwającą od 2021 r. interwencję SADC (ok. 17 mln euro z EPF dla misji SAMIM, 89 mln euro pomocy dwustronnej dla Mozambiku i mniejsze wsparcie dla wojsk interwencyjnych Rwandy)³⁰.

*

Decyzja UE o użyciu EPF w celu zachęcenia (skutecznego, jak się okazało) państw członkowskich UE do przekazywania uzbrojenia Ukrainie, a następnie ustanowienie misji EUMAM, mającej prowadzić zaawansowane szkolenia dla ukraińskich żołnierzy, to istotna zmiana w kierunku rozwoju WPBiO. Unii, której przez lata zarzucano niedostrzeżenie wschodniego sąsiedztwa i brak zdolności do angażowania się w najważniejsze w kontekście bezpieczeństwa Europy kryzysy, udało się – niemal z dnia na dzień, jak na standardy biurokracji unijnej – rozwinąć narzędzia, które dały jej realny (choć nadal ograniczony i mniejszy niż niektórych państw) wpływ na dynamikę konfliktu.

Sukces ten stał się źródłem wielu bardzo optymistycznych ocen UE, wskazujących, że oto Unia „obudziła się” wreszcie jako podmiot strategiczny. Oceny te nie brały jednak pod uwagę strukturalnych ograniczeń WPBiO. Widoczne zaś były one choćby w Kompasie Strategicznym, który tak naprawdę nie został wystarczająco zaktualizowany i wprowadzał reformy WPBiO postulowane od wielu lat, nie w pełni odpowiadające zmienionemu po rosyjskiej inwazji europejskiemu środowisku bezpieczeństwa. Symbolem tej nieadekwatności Kompas do nowej rzeczywistości było wdrażanie jego postanowień w drugiej połowie roku – głównie w drodze przyjmowania kolejnych planów działań i strategii, które dopiero w dalszej perspektywie czasowej mogą przynieść wymierne rezultaty. Z kolei narzędzia przemysłowe (EDIRPA, zapowiedź EDIP), które można uznać za właściwszą odpowiedź na uwidocznione przez inwazję Rosji na Ukrainę (choć znane przecież od lat) słabości bazy przemysłowo-obronnej w UE, miały już w założeniu niewystarczającą skalę finansową i zbyt ograniczony zakres zastosowania, aby – nawet przy założeniu ich szybkiego wdrożenia – wpłynęły zdecydowanie na narodowe plany rozwoju zdolności wojskowych.

³⁰ A. Brzozowski, „EU plans new military aid for gas-rich Mozambique amid energy crisis”, Euractiv, 9 września 2022 r., www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-plans-new-military-aid-for-gas-rich-mozambique-amid-energy-crisis/ (dostęp: 16.01.2023).

Tabela 1
Misje WPBiO (styczeń 2023 r.)

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)**	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
Althea (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	Bośnia i Hercegowina	2004	do 1100 (15 państw UE + 5 spoza)	- szkolenie sił zbrojnych BiH - wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wdrażaniu całościowej strategii UE wobec BiH	10 (listopad 2021 – listopad 2023)***
EU Border Assistance Mission (EUBAM)*	cywilna (C)	Mołdawia/Ukraina	2005	132 (11 z UE + 2 spoza UE – Ukraina i Mołdawia)	wsparcie i doradztwo w zarządzaniu grani- cami, walce z przestępczością i korupcją oraz (od 2022 r.) w przyjmowaniu uchodź- ców wojennych z Ukrainy w Mołdawii	15 (2022)
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska (AP) – Strefa Gazy/ obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	18 (6 z UE)	wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael-AP i współpracy władz Izraela, AP i Egiptu; szkolenia personelu palestyńskiego	2,57 (lipiec 2022 – lipiec 2023)
EUPOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	106 (27 z UE + 3 spoza UE)	wsparcie szkoleniowo-doradcze policji i wymiaru sprawiedliwości AP	11,66 (lipiec 2022 – lipiec 2023)
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	242 (25 z UE), z czego 40 w Armenii w ramach EUMCAP (październik-gru- dzień 2022)	- normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania - informowanie organów UE o sytuacji w Gruzji i regionie - monitoring granicy armencko-azerbejdżańskiej (jako EUMCAP, październik-grudzień 2022)	47,14 (październik 2022 – paździer- nik 2024)
EUNAVFOR Somalia (d. Atalanta)	W	Zatoka Adenńska, Morze Czerwone, zachodni Ocean Indyjski	2008	ok. 400 (1 okręt, 1 samolot, 1 helikopter; 17 z UE, 3 spoza UE)	- zwalczanie piractwa - ochrona konwojów humanitarnych WFP - monitoring rybołówstwa - wsparcie budowy bezpieczeństwa morskiego w regionie - monitoring embargo na broń do Somalii, zwalczanie przemytu broni, narkotyków, węgla drzewnego (od stycznia 2021 r.)	10,4 (styczeń 2023 – styczeń 2025)***

EULEX Kosowo	C	Kosowo	2008	ok. 420 (27 z UE, 5 spoza UE)	– monitoring wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa – pomoc techniczna – wsparcie w opanowywaniu zamieszek i ochrona świadków	173,69 (czerwiec 2021 – czerwiec 2023)
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia	2010	ok. 225 (7 z UE, 1 spoza UE)	strategiczne doradztwo i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa Somalii	14,5 (2022)***
EUCAP Somalia (d. EUCAP Nestor)	C	Somalia	2012	143 (22 z UE)	szkolenia, doradztwo, pomoc techniczna dla służb policyjnych (w tym straży wybrzeża i policji portowych) oraz wymiaru sprawiedliwości w zakresie bezpieczeństwa morskigo	83,07 (styczeń 2023 – styczeń 2025)
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	190 (16 z UE)	doradztwo, szkolenie, pomoc techniczna dla sił bezpieczeństwa i zbrojnych Nigru	72 (październik 2022 – październik 2024)
EUTM Mali	W	Mali (oraz państwa G-5 Sahel)	2013	ok. 300 (22 z UE, 3 spoza UE)	– doradztwo i edukacja sił zbrojnych Mali (zawieszono wszelkie działania operacyjne, w tym szkolenia) – wsparcie dla sił zbrojnych Nigru, Burkina Faso oraz G5 Sahel Joint Force	133,7 (maj 2020 – maj 2024)***
EUBAM Libya	C	Libia (Trypolis), Tunezja (Tunis)	2013 (2014– 2017 tylko w Tunezji, od 2019 r. biura w Trypolisie i Tunisie)	17 (13 z UE)	wsparcie (doradztwo i szkolenie) zarządzania granicami przez władze Libii	84,85 (lipiec 2021 – czerwiec 2023)
EUCAP Sahel Mali (w tym Regionalna Komórka Koordynacyjno-Doradcza – RACC)	C	Mali	2014 (operacyjna od 2015 r.)	201 (16 z UE, 3 spoza UE)	– doradztwo i rozwój zdolności (szkolenia) struktur bezpieczeństwa Mali i ich zdolności operacyjnych oraz standardów etycznych – wsparcie władz sądowych i administracji – rozwój interoperacyjności służb bezpieczeństwa państw Sahelu (G5/via RACC)	72 (październik 2022 – październik 2024)

Tabela 1 – *ciąg dalszy*

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)**	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	ok. 350 (24 z UE, 2 spoza UE – Kanada, Ukraina)	– doradztwo strategiczne, – wsparcie (m.in. szkolenia) wdrażania reform cywilnej części sektora bezpieczeń- stwa Ukrainy – od 2022 r. wsparcie ścigania zbrodni międzynarodowych (w związku z rosyjską agresją) oraz przesiedlania uchodźców wojennych	88,5 (czerwiec 2021 – czerwiec 2024)
EUTM RCA	W	Republika Środko- woafrykańska (RCA)	2016 (opera- cyjna od sierp- nia 2020 r.)	220 (12 z UE, 4 spoza UE + Brazy- lia na podstawie umowy dwustron- nej z Portugalią)	strategiczne doradztwo, szkolenie opera- cyjne oraz w obszarach pozaoperacyjnych (m.in. prawa człowieka, ochrona cywilów) sił zbrojnych i sektora bezpieczeństwa RCA, walidacja szkoleń prowadzonych przez podmioty trzecie	7,8 (wrzesień 2022 – wrzesień 2023)***
EUAM Iraq	C	Irak	2017	118 (17 z UE, 1 spoza UE)	koordynacja reform sektora bezpieczeństwa (SSR) i doradztwo strategiczne	70,05 (maj 2022 – kwiecień 2024)
EUAM RCA	C	Republika Środko- woafrykańska (RCA)	2019 (opera- cyjna od sierp- nia 2020 r.)	do 90	wsparcie i doradztwo dla sił bezpieczeństwa wewnętrznych RCA, rozwój ich interope- racyjności i koordynacja współpracy międzynarodowej	28,4 (sierpień 2022 – sierpień 2024)
EUNAVFOR MED Irimi	W	Środkowe Morze Śródziemne	2020	2 okręty, 7 samo- łów, pojazdy bezałogowe (23 z UE)	– wdrażanie embarga na broń do Libii – zapobieganie nielegalnemu eksportowi ropy naftowej i produktów pochodnych – szkolenie i rozwój straży przybrzeżnej i marynarki Libii – wsparcie walki z organizatorami nielegal- nych migracji i handlu ludźmi	16,9 (kwiecień 2021 – kwiecień 2023)***

EUTM MOZ	W	Mozambik	lipiec 2021 r. (utworzenie) październik 2021 r. (uruchomienie)	ok. 140 (12 z UE)	szkolenie miejscowych sił zbrojnych (11 kompanii), w tym w walce z terroryzmem i w wymiarze humanitarnym	15,16 (2022)***
EUMAM Ukraine	W	Ukraina	październik 2022 r. (utworzenie) grudzień 2022 r. (wstępna zdolność operacyjna)	n.a. (24 z UE)	szkolenia sił zbrojnych i obrony terytorialnej Ukrainy	116,7 (październik 2022 – październik 2024)***
EUMPM Niger	W	Niger	grudzień 2022 r. (utworzenie)	n.a.	wsparcie rozwoju zdolności do ochrony ludności, zapewniania bezpieczeństwa i walki z terroryzmem sił zbrojnych Nigru	27,3 (grudzień 2022 – grudzień 2024)***

* Misja realizowana przez FRONTEX.

** Kursywa – dane na początek 2022 r.

*** Misje finansowane z wykorzystaniem EPF.

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en.

Jednocześnie – i co chyba najważniejsze – w WPBiO nadal tliło się zarzewie potencjalnego powrotu napięć na tle konkurencji UE z NATO o zasoby. Dotyczyło ono głównie „flagowego” projektu wprowadzanego przez Kompas – sił EU RDC. Wkrótce po jego przyjęciu, a na dobre po zaprezentowaniu nowej strategii NATO, która przewidywała znaczne zwiększenie puli sił dostępnych dla Sojuszu (nawet do 500 tys.)³¹, w debacie eksperckiej pojawiły się wątpliwości, czy EU RDC nie będzie negatywnie wpływać na realizację nowych celów NATO. Podkreślano zwłaszcza kwestię nakładania się w czasie i zakresie procesów wydziałania jednostek narodowych do nowo zadeklarowanych potrzeb UE i NATO. Wobec bardzo ambitnego kalendara wdrażania EU RDC (ich pierwsze ćwiczenia miałyby się odbyć w 2023 r., a gotowość operacyjną przewiduje się na 2025 r., z Niemcami – deklarującymi przekierowanie swych priorytetów na odstraszanie i obronę – jako państwem ramowym) pod koniec roku wydawało się, że UE stanęła przed alternatywą: albo dokona się rzeczywisty przełom w jej zdolności do samodzielnego zaangażowania w operacje zarządzania kryzysowego, ale kosztem Sojuszu, albo stworzony zostanie kolejny nieużywalny i „papierowy” instrument wojskowy. Nie pozwalało to na jednoznacznie optymistyczną ocenę perspektyw rozwoju WPBiO w 2023 r.

Common Security and Defence Policy in 2022: Systemic weaknesses and the war-related turn to the East

The article analyzes the functioning of CSDP in 2022. The introductory part discusses main determinants of its development in 2022, particularly the impact on CSDP of the outbreak of the war in Ukraine due to the Russian invasion and of the changes caused by the war in Germany's approach to European security. The second section discusses the content of the Strategic Compass – an official EU document intended to shape future directions, mechanisms and principles of CSDP's functioning and evolution. Then the main efforts undertaken by the EU in 2022 to improve its defense and military capabilities are discussed and assessed, with special attention given to new financial instruments introduced by the European Commission and to the advances in projects within the PESCO and EDF frameworks. The next section is devoted to operation activities of the EU, especially its assistance to Ukraine, including the use for that purpose of the European Peace Facility. This part also deals with the changes in CSDP missions and operations in 2022, particularly those deployed in Africa. The article concludes with an assessment of the results of EU CSDP evolution in 2022 and an initial prognosis of its further development.

³¹ Zob. M. Madej, op. cit.

Keywords: Russia, Ukraine, Zeitenwende, Germany, Strategic Compass, Versailles Declaration, European Peace Facility, European Union Rapid Deployment Force (EU RDC), European Commission, EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act), EDIP (European Defence Investment Programme)

Słowa kluczowe: Rosja, Ukraina, *Zeitenwende*, Niemcy, Kompas Strategiczny, deklaracja wersalska, *European Peace Facility*, *European Union Rapid Deployment Force* (EU RDC), Komisja Europejska, EDIRPA, EDIP