

Marcin Terlikowski

ORCID 0000-0002-1822-9052

Marek Madej

ORCID 0000-0003-1266-2565

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w 2023 r.: wsparcie dla Ukrainy szansą (niepewną) na skok integracyjny (w przemyśle)

Kontekst strategiczny

W 2023 r. najważniejszą determinantą rozwoju WPBiO pozostawał – ze względów oczywistych – konflikt zbrojny w Ukrainie. I choć skala oraz intensywność prowadzonych tam działań wojennych (największe w pozimnowojennej historii Europy), złożoność wpływu na sytuację strategiczną UE i jej członków, nade wszystko zaś wciąż mocno mgliste perspektywy zakończenia walk, musiały budzić niepokój państw członkowskich i unijnego kierownictwa, to jednak przebieg starć w 2022 r., nadspodziewanie korzystny dla Ukrainy (aczkolwiek w relacji do bardzo niskich oczekiwań), dawał pewną nadzieję może nie na „szybkie i szczęśliwe zakończenie”, ale przynajmniej uniknięcie katastrofy. To, że Ukrainie udało się nie tylko zatrzymać rosyjską ofensywę, ale też odzyskać na jesieni 2022 r. niektóre tereny (okolice Charkowa, Chersoń), budziło na początku roku w Brukseli i europejskich stolicach swoisty optymizm, zwłaszcza iż – zważywszy na głębię oddziaływania konfliktu na funkcjonowanie UE, przejawiającego się na wszystkich jej płaszczyznach – długotrwała wojna w Ukrainie wymagałaby od Unii bardzo poważnych i kosztownych dostosowań (co najmocniej uwidoczniło się w sferze energetycznej), a równocześnie znaczących nakładów na wsparcie dla walczącego Kijowa (w różnych wymiarach, nie tylko wojskowym). Niestety, optymizm ten był poddawany testowi z każdym kolejnym miesiącem walk, stopniowo przekształcających się w „wojnę na wycieńczenie” (*war of attrition*), co sprawdzało tym samym zarówno zdolność UE do utrzymania niezbędnej pomocy dla Ukrainy, jak i jej wewnętrzną spójność w tej sprawie. Problem dodatkowo pogłębiał fakt, iż niezależnie od walk w Ukrainie Rosja starała się zwiększać różnorodną, często pośrednią presję na inne państwa w Europie,

choćby Mołdawię czy kraje bałkańskie, ale też niektórych członków UE (państwa bałtyckie).

W pozaeuropejskim sąsiedztwie UE zdecydowanie najgorzej z jej perspektywy rozwijała się sytuacja w Afryce. Szczególnie dotyczyło to newralgicznych dla Brukseli, także w kontekście operacyjnego zaangażowania w ramach WPBiO, Sahelu i Afryki Zachodniej, destabilizowanych przez liczne konflikty wewnętrzne i kolejne wojskowe zamachy stanu, których tylko w latach 2020–2022 odnotowano w regionie sześć (ostatni przed 2023 r. w styczniu 2022 r. w Burkina Faso). Zważywszy, że niemal wszystkie z tych puczów miały antyzachodni (choć przeważnie przede wszystkim antyfrancuski) charakter – nie bez rosyjskiej zresztą często inspiracji – ich konsekwencją były poważne problemy w realizacji unijnej polityki wobec regionu czy wręcz kontynentu. W tych warunkach utrzymująca się niestabilność Bliskiego Wschodu, zwłaszcza Lewantu i rejonu Zatoki Perskiej, choć pozostawała czynnikiem istotnie kształtującym sytuację strategiczną UE, to jednak stawała się elementem niejako „stałym” i w jakiejś mierze „przewidywalnym”. Na płaszczyźnie globalnej szczególnie istotna z perspektywy Brukseli pozostawała polityka Chin, a zwłaszcza ich zbliżenie z Rosją po wybuchu konfliktu w Ukrainie oraz coraz bardziej złożone relacje z USA, choć zarazem w państwach członkowskich stosunki z Pekinem, acz skomplikowane, postrzegano jednak głównie przez pryzmat kwestii ekonomicznych, w ramach których widziano w Chinach nie tylko rywala, ale też partnera (nawet jeśli trudnego). Równocześnie niepokój budzić mógł fakt, że unijnych ocen konfliktu ukraińsko-rosyjskiego poza Europą powszechnie nie podzielano (a przynajmniej nie bez zastrzeżeń). Dodatkowo kolejne gorące lato, pełne pożarów i ekstremalnych zjawisk pogodowych, jednoznacznie przypominało o rosnącej pilności wyzwań klimatycznych, akurat w Unii silnie postrzeganych jako pole zainteresowania polityk bezpieczeństwa.

W aspekcie wewnętrznym, przynajmniej na płaszczyźnie politycznej, można za to było mówić o stosunkowo dobrej koniunkturze dla WPBiO. W obliczu rosyjskiej agresji w Unii udało się zbudować dużą spójność stanowisk i wypracować, a potem z determinacją wdrażać stanowczą odpowiedź pomimo skali kosztów i potrzeb adaptacyjnych generowanych przez to dla państw członkowskich, jak i dzielących je różnic np. w kwestii akceptowanych modeli demokracji (szczęśliwie sporów w tym względzie państwa – z wyjątkiem Węgier – nie przenosiły do debat o polityce zagranicznej, zwłaszcza wobec Rosji i Ukrainy). Konflikt ukraiński unaoczniał jednak z jednej strony wagę amerykańskiego zaangażowania w sprawy europejskiego bezpieczeństwa także dla stabilności samej UE, jak i ograniczoność jej możliwości samodzielnego oddziaływania w tym względzie. Jedynie częściowo łagodziła to swoista innowacyjność UE w wykorzystywaniu posiadanych środków (czego ilustracją zastosowanie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju – *European Peace*

Facility, EPF – do finansowania pomocy wojskowej dla Ukrainy¹), jak i jej większa niż dotąd wola przejmowania inicjatywy, gdy powstaje ku temu okazja (*vide* ożywienie operacyjne w WPBiO w obszarze poradzieckim w 2022 r.). Bardziej długofalowo oznaczało to jednak też – ważne w kontekście dalszego rozwoju WPBiO – przyspieszenie procesów modernizacji technicznej sił zbrojnych państw europejskich, w tym fakt, że wiele nowych, pilnych zamówień na sprzęt wojskowy złożono w USA lub innych państwach pozaeuropejskich, takich jak Korea Południowa (przypadek Polski). Instytucje UE oceniały, że niemal 70% nowych inwestycji w uzbrojenie dotyczyło podmiotów spoza UE², co wprost oznaczało finansowanie przez państwa UE rozwoju zagranicznych sektorów obronnych. Spowodowało to, że pojawiła się presja państw – największych producentów broni w UE na opracowanie nowych, ambitnych i skutecznych narzędzi z dziedziny polityki przemysłowo-obronnej, mającej zapobiec sytuacji, w której europejski przemysł obronny korzystałby z zapowiedzianych, zwiększonych wydatków na obronność państw UE (w 2023 r. wzrosły one o ponad 12% rok do roku, osiągając poziom powyżej 270 mld euro³) w daleko mniejszym stopniu niż przemysł zagraniczny. To zaś tym bardziej sprzyjało rosnącej już od pewnego czasu koncentracji WPBiO na aspekcie technologiczno-ekonomicznym, i to mimo narastających wyzwań z uwagi na niestabilność środowiska międzynarodowego i toczącego się w Europie dużego konfliktu zbrojnego.

Rozwój zdolności wojskowych i polityki przemysłowo-obronnej: ku integracji w zakupach broni i przemysłu

Bezpośrednim następstwem zaangażowania UE w pomoc wojskową dla Ukrainy, wynikającym wprost z przyjętej w marcu 2022 r. tzw. agendy wersalskiej⁴, było skupienie się instytucji UE (zwłaszcza Komisji Europejskiej) na nowych instrumentach finansowych z obszaru polityki przemysłowo-obronnej. Najwcześniej podjęto działania w ramach tzw. inicjatywy amunicyjnej. Zaproponowana przez Estonię w lutym, miała ona na celu doprowadzenie do jak najszybszego wyprodukowania w UE 1 mln sztuk amunicji (głównie kalibru 155 mm, standardowego dla NATO i używanego w zachodnich samobieżnych i ciągnionych haubicach, np. polskim AHS „Krab” czy też niemieckim PZH-2000). Miała ona być w części przekazana Ukrainie, w części

¹ M. Madej, M. Terlikowski, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2022 r.: systemowe słabości i wojenny zwrot na wschód”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 76–77.

² Wypowiedź Thierry’ego Bretona na spotkaniu w Atlantic Council of the US, 29 stycznia 2024 r., youtu.be/w1-xog6-tDM (dostęp tu i dalej: 20.02.2024).

³ “A European defence for our geopolitical union”, przemówienie Charles’a Michela, Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, z 30 listopada 2023 r., consilium.europa.eu.

⁴ Zob. M. Madej, M. Terlikowski, op. cit., s. 72–73.

zaś uzupełnić zapasy państw członkowskich, istotnie nadszarpnięte dokonanymi donacjami⁵. Pomysł Estonii został szybko rozwinięty przez Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (HR/VP) Josepa Borrella i przyjął formę trzech ścieżek, ostatecznie zaakceptowaną przez Radę UE już w marcu⁶.

W ramach pierwszej ścieżki zdecydowano o zwiększeniu budżetu Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF; o samym EPF zob. dalej) i zarezerwowaniu jego części o wartości 1 mld euro wyłącznie na rekompensaty dla państw członkowskich za amunicję różnego rodzaju, także raketową. Miało to zachęcić państwa członkowskie do kolejnych transferów do Ukrainy. W maju Rada przyjęła odpowiednią nowelę decyzji dotyczącej EPF⁷. Nie przełożyło się to jednak na dynamiczne przyspieszenie dostaw dla Ukrainy (do końca roku udało się przekazać około 300 tys. sztuk różnej amunicji). Głównym powodem były ograniczenia po stronie przemysłu, który po 1991 r. redukował bazę produkcyjną, szczególnie właśnie w zakresie amunicji, ponieważ rządy nie były zainteresowane (aż do rosyjskiej inwazji na Ukrainę) utrzymywaniem jej rozbudowanych zapasów (zob. dalej).

W drugiej ścieżce Europejska Agencja Obrony (EDA) miała dokonywać zakupów takiej amunicji na rzecz konsorcjów zainteresowanych tym państw. Już 20 marca 24 państwa członkowskie UE oraz Norwegia podpisały z EDA porozumienie, które tworzyło nowy projekt, dotyczący wspólnego pozyskiwania amunicji na potrzeby Ukrainy. Istotą projektu było to, że to EDA w imieniu państw uczestniczących w projekcie negocjowała z przedsiębiorstwami umowy na dostawy amunicji, co miało pozwolić na osiągnięcie korzyści skali oraz harmonizację i priorytetyzację zakupów. Na potrzeby tego projektu Rada UE wydzieliła kolejny 1 mld euro z EPF. Co istotne, Francja i Niemcy nie zdecydowały się przystąpić do tego programu, kierując się chęcią ulokowania dużych zamówień na amunicję we własnych przedsiębiorstwach. Zapowiedziały jednak, że w tym celu będą udzielały narodowych zamówień, do których – zgodnie z logiką umów ramowych – mogłyby przyłączać się inne kraje. Do końca roku w ramach drugiej ścieżki złożono zamówienia na 180 tys. sztuk amunicji⁸.

W ramach trzeciej ścieżki Rada zobowiązała KE do opracowania specjalnego instrumentu finansowego, mającego wesprzeć rozwój zdolności przemysłowych w UE w zakresie produkcji amunicji. Z zadania tego KE wywiązała

⁵ L. Lass, „Estonia urges European countries to multiply ammunition production”, ERR, 15 lutego 2023 r., news.err.ee/.

⁶ „Speeding up the delivery and joint procurement of ammunition for Ukraine”, Nota zaakceptowana przez Radę UE 20 marca 2023 r., www.consilium.europa.eu/.

⁷ Decyzja Rady (WPZiB) 2023/927 z dnia 5 maja 2023 r., Dz. Urz. UE nr L 123/27.

⁸ S. Clapp, J. Przetacznik, „State of play – ammunition plan for Ukraine”, European Parliamentary Research Service, 15 listopada 2023 r., www.europarl.europa.eu/.

się bardzo szybko, już na początku maja prezentując projekt rozporządzenia ASAP – w sprawie wspierania produkcji amunicji (*Act in Support of Ammunition Production*). Analogicznie do Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF) KE zaproponowała w nim mechanizm grantowy – udzielanie dofinansowania projektom mającym na celu zwiększenie mocy produkcyjnych przedsiębiorstw obronnych zarówno w zakresie produkcji samej amunicji, jak i komponentów i surowców niezbędnych do jej wytwarzania, a także szkoleń pracowników. Na ten cel przeznaczono 500 mln euro do końca 2025 r., a poziom unijnego dofinansowania określono na 35–50% (większą stawką premiowano m.in. udział w konsorcjach małych i średnich przedsiębiorstw oraz firm o średniej kapitalizacji, ale też projekty, których bezpośrednim celem byłoby zwiększenie produkcji na potrzeby Ukrainy).

Projekt ASAP zawierał również nowatorski mechanizm priorytetyzacji wspólnych zamówień, niezależny od mechanizmu grantowego. Zgodnie z nim KE mogłaby – na wniosek państw członkowskich realizujących projekt wspólnego zakupu amunicji i w sytuacji trudności z jego realizacją, niosących ze sobą zagrożenia dla bezpieczeństwa UE – wymusić na przedsiębiorstwie (pod groźbą sankcji finansowych) zmiany w harmonogramie produkcji. Komisja Europejska widziała w tym sposób na wsparcie drugiej ścieżki inicjatywy amunicyjnej oraz instrumentu EDIRPA (zob. dalej), a tym samym – praktyczną odpowiedź na problem nieelastyczności podaży w przemyśle obronnym, uniemożliwiającej szybkie zakupy. Propozycja ta wywołała jednak duże kontrowersje i chociaż Parlament Europejski ją utrzymał, to Rada UE nie poparła wprowadzenia takich przepisów. Rozporządzenie ASAP ostatecznie przyjęto 20 lipca⁹. W październiku zaś KE ogłosiła pierwszy nabór wniosków o granty. Kwotę 190 mln euro przeznaczono na projekty związane z rozbudową zdolności do produkcji głowic dla pocisków artyleryjskich, moździerzowych i raketowych, 144 mln – materiałów miotających (prochów), 90 mln – skorup pocisków, 40 mln – raket, a 4,35 mln na testy i certyfikację¹⁰.

Równolegle do prac nad instrumentem ASAP instytucje UE przygotowywały narzędzie EDIRPA (*European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act*), którego projekt KE przedstawiła jeszcze w poprzednim roku. Proces legislacyjny przeciągał się w Parlamencie Europejskim ze względu na spory kompetencyjne między jego komisjami. W wyniku opóźnień środki zarezerwowane na EDIRPA zostały częściowo przesunięte przez KE do puli przewidzianej dla ASAP. W połączeniu z już wcześniej odnotowanymi opóźnieniami w jego wprowadzaniu obniżyło to potencjalną wartość instrumentu EDIRPA, który tracił atut szybkiej odpowiedzi na wyzwanie

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego I Rady (UE) 2023/1525 z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie wspierania produkcji amunicji (ASAP), Dz. Urz. UE nr L 185/7.

¹⁰ Więcej: „Commission supports the ramp-up of European ammunition and missiles production with first calls for proposals”, Informacja prasowa KE, 18 października 2023 r.

odbudowy zapasów amunicji i sprzętu wojskowego po transferach do Ukrainy. Ostatecznie rozporządzenie EDIRPA zostało przyjęte 18 października¹¹. Jego znaczenie – z perspektywy całokształtu polityki przemysłowo-obronnej UE – polegało na tym, że wobec ograniczonego budżetu dotacje KE będą przyznawane państwowym członkowskim (reprezentowanym przez instytucje publiczne, np. resorty obrony lub podporządkowane im agencje, wyspecjalizowane w pozyskiwaniu zdolności wojskowych), a nie konsorcjom przedsiębiorstw, jak w ASAP czy EDF. To państwa więc będą musiały tworzyć konsorcja proponujące atrakcyjne projekty i konkurować ze sobą o granty.

We wrześniu KE zasygnalizowała, że jest gotowa zaprezentować nowy, długofalowy instrument wsparcia przemysłu obronnego¹². Choć początkowo nie było jasne, czy odnosiła się do programu EDIP, zapowiedzianego jeszcze w 2022 r. komunikacie KE o luce inwestycyjnej¹³, czy też do jakiejś nowej inicjatywy, to ostatecznie wskazała nieoczekiwanie, że jej celem jest opracowanie pierwszej w historii Europejskiej Strategii Przemysłu Obronnego (*European Defence Industrial Strategy*, EDIS) z programem EDIP jako głównym filarem. Początkowo KE sugerowała, że nowy dokument zostanie przedstawiony do końca roku, co wywołało jednak sprzeciw państw członkowskich. Obawiały się one, że zbyt szybkie tempo prac zaowocuje kontrowersyjnymi rozwiązaniami, jak w przypadku mechanizmu priorytetyzacji zamówień w projekcie rozporządzenia ASAP¹⁴. W rezultacie w listopadzie uruchomiono dopiero proces konsultacji państw członkowskich (oraz środowisk eksperckich) w formie warsztatów, który miał doprowadzić do opracowania i opublikowania strategii EDIS w pierwszym kwartale 2024 r.

Natomiast w zakresie rozwoju bezpośrednio zdolności wojskowych faktyczne postępy w WPBiO w 2023 r. były ograniczone. W maju Rada przyjęła kolejnych 11 projektów PESCO, które zwiększyły do 68 liczbę inicjatyw realizowanych w ramach tego mechanizmu współpracy (wcześniej zamknięto trzy projekty, a trzy kolejne miały być zakończone do końca roku). Wśród nowych projektów większość dotyczyła rozwoju technologii obronnych (m.in. opracowania pocisku powietrze–powietrze nowej generacji, średniego „europejskiego” śmigłowca, antytorpedy, radarów artyleryjskich), a tylko dwa współpracy wojskowej (wspólne szkolenie załóg samolotów

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2418 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustanowienia instrumentu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy (EDIRPA), Dz. Urz. UE, L 2023/2418.

¹² A. Pugnet, „European Commission mulls new European Defence Act before end of year”, Euractiv, 4 września 2023 r., www.euractiv.com/.

¹³ Zob. M. Madej, M. Terlikowski, op. cit., s. 72–73.

¹⁴ A. Pugnet, „Breton confirms delay of EU defence strategy proposal to 2024”, Euractiv, 17 października 2023 r., www.euractiv.com/.

transportowych oraz stworzenie zespołów wsparcia medycznego w zakresie chirurgii pola walki)¹⁵. Wraz z przyjęciem kolejnej transzy projektów do PESCO przyłączyła się też Dania, która rok wcześniej zmieniła swoją dotychczasową politykę pozostawania poza WPBiO (do końca roku przystąpiła do dwóch projektów – mobilności wojskowej oraz zespołów szybkiego reagowania na cyberincydenty)¹⁶. Jednocześnie znaczenie PESCO jako głównego mechanizmu, który miał realizować ambicje strategiczne UE, spadało. W przyjętym w listopadzie zaleceniu, które uruchamiało drugi przegląd strategiczny PESCO (przewidziany jeszcze w decyzji o uruchomieniu PESCO z 2017 r. i następujący po przeglądzie z 2020 r.; wnioski z niego mają zostać przyjęte do końca 2025 r.), Rada podkreślała, że współpraca przynosi konkretne rezultaty: państwa członkowskie zdecydowanie zwiększały budżety obronne i skalę współpracy wojskowej w ramach inicjatyw UE, a niektóre projekty zaowocowały zdolnościami, które zostały użyte pierwszy raz w praktyce – w misjach UE EUMAM Ukraine oraz EUTM Mozambique (Europejskie Dowództwo Medyczne oraz zespoły szybkiego reagowania na cyberincydenty, oba z udziałem Polski). Jednak Rada przyznała, że państwa nie podchodzą do PESCO strategicznie i nie jest jasne, jak chcą wykorzystać ten mechanizm w długofalowym planowaniu obronnym, jaka jest rola PESCO wobec innych unijnych narzędzi rozwoju zdolności wojskowych oraz w jaki sposób uwzględnić w podejściu do PESCO wnioski z wojny w Ukrainie¹⁷. W debacie eksperckiej podkreślano zaś brak przejrzystości PESCO – informacji o szczegółowych celach, budżetach i horyzoncie czasowym projektów – oraz brak priorytetyzacji, wynikający z dużej liczby słabo ze sobą związanych i w większości małych inicjatyw.

Wrażenie to pogłębiło się po przedstawieniu w listopadzie przez Europejską Agencję Obrony (EDA) wyników prowadzonego od połowy 2022 r. przeglądu Planu rozwoju zdolności (CDP, będącego unijnym odpowiednikiem procesu NDPP w NATO¹⁸). Wskazał on aż na 22 priorytetowe obszary w zakresie zdolności wojskowych, którym państwa członkowskie powinny poświęcić szczególną uwagę¹⁹. Objęły one wszystkie domeny współczesnego pola walki (ląd, powietrze, wodę, przestrzeń kosmiczną i cyberprzestrzeń) oraz technologie, które ulegają obecnie najbardziej dynamicznemu rozwojowi

¹⁵ Więcej zob. „EU defence cooperation: Council welcomes Denmark into PESCO and launches the 5th wave of new PESCO projects”, Komunikat prasowy Rady UE, 23 maja 2023 r.

¹⁶ Więcej zob. M. Madej, M. Terlikowski, op. cit., s. 76.

¹⁷ Por. Zalecenie Rady z dnia 13 listopada 2023 r. oceniające postępy uczestniczących państw członkowskich w wypełnianiu zobowiązań podjętych w ramach stałej współpracy strukturalnej (PESCO), Dz. Urz. UE nr C/2023/994.

¹⁸ Zob.: „NATO defence planning process”, Informacja prasowa NATO, 31 marca 2022 r., https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm.

¹⁹ Por. „Factsheet: The 2023 EU capability development priorities”, 14 listopada 2023 r., www.eda.europa.eu.

(np. drony – latające, lądowe itp.). Wiele z tych obszarów określono dość ogólnie (np. załogowe i bezzałogowe pojazdy pancerne nowej generacji, okręty nawodne, statki powietrzne). Spowodowało to, że CDP uznano raczej za ogólnikowe odzwierciedlenie szerokiego myślenia państw członkowskich o optymalnej przyszłości ich zdolności wojskowych albo listę życzeń niż dokument wyznaczający rzeczywiste priorytety UE w kontekście jej strategicznych ambicji i celów.

W ciągu roku kontynuowano też wdrażanie Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF). W kwietniu KE otworzyła kolejny nabór na wnioski grantowe, na których współfinansowanie przeznaczyła łącznie 1,2 mld euro. Spośród 34 obszarów technologicznych największe środki przeznaczono na rozwój modułowej korbety nowej generacji (154 mln euro) oraz systemów nadzoru przestrzeni kosmicznej (100 mln euro)²⁰. Oba te tematy odpowiadały projektom już realizowanym w PESCO (odpowiednio *European Patrol Corvette* oraz *European Military Space Surveillance Awareness*), co kolejny raz potwierdzało ścisły związek między zgłaszaniem przez państwa projektów do PESCO i oczekiwaniem ich dofinansowania z budżetu UE w ramach EDF. W czerwcu KE przedstawiła też wyniki naboru wniosków z roku poprzedniego – udzieliła dofinansowania 41 projektom na łączną sumę 832 mln euro. Wśród wygranych projektów największe dofinansowanie (między 40 a 90 mln euro) otrzymały inicjatywy dotyczące rozwoju morskich pojazdów bezzałogowych (EUROGUARD), lotniczych systemów walki elektronicznej (REACT II) oraz satelitarnych sensorów obrony przeciwrakietowej (ODIN'S EYE)²¹. Część grantów bezpośrednio łączyła się z większymi projektami PESCO, pokazując, jak państwa członkowskie instrumentalnie wykorzystują EDF do obniżania kosztów realizacji wybranych inicjatyw rozwoju zdolności wojskowych.

Działalność operacyjna – „ofensywa” na Wschodzie, „odwrot” w Afryce

Od początku agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r. pomoc walczącym Ukraińcom stanowiła jedną z centralnych aktywności operacyjnych UE. W ramach WPBiO (niestanowiącej oczywiście ani jedynej, ani nawet głównej płaszczyzny unijnej pomocy) w 2023 r. zadanie to kontynuowano głównie z wykorzystaniem Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, twórczo zaadaptowanego do tej roli – mimo że uruchamiano go w 2021 r. z myślą o mniej „wojennych”

²⁰ Zob. Annex to the Commission Implementing Decision on the financing of the European Defence Fund Established by Regulation (EU) No 2021/697 of the European Parliament and of the Council and the adoption of the work programme for 2023 – Part II 2023 call topic descriptions, document C(2023) 2296, 23 marca 2023 r.

²¹ Result of the EDF 2022 Calls for Proposals, Informacja prasowa Komisji Europejskiej, 26 czerwca 2023 r., defence-industry-space.ec.europa.eu/funding-and-grants/calls-proposals/result-edf-2022-calls-proposals_en.

działaniach i podejmowanych raczej poza Europą – jeszcze w 2022 r.²² I choć w 2023 r. udało się zachować stosunkowo dużą efektywność tego rozwiązania, to jednak z rosnącymi trudnościami. Wiązały się one głównie ze szczupłością dostępnych środków w relacji do potrzeb wojennych Ukrainy oraz towarzyszącą temu kwestią „stopnia zwrotu” dla uczestników (EPF refinansuje tylko część wartości wcześniejszych nakładów państw członków), a także doprecyzowaniem zakresu działań podlegających finansowaniu („za co EPF mógł płacić”) i geograficznym rozkładem oferowanej pomocy (tzn. ile pomocy dla Ukrainy, a ile dla innych regionów zaangażowania operacyjnego UE).

Receptą na pierwszą z tych bolączek – choć tylko częściową – były dwie decyzje Rady UE o zwiększeniu zasobów EPF na lata 2021–2027 z 5,5 mld euro (koniec 2022 r.) do odpowiednio 8 mld w marcu i 12 mld euro w czerwcu (w cenach bieżących)²³. Ponadto w lipcu Wysoki Przedstawiciel Josep Borrell zaproponował zarezerwowanie w EPF dodatkowych 20 mld (po 5 mld rocznie w latach 2024–2027) na pomoc wyłącznie dla Ukrainy²⁴. Równocześnie jednak już od końca 2022 r. członkowie mogli się spodziewać zwrotu nie więcej niż 46% swoich nakładów, a większość faktycznych wypłat z EPF przesunięto na kolejne lata. Dlatego, choć do początku 2024 r. między poszczególnych członków rozdysponowano już z Instrumentu 5,6 mld euro, to w 2023 r. faktyczne wypłaty miały wynieść około 900 mln²⁵. Sytuację skomplikowały Węgry, które – pod pretekstem uznania przez Ukrainę największego węgierskiego banku komercyjnego OTP (wciąż operującego w Rosji i Donbasie) za „sponsora” rosyjskiej agresji – skutecznie blokowały od maja rozdysponowanie między sojuszników kolejnej, ósmej transzy EPF o wartości 500 mln euro (wcześniejsze siedem wykonano do lutego 2023 r.)²⁶. Spory toczące się wokół zakresu oferowanego przez EPF wsparcia dotyczyły natomiast głównie dopuszczalności finansowania dostaw broni produkowanej poza Unią, w tym samolotów F-16, oraz szkoleń w obsłudze takiego sprzętu²⁷. Wreszcie koncentracja EPF na pomocy Ukrainie (ale i innym państwom wschodniej Europy – m.in. 80 mln euro przekazano na wsparcie sprzętowe i szkoleniowe Mołdawii) powodowała obawy części członków o to, czy pozwoli to na należyte finansowanie działań UE w innych

²² O początkach EFP zob. rozdziały o WPBiO w dwóch poprzednich edycjach *Rocznika*.

²³ Obejmowało to jednak też współfinansowanie omawianych już „inicjatyw amunicyjnych”, zob. Ł. Maślanka, „Wojenny fundusz UE: sukces i niepewna przyszłość Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju”, *Komentarze OSW*, 10 lipca 2023 r.

²⁴ Propozycję powtórzono w październiku 2023 r. (*European Peace Facility: State of Play on 30 November 2023, EPRS Briefing*, grudzień 2023).

²⁵ Ł. Maślanka, „Wojenny fundusz UE...”, op. cit.

²⁶ I. Gizińska, „Kolejne węgierskie weto wymierzone w Ukrainę”, *Analizy OSW*, 23 maja 2023 r., www.osw.waw.pl.

²⁷ Ostatecznie w wypadku dostaw F-16 nie uzgodniono – przynajmniej do tej pory – zwrotu takich nakładów, choć dopuszczono możliwość refinansowania szkoleń pilotów i kosztów obsługi sprzętu (m.in. w tworzonemu w tym celu centrum szkoleniowym w Rumunii), zob. *European Peace Facility...*, op. cit.

regionach, zwłaszcza w Afryce. By złagodzić te niepokoje, podejmując czerwcową decyzję o zwiększeniu środków EFP, zastrzeżono, że ich rozdysponowanie musi zapewnić „globalny zasięg geograficzny Instrumentu”²⁸.

Jeśli zaś chodzi o same misje i operacje WPBiO, to w 2023 r. największe zmiany w tym względzie zachodziły w dwóch regionach – obszarze poradzieckim oraz w Sahelu (i rejonach przyległych). W pierwszym wypadku – zważywszy, że dotąd aktywność operacyjna Unii na terenach byłego ZSRR ograniczała się do cywilnych misji w Gruzji, Ukrainie i (formalnie poza WPBiO) na granicach Mołdawii (EUBAM) – doszło wręcz do swoistej „ofensywy” UE, zapoczątkowanej już pod koniec 2022 r. i polegającej zarówno na rozwoju dotychczasowych inicjatyw, jak i uruchamianiu nowych, nierzadko nowatorskich w charakterze, a tym samym dowodzących zdolności Unii do szybkiej adaptacji do zmiany realiów. Najlepszy tego przykład to Misja Wsparcia Wojskowego UE (EUMAM) dla Ukrainy, uruchomiona formalnie w 2022 r., ale w pełni rozwinięta w 2023 r. W tym wypadku UE po raz pierwszy podjęła wojskową misję szkoleniową na terytorium własnym, a nie beneficjenta – choć odbiega to od art. 42.1 Traktatu o UE, zakładającego organizację misji WPBiO tylko poza obszarem Unii, to jednak było zrozumiałe z uwagi na trwające w Ukrainie walki i bombardowania oraz chęć maksymalizacji efektywności inicjatywy. Szkolenia, głównie w zakresie utrzymania i obsługi, ale też taktycznego (bojowego) użycia przekazywanego sprzętu wojskowego, prowadzono przeważnie w dwóch centrach w tzw. państwach wiodących misji (Strausberg w Niemczech i Żagań w Polsce), angażując przy tym dość liczny personel (tylko w Niemczech około 1500 instruktorów) z 26 państw UE i 3 krajów partnerskich. Niezależnie od napotykanych w toku misji wyzwania (m.in. krótki czas trwania szkoleń, także z powodu ograniczonych możliwości rotacji sił ukraińskich z linii frontu; konieczność treningu w obsłudze różnych, nie zawsze kompatybilnych typów przekazywanego uzbrojenia) EUMAM okazała się na tyle wydajna, że w sierpniu zdecydowano o podniesieniu zakładanej na 2023 r. liczby docelowej wyszkolonych żołnierzy z 30 do 40 tys. EUMAM uzupełniała zaś działająca od 2015 r. w Ukrainie cywilna misja EUAM, której aktywność w 2023 r. koncentrowała się na doradztwie przy reformach sektora bezpieczeństwa wewnętrznego²⁹.

Unijnego „zwrotu na wschód” dowodziło też utworzenie w styczniu, a uruchomienie w lutym 2023 r. w Armenii stuosobowej cywilnej misji obserwacyjnej EUMA (*EU Mission in Armenia*). Zastępowała ona rozmieszczoną jeszcze w październiku 2022 r., w reakcji na nasilenie się sporu armeńsko-azerskiego

²⁸ Ł. Maślanka, „Wojenny fundusz UE...”, op. cit.

²⁹ S. Ostanina, „The EU Military Assistance Mission for Ukraine. A peace actor who teaches to fight”, *Hertie School Jacques Delors Centre Policy Brief*, 1 listopada 2023 r.; *EUAM Ukraine – Highlights and Achievements in 2023*, www.euam-ukraine.eu/news/euam-ukraine-highlights-and-achievements-in-2023/.

wokół Górskiego Karabachu i w sposób dla UE niestandardowy (w formie „delegacji” na dwa miesiące części personelu misji monitorującej Unii w Gruzji – EUMM), tzw. *European Union Monitoring Capacity* (EUMCAP). Obie misje uruchomiono na prośbę armeńskich władz, rozczarowanych porażką w konflikcie o Karabach, ale też postawą w tej sprawie Rosji (formalnie sojusznika Armenii w ramach OUBZ). Głównym zadaniem ustanowionej na dwa lata EUMA (w podobnym terminie wygasa mandat rosyjskich sił pokojowych rozmieszczonych w Karabachu po tzw. II wojnie karabaskiej 2020 r.) jest monitoring stanu bezpieczeństwa oraz przyczynianie się do normalizacji stosunków ormiańsko-azerskich. EUMA działa tylko na obszarze Armenii, nie zapobiegła więc siłowej likwidacji autonomii Karabachu we wrześniu, niemniej na relacje armeńsko-azerskie ma wpływ stabilizujący, ograniczając – co ważne dla Erywanii – obecną przewagę w nich Azerbejdżanu i przełamując niejako dotychczasowy „monopol” Rosji na rolę arbitra w konflikcie³⁰.

Wreszcie o wzroście zaangażowania operacyjnego Unii na wschodzie Europy świadczyły działania w Mołdawii, podjęte w reakcji na prośbę tamtejszego rządu ze stycznia 2023 r. w związku z jednej strony z jego chęcią zacieśnienia współpracy z UE, z drugiej potrzebą reakcji na rosyjskie ingerencje w sprawy wewnętrzne tego państwa. Cywilną Misję Partnerską w Mołdawii (*EU Partnership Mission*, EUPM) Rada UE utworzyła – na dwa lata – w kwietniu, uruchomiła zaś 22 maja 2023 r. Stosunkowo nieliczny personel misji (40 osób z UE i 7 pracowników lokalnych) ma pomóc w rozwoju zdolności miejscowych władz do reagowania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej oraz w budowie odporności struktur państwowych i społeczeństwa na oddziaływanie hybrydowe, zwłaszcza dezinformację, stanowiąc tym samym swoisty środek zapobiegawczy przed próbą zamachu stanu z rosyjskiej inspiracji³¹.

„Ofensywę” UE na wschodzie równoważył jednakże jej zapoczątkowany już w latach poprzednich, ale w 2023 r. przyspieszający „odwrot” w Afryce, a głównie w Sahelu. Kumulujące się trudności we współpracy z powstałymi w wyniku wojskowego puczu w 2021 r., niechętnymi Francji i Zachodowi władzami Mali oraz niestabilność Republiki Środkowoafrykańskiej stanowiły wyzwanie zwłaszcza dla obecnych tam szkoleniowych misji wojskowych (misje cywilne nie podlegały również głębokim zmianom). W konsekwencji utrzymano ograniczenia z lat 2021–2022 co do liczebności personelu i zawieszenia szkoleń operacyjnych dla miejscowych wojsk w ramach EUTM Mali i EUTM CAR, a w wypadku tej drugiej misji zapowiedziano jej zakończenie do września 2024 r. Co gorsza, dająca szansę na zachowanie znaczącej obecności Unii w tym newralgicznym regionie Misja Partnerstwa Wojskowego w Nigrze (EUMPM),

³⁰ *EU Mission in Armenia (EUMA)*, www.eas.europa.eu/euma/eu-mission-armenia-euma_en.

³¹ A. Brzozowski, A. Pugnet, „EU agrees to deploy Moldova mission to counter foreign interference”, Euractiv, 23 kwietnia 2023 r., www.euractiv.com.

utworzona w grudniu 2022 r., a formalnie uruchomiona w lutym 2023 r., została zawieszona już w lipcu, jeszcze przed rozmieszczeniem pierwszych żołnierzy. Powodem był kolejny przewrót wojskowy w regionie, tym razem właśnie w Nigrze, tak jak poprzednie o wyraźnie antyzachodnim (zwłaszcza antyfrancuskim), a jednocześnie prorosyjskim nastawieniu³². W tej sytuacji znaczenia nabrała podjęta w sierpniu, w zgodzie z przyjętą w czerwcu przez Radę UE koncepcją zintegrowanego reagowania kryzysowego w rejonie Zatoki Gwinejskiej decyzja o uruchomieniu hybrydowej, cywilno-wojskowej misji CSDP o nazwie Inicjatywa UE w zakresie bezpieczeństwa i obrony na rzecz wsparcia państw Afryki Zachodniej w Zatoce Gwinejskiej (EUSDI). Mająca działać przez dwa lata początkowo w Beninie i Ghanie, a od września także w Togo i Wybrzeżu Kości Słoniowej misja, uruchomiona formalnie 11 grudnia, będzie służyć (w formie doradztwa i szkoleń prowadzonych równolegle przez jej filar wojskowy i cywilny; oba złożone z osób delegowanych przez państwa członkowskie, dlatego ogólnej wielkości misji nie zdefiniowano) rozwojowi zdolności zwalczania zagrożeń terrorystycznych, zwłaszcza w północnych – a więc sąsiadujących z Sahelem – rejonach państw rozmieszczenia³³. Niezależnie od wartości tej inicjatywy sama jej organizacja świadczyła dobitnie o porażkach Unii w tym najbardziej chyba niestabilnym obecnie regionie Afryki.

Także w pozostałych rejonach rozmieszczenia misje WPBiO nie przebiegały w ostatnim roku szczególnie spokojnie. I choć np. na Morzu Śródziemnym (operacja Irini) i wokół Rogu Afryki (Atalanta) chodziło o aktywność niejako rutynową (co nie oznacza, że mało intensywną i niewymagającą, choćby z uwagi na skalę migracji przez Morze Śródziemne), to już w Bośni i Hercegowinie misja EUFOR Althea mierzyła się z dużym napięciem między Bośniakami a Serbami, głównie w wyniku nasilającego się separatyzmu tych ostatnich. W rezultacie rozważano nawet dalsze zwiększenie tam liczebności sił misji (w 2022 r. podniesionej z 600 do 1100 żołnierzy), choć równocześnie zdecydowano też – nieco niespodziewanie, zważywszy na proserbskie sympatie Budapesztu – o wyborze na jej dowódcę od stycznia 2024 r. węgierskiego generała László Sticza³⁴.

³² Wstrzymano też wówczas finansowane z EFP dostawy sprzętu, w tym – pierwsze poza Ukrainą – środków bojowych (*lethal*). Szerzej: Ł. Maślanka, „Znikający partnerzy: konsekwencje zamachów stanu w Sahelu dla unijnej polityki bezpieczeństwa”, *Komentarze OSW*, 2 listopada 2023 r.

³³ Decyzja Rady (WPZiB) 2023/1599 z dnia 3 sierpnia 2023 r., Dz. Urz. UE nr L 196/25; Decyzja Rady (WPZiB) 2023/2066 z 25 września 2023 r., Dz. Urz. UE nr L 238/141; Decyzja Rady (WPZiB) 2023/2786 z dnia 11 grudnia 2023 r., Dz. Urz. UE L. 12.12.23. EUSDI to też pierwsza misja wdrażająca zasady tzw. *Civilian CSDP Compact*, czyli reguły prowadzenia misji cywilnych i zintegrowanych WPBiO uzgodnionych w 2021 r.

³⁴ Decydowały ponoć o tym deklaracje Węgier o długotrwałym zwiększeniu zaangażowania logistycznego w misję (P. Wankiewicz, „Zmiany w unijnej operacji EUFOR Althea w Bośni i Hercegowinie”, *Analizy OSW*, 7 listopada 2023 r., www.osw.waw.pl).

Tabela 1
Misje WPBiO (styczeń 2024 r.)

Misja	Typ (wojskowa/cywilna)	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
Althea (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	Bośnia i Hercegowina	2004	do 1100 (23 państwa – 18 z UE + 5 spoza)	– szkolenie sił zbrojnych BiH – wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wdrażaniu całościowej strategii UE wobec BiH	19,9 (2023)***
EU Border Assistance Mission (EUBAM)*	cywilna (C)	Mołdawia/ Ukraina	2005	82 (35 międzynarodowy, 47 lokalny; 9 z UE + Ukraina i Mołdawia)	wsparcie i doradztwo w zarządzaniu granicami, walce z przestępczością i korupcją	16,6 (2023)
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Strefa Gazy/aktualnie dowództwo – Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	18 (10 międzynarodowy, 8 lokalny)	wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael-AP i współpracy władz Izraela, AP i Egiptu; szkolenia personelu palestyńskiego	2,36 (lipiec 2023 – czerwiec 2024)
EUJOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	106 (71 międzynarodowy, 35 lokalny; 27 UE + 3 spoza)	wsparcie szkoleniowo-doradcze policji i wymiaru sprawiedliwości AP	11,36 (lipiec 2023 – czerwiec 2024)
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	Ponad 200 (n.a.)	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie organów UE o sytuacji w Gruzji i regionie	47,14 (październik 2022 – październik 2024)

EUNAVFOR Atalanta	W	Zatoka Adenijska, Morze Czerwone, płn.-zach. Ocean Indyjski	2008	Okolo 600 (2 okręty, helikoptery; UAVs)	– ochrona konwojów humanitarnych WFP – zwalczanie piractwa, od 2021 r. też przemytu broni, narkotyków, węgla drzewnego i nielegalnych połowów – monitoring embargo na broń do Somalii, – współpraca z innymi misjami UE i międzynarodowymi (AGENOR) w regionie	5,1 (2023)***
EULEX Kosowo	C	Kosowo	2008	do 396 (27 z UE, 5 spoza)	– monitoring wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa; – pomoc techniczna – wsparcie w opanowywaniu zamieszek i ochrona świadków	165,3 (czerwiec 2023 – czerwiec 2025)
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia	2010	około 209 (7 z UE, 1 spoza UE)	strategiczne doradztwo i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa Somalii	29,8 (2023– 2024)***
EUCAP Somalia (d. EUCAP Nestor)	C	Somalia	2012	181 (136 – międzynarodowy, 45 – lokalny; 21 z UE)	zwiększenie zdolności służb policyjnych (w tym straży wybrzeża i policji portowych) oraz wymiaru sprawiedliwości Somalii w sferze bezpieczeństwa morskiego	81 (styczeń 2023 – grudzień 2024)

Tabela 1 – *ciąg dalszy*

Misja	Typ (wojskowa/cywilna)	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	210 (120 międzynarodowy, 90 lokalny, 16 z UE)	doradztwo, szkolenie, pomoc techniczna dla sił bezpieczeństwa i zbrojnych Nigeru	72 (październik 2022 – październik 2024)
EUTM Mali	W	Mali (oraz państwa G-5 Sahel)	2013	około 300 (8 UE)**	– doradztwo i edukacja sił zbrojnych Mali (zawieszono wszelkie działania operacyjne, w tym szkolenia) – wsparcie dla sił zbrojnych Nigeru, Burkina Faso oraz G-5 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	53,44 (październik 2023 – lipiec 2025)
EUCAP Sahel Mali (+ RACC)	C	Mali	2014	207 (132 międzynarodowy, 75 lokalny; 16 z UE, 3 spoza UE; nie uwzględnia RACC)	– doradztwo i rozwój zdolności struktur bezpieczeństwa Mali i ich standardów etycznych – wsparcie władz sądowych i administracji (w tym w walce z korupcją) – pomoc w rozmieszczeniu struktur bezpieczeństwa	73,2 (luty 2023 – styczeń 2025; bez RACC)

						<p>i administracji w środkowej i południowej części kraju</p> <ul style="list-style-type: none"> – rozwój interoperacyjności służb bezpieczeństwa państw Sahelu (G-5/via RACC) 	
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014 (operacyjna od 2015 r.)	310 (158 międzynarodowy, 152 lokalny; 25 z UE)		<p>– doradztwo strategiczne i praktyczne wsparcie (m.in. szkolenia) wdrażania reform cywilnej części sektora bezpieczeństwa Ukrainy (od 2022 r.)</p> <ul style="list-style-type: none"> – wsparcie ścigania zbrodni międzynarodowych 	88,5 (czerwiec 2021 – maj 2024)
EUTM RCA	W	Republika Środkowoafrykańska (RCA)	2016 (operacyjna od sierpnia 2020 r.)	190 (10 z UE, 5 spoza UE)		<p>strategiczne doradztwo, szkolenie operacyjne i edukacja dot. praw człowieka i humanitarnych sił zbrojnych Republiki Środkowoafrykańskiej</p>	5,2 (wrzesień 2023 – wrzesień 2024)***
EUAM Iraq	C	Irak	2017	118 (17 z UE, 1 spoza UE)		<p>koordynacja reform sektora bezpieczeństwa (SSR) i doradztwo strategiczne</p>	70,05 (maj 2022 – kwiecień 2024)
EUAM RCA	C	Republika Środkowoafrykańska (RCA)	2019 (operacyjna od sierpnia 2020 r.)	do 90		<p>wsparcie i doradztwo dla sił bezpieczeństwa wewnętrznego Republiki Środkowoafrykańskiej</p>	28,4 (sierpień 2022 – sierpień 2024)
EUNAVFOR MED Iriini	W	Środkowe Morze Śródziemne	2020	2 okręty, 4 samoloty, pojazdy bezałogowe (23 z UE)		<p>– wdrażanie embarga na eksport broni do Libii</p> <ul style="list-style-type: none"> – wkład w walkę z nielegalnym eksportem 	9,5 (2023)**

Tabela 1 – *ciąg dalszy*

Misja	Typ (wojskowa/cywilna)	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
					ropy naftowej oraz organizatorami nielegalnych migracji – wsparcie rozwoju straży przybrzeżnej i marynarki Libii (nierealizowane z uwagi na fragmentaryzację Libii)	
EUTM MOZ	W	Mozambik	2021	około 120 (12 z UE + 1 spoza UE/ Serbia)	– szkolenie miejscowych sił zbrojnych (11 kompanii), w tym w walce z terroryzmem i w wymiarze humanitarnym	7,6 (2023)***
EUMAM Ukraine	W	Polska/Niemcy	listopad 2022 (utworzenie) grudzień 2022 (wstępna zdolność operacyjna)	n.a. (misja realizowana na terytorium UE; 26 z UE + 3 spoza UE)	szkolenia sił zbrojnych i obrony terytorialnej Ukrainy	116,7 (październik 2022 – październik 2024)***
EUMPM Niger	W	Niger	grudzień 2022 (utworzenie) luty 2023 (uruchomienie) lipiec 2023 (zawieszenie)	n.a.	wsparcie rozwoju zdolności do ochrony ludności, zapewnienia bezpieczeństwa i walki z terroryzmem sił zbrojnych Nigeru	27,3 (grudzień 2022 – grudzień 2024; lipiec 2023 – finansowanie zawieszona)***

EUMA Armenia****	C	Armenia	styczeń 2023 (utworzenie) luty 2023 (uruchomienie)	138 (209 w 2024 r.)	monitoring sytuacji, budowa zaufania między Armenią i Azerbejdżanem	8,1 (luty 2023 – luty 2025)
EUPM Moldova	C	Mołdawia	kwiecień 2023	47 (w tym 7 lokalny)	rozwój zdolności reagowania kryzysowego mołdawskiego sektora bezpieczeństwa i odporności na zagrożenia hybrydowe	13,4 (kwiecień 2023 – maj 2025)
EUSDI	C/W	Benin, Ghana, Togo, Wybrzeże Kości Słoniowej	sierpień 2023 (utworzenie) grudzień 2023 (uruchomienie)	n.a.	wsparcie rozwoju zdolności antyterrorystycznych państw gospodarzy	7,3 (C) + 0,8 (W)(sierpień 2023 – grudzień 2025)****

* Misja realizowana przez FRONTEX.

** Kursywa – dane na początek 2023 r.

*** Misje finansowane z wykorzystaniem EPF.

**** Wytluszczenie wskazuje misje nowe, utworzone w 2023 r.

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

Wreszcie warte odnotowania w kontekście z jednej strony realizacji założeń przyjmowanego z wielkimi nadziejami w 2022 r., ale istotnie zdezaktualizowanego w następstwie rosyjskiej agresji Kompas Strategicznego, z drugiej zaś jako sposobu rozwoju realnych zdolności szybkiego reagowania UE były pierwsze w historii UE ćwiczenia poligonowe. Przeprowadzone w Kadyksie w październiku manewry „MILEX23” angażowały blisko 3 tys. żołnierzy (głównie z Hiszpanii, Portugalii i Francji) i testowały zdolność formowanych zgodnie z postanowieniami Kompas Sił Szybkiego Reagowania (EU RDC – 5 tys. żołnierzy) do działań stabilizacyjnych. Program ćwiczeń potwierdzał jednak zarazem, iż EU RDC powstają raczej z myślą o akcjach ekspedycyjnych w południowym sąsiedztwie Unii niż o rozwoju bardziej konwencjonalnych operacji obronnych³⁵.

*

W 2023 r. UE próbowała przekuć niewątpliwy sukces instrumentów i mechanizmów ustanowionych jako bezpośrednia odpowiedź na inwazję Rosji na Ukrainę w zręby nowego, długofalowego podejścia do WPBiO. Jego osią miała stać się polityka przemysłowo-obronna, która – wobec jednoznacznego i naturalnego zainteresowania państw członkowskich wsparciem finansowym ze strony UE dla procesów odbudowy ich bazy przemysłowej oraz zdolności wojskowych – jawiła się z perspektywy instytucji UE jako sposób na pośrednią realizację unijnych ambicji strategicznych. Wojna w Ukrainie dobitnie bowiem ukazała rozdział między skalą potrzeb państw członkowskich UE w sferze wojskowości a obecnie posiadanymi zasobami, zwłaszcza zaś zdolnościami do ich szybkiej, a zarazem samodzielnej rozbudowy. Dotychczasowe podejście polityczne, osadzone w reformach traktatowych, które miały dać państwom możliwość pogłębiania integracji w dziedzinie obronności przez wykorzystanie tworzonych specjalnie w tym celu narzędzi (takich jak PESCO), okazało się jednak zwyczajnie mało atrakcyjne dla rządów. Najlepszym dowodem porażki tej koncepcji był fakt, że PESCO stało się ostatnio wręcz karykaturą wyobrażeń o tym mechanizmie współpracy z okresu negocjacji traktatu lizbońskiego (2007). W warunkach toczącej się w Europie wojny i rosnącej niepewności co do kształtu zagrożenia ze strony Rosji UE nagle zyskała kolejną szansę na nadanie nowego impulsu współpracy i integracji obronnej. Otóż bowiem po raz pierwszy polityka przemysłowo-obronna, w zakresie której Unia posiada kluczowe instrumenty – finansowe i regulacyjne – służące wpływaniu na państwa członkowskie i ich wspieraniu, okazała się kluczowa dla dalszego skutecznego wsparcia Ukrainy oraz wiarygodnego odstraszenia i obrony przed Rosją w długim terminie. Jednak przeciągające się negocjacje wokół instrumentu EDIRPA czy też strategii EDIS, podobnie jak niepodjęcie

³⁵ Ł. Maślanka, „Unijne siły szybkiego reagowania: priorytety polityczne i rzeczywiste potrzeby”, *Komentarze OSW*, 24 stycznia 2024 r.

przez Francję i Niemcy współpracy w ramach EDA nad wspólnymi zakupami amunicji, stanowiły kolejny dowód utrzymujących się i nigdy w pełni nieprzezwycięzonych ograniczeń UE. Nawet w warunkach toczącej się przy granicach UE wojny interesy przemysłowe (wewnątrz Europy i w kontekście konkurencji z USA) oraz narodowe percepcje zagrożeń wydawały się brać górę nad obiektywną koniecznością współpracy.

Jedno jednak raczej nie ulega wątpliwości – przekierowanie uwagi w ramach WPBiO w stronę wyzwań powstałych na wschodzie Europy i zagrożeń militarnych o bardziej tradycyjnym charakterze wydaje się głębokie i trwałe przynajmniej w najbliższej przyszłości, niezależnie chyba nawet od tego, jak szybko uda się zakończyć konflikt w Ukrainie. Co więcej, seria niepowodzeń UE w Afryce w ostatnich latach może ten stan pogłębiać mimo niewątpliwych interesów bezpieczeństwa w tym regionie Unii jako całości, zwłaszcza zaś Francji, Niemiec i członków z południa Europy. Podobnie oddziaływać będzie zapewne perspektywa – coraz bardziej realna – przejęcia rządów w USA przez Donalda Trumpa. W tej sytuacji bowiem, choćby z obawy o los NATO, w Unii niemal na pewno odżyją pomysły budowy autonomicznych zdolności wojskowych, w tym pozwalających prowadzić bardziej konwencjonalne działania. To jednak, czy okaże się ona zdolna do tak poważnych zmian w WPBiO, zwłaszcza dokonywanych szybko, to już odrębna kwestia, przy czym widoczne w ostatnim roku trudności państw członkowskich z uwolnieniem się od wąsko pojmowanych interesów narodowych właśnie w dyskusjach nad współpracą przemysłowo-obronną i wsparciem dla Ukrainy nie pozwalają, niestety, na szczególnie optymizm.

EU's Common Security and Defence Policy in 2023: Support for Ukraine may be a chance for an integrational leap (in industrial production)

The chapter examines the developments within the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP) in 2023. In their analysis, the authors take as the starting point the effects that assistance to Ukraine had on the strategic approach of the EU institutions and the Member States to CSDP. They argue that the continued support for Ukraine under the framework of the European Peace Facility and the EU MAM mission – broadly considered a success of the EU – resulted in a new impetus for increasing defence cooperation within the EU framework, but strictly with regards to the defence-industrial domain. As a result, the main section of the chapter discusses new defence-industrial policy tools proposed by the European Commission to alleviate structural shortcomings of the European Defence Technological and Industrial Base: the EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act) and ASAP (Act in Support of Ammunition Production). Further, the authors analyze the process of implementation of the EDF (European Defence Fund) and PESCO, and they discuss an early attempt of the Commission to

formulate European Defence Industrial Strategy (EDIS). The final part of the chapter presents changes in the EU's operational posture, i.e. deployments of civilian and military assets in EU-led missions and operations; a table is provided in this section as a concise reference. The chapter ends with an attempt to assess developments in the CSDP in 2023. The authors conclude that a consensus emerges among the Member States and EU institutions that defence integration within the EU is likely to be actively pursued with regards to defence-industrial domain, but not necessarily in other spheres, such as joint capabilities.

Keywords: European Union, security, Russia, Ukraine, war, invasion, defence industry, NATO, European Peace Facility, EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act), ASAP (Act in Support of Ammunition Production)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, bezpieczeństwo, Rosja, Ukraina, wojna, inwazja, przemysł obronny, NATO, Europejski Instrument na rzecz Pokoju, EDIRPA, ASAP