

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE*

Idee polityczne a rozwój polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej¹

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza roli idei politycznych w rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Podstawą teoretyczną analizy jest teoria konstruktywistyczna, a szczególnie „metoda konstruktywistyczna” rozwoju integracji. Analiza i wnioski odnoszą się do trzech głównych funkcji wspomnianej metody, tj. konstruowania rzeczywistości, maskowania rzeczywistości oraz legitymizowania rzeczywistości politycznej i gospodarczej w ramach procesów integracyjnych.

Słowa kluczowe: metoda konstruktywistyczna, WPBiO, UE, NATO, geoeconomia.

Kody JEL: F31, F37, F47, G17.

Political Ideas and the Development of Security and Defence Policy of the European Union

Abstract

The aim of the article is to analyze the role of political ideas in advancement of the Common Security and Defense Policy of the EU. The theoretical basis of analysis is the constructivist theory, and especially the “constructivist method” of European integration. The analysis and

* Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, tgrosse@uw.edu.pl.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego pt. „O ekonomicznych podstawach supremacji geopolitycznej” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, nr 2015/17/B/HS5/00486 realizowanego w ISP PAN.

conclusions refer to the three main functions of the aforementioned method, i.e. constructing reality, masking reality and legitimizing the political and economic reality within the framework of integration processes.

Key words: constructivist method, CSDP, EU, NATO, geoeconomics.

JEL Classification: F31, F37, F47, G17.

Wprowadzenie

Według Hedleya Bulla pokojowe potęgi, a więc takie, które odwołują się do pozamilitarnych źródeł swojej siły, mogą funkcjonować i skutecznie oddziaływać na środowisko międzynarodowe jedynie w oparciu o sojusz z potęgą wojskową (Bull 1982). Według tej opinii siła Wspólnot Europejskich na arenie międzynarodowej w czasie Zimnej Wojny wynikała z bliskiego sojuszu z USA i współpracy w ramach NATO. Konsekwencją tej opinii wybitnego znawcy stosunków międzynarodowych jest prosta konstatacja: Unia Europejska (UE), a dokładnie jej największe państwa, tj. Niemcy i Francja, powinny dążyć do rozwoju potencjału wojskowego, jeśli chciałyby odgrywać bardziej samodzielną rolę geopolityczną. Rozwój europejskiej polityki obronnej jest więc powiązany z dążeniem do autonomii strategicznej wobec USA i NATO, która w scenariuszu minimalnym oznacza dążenie do bardziej samodzielnej roli międzynarodowej, a w bardziej ambitnym – próbę równoważenia potęgi USA przez mocarstwa europejskie. Innym wyzwaniem dla europejskich państw jest próba pogodzenia ideologii „pokojowej siły” lub „potęgi normatywnej” (do jakiej aspiruje od wielu lat UE) z rozwojem Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), która to polityka została zainicjowana pod koniec XX w.

Celem artykułu jest skupienie się na tym ostatnim wątku, a więc roli idei w rozwoju WPBiO. W niniejszym artykule definiuję idee szeroko, jako narracje, działania retoryczne, argumenty używane w debacie publicznej mające cele polityczne. Odwołuję się w mojej analizie do teorii konstruktywistycznej i wcześniej opracowanej metodologii zastosowania tej teorii do badań w studiach europejskich (Grosse 2014/2015). Opiera się ona na wykorzystaniu idei do wspierania procesów rozwoju integracji, co określiłem mianem „metody konstruktywistycznej”. Wyszczególniłem także trzy główne składniki tej metody. Pierwszy polega ona na konstruowaniu rzeczywistości społecznej i politycznej, czego najlepszym przykładem są próby formowania nowego Europejczyka oraz społeczeństwa

Europejskiego (lub europejskiej wspólnoty politycznej). Ma to więc wymiar profederacyjny, jeśli przyjmiemy, że warunkiem powstania demokratycznej federacji w Europie jest właśnie istnienie wspólnoty politycznej Europejczyków. Konstruowanie rzeczywistości ma także wymiar zinstytucjonalizowany, kiedy budowane są struktury mające być emanacją tejże wspólnoty politycznej. Dotyczy to na przykład Parlamentu Europejskiego (Grosse 2016). Druga funkcja metody konstruktywistycznej polega na maskowaniu rzeczywistości. Realność świata społecznego lub politycznego nie zawsze jest zgodna z promowanymi wartościami lub ideami, zwłaszcza wtedy, kiedy są one zbyt utopijne lub trudne do szybkiej realizacji w praktyce społecznej. W takiej sytuacji idee i wartości, a nawet konstruowane instytucje mogą faktycznie bardziej maskować rzeczywistość, aniżeli ją tworzyć. Trzecia funkcja omawianej metody integracyjnej polega na legitymizowaniu rzeczywistości, a więc jest próbą zdobycia społecznego uznania lub autoryzacji dla określonych instytucji politycznych i systemu władzy. Omawiana funkcja metody konstruktywistycznej jest szczególnie ważna dla integrującej się Europy. Musi ona bowiem usprawiedliwić transfer władzy na szczebel europejski, a jednocześnie wytłumaczyć dlaczego osłabia się poziom władz narodowych, które mają przecież silnie zinstytucjonalizowaną i ugruntowaną przez historię legitymację polityczną. Funkcja legitymizacyjna jest kluczowa dla omawianej metody rozwoju integracji, gdyż niejednokrotnie postępy integracji odbywają się w warunkach deficytu demokracji, co jest dodatkowym wyzwaniem dla centralizacji władzy na poziomie UE. Kolejnym wyzwaniem w przypadku WPBiO jest to, że trudniej jest legitymizować rozwój potencjału militarnego i zbrojeń w UE w sytuacji, kiedy wyróżnikiem tej organizacji było wcześniej hasło „pokojujowej siły” lub „potęgi normatywnej”.

W pierwszej części artykułu skupiam się na syntetycznym omówieniu głównych celów politycznych i gospodarczych WPBiO. W kolejnej przedstawiam idee mające wspierać osiągnięcie tych celów, a na koniec podsumowuję wcześniejszą analizę odnosząc się do ram teoretycznych przyjętych w artykule.

1. Cele WPBiO

Stopniowy rozwój WPBiO przez ostatnie lata miał zarówno cele geopolityczne, jak i gospodarcze. Dlatego można uznać tę politykę unijną, jako dobry przykład

systemu geoeconomicznego². Zwykle przyjmuje się (Schilde 2017b, 135; Menon 2009), że impulsem dla zbudowania samodzielności Europy w sferze militarnej był konflikt na Bałkanach toczony w latach 1992–1995, a zwłaszcza bezradność oddziaływania „pokojoywej siły”, czyli UE wobec tej wojny. Została ona zakończona dopiero po zaangażowaniu USA i NATO, co ukazało geopolityczną słabość UE w jej najbliższym otoczeniu. Warto zauważyć, że już wiele lat wcześniej Francja starała się zachęcić inne państwa członkowskie do tworzenia własnych struktur i potencjału obronnego. Jednak punktem zwrotnym było zakończenie Zimnej Wojny i zjednoczenie Niemiec. Rosja przestała być postrzegana na zachodzie Europy jako zagrożenie. Natomiast coraz bardziej uwierała zachodnim Europejczykom amerykańska potęga w skali światowej i jej oddziaływanie na Starym Kontynencie. Chodziło nie tylko o przewożenie Waszyngtonu w sferze bezpieczeństwa, ale również wykorzystywanie tego faktu do wpływania na inne obszary, w tym również w celu promowania amerykańskich interesów gospodarczych, niekiedy kosztem tych europejskich. Nie jest przypadkiem, że prezydent Donald Trump zażądał spłaty przez Niemcy rachunku za parasol militarny rozciągnięty nad tym krajem przez USA i NATO (Pancevski 2017). Koncesje gospodarcze były bowiem oczekiwane przez kolejne administracje amerykańskie, jako cena zależności państw europejskich (ale również np. Japonii) w zakresie bezpieczeństwa (Gilpin 2001).

Główną przyczyną podążania wspólnoty w kierunku zbudowania własnego potencjału wojskowego były więc zmiany geopolityczne, a najważniejszym celem było zwiększanie autonomii strategicznej wobec USA i NATO. Niektórzy uznają (Selden 2010; Smith 2017, 6, 25; Sangiovanni 2003, 195), że WPBiO była bezpośrednią odpowiedzią na hegemonię Amerykanów. Celem tej polityki było nie tylko zwiększenie niezależności od wpływów USA i asertywność wobec narzucania sojusznikom celów geopolitycznych przez to mocarstwo, ale wręcz balansowanie (równoważenie) potęgi amerykańskiej w Europie, jak i na świecie. Niewątpliwie chodziło również i o to, aby uniezależnić się od amerykańskich wpływów w sferze gospodarczej.

Warto zwrócić uwagę, że celem WPBiO nie było podwyższanie obronności terytorialnej, zwłaszcza w kontekście zagrożenia rosyjskiego. Postrzeganie tego zagrożenia od lat jest diametralnie odmienne we wschodniej i zachodniej części UE. Przykładowo po wojnie w Osetii Południowej w roku 2008 tylko państwa bałtyckie i Polska zwiększyły wydatki zbrojeniowe. W pozostałej części UE ulegały one

² Geoeconomia to nauka o wykorzystaniu instrumentów gospodarczych w celach geopolitycznych. Szerzej: Grosse 2014.

systematycznej redukcji od zakończenia Zimnej Wojny. Wydatki na ten cel wzrosły ponownie w Polsce, Szwecji i w państwach bałtyckich po agresji Rosji na wschodnią Ukrainę i aneksji Krymu w 2015. Ale uległy zmniejszeniu m.in. w Niemczech (Schilde 2017a). Jest to przesłanka, aby uznać, że dla Niemiec i innych państw zachodnio-europejskich to nie wyzwanie rosyjskie, ale raczej amerykańskie było najważniejsze dla ich strategii rozwoju polityki obronnej w UE. Inną przesłanką może być to, że to nie Rosja była pełna obaw wobec postępów WPBiO, ale przede wszystkim dyplomaci USA (Cogan 2001, 100; Valášek 2018; Manson, Peel 2018; Chazan, Manson 2018) i niektórzy urzędnicy NATO. W 1999 roku zastępca sekretarza Stanu Strobe Talbott prognozował, że polityka unijna może coraz bardziej oddalać się od sojuszu, następnie się od niego odłączyć, aby wreszcie z nim rywalizować (Weiss 2012, 678). Urzędnicy kolejnych administracji przez wiele lat wyrażali głębokie zaniepokojenie kierunkiem rozwoju polityki europejskiej. W coraz większym stopniu duplikuje ona bowiem struktury NATO i powiela pomysły organizacyjne sojuszu (m.in. powołując bardzo podobne wyspecjalizowane agencje zajmujące się uzbrojeniem) (Heuninckx 2017, 223). Wprawdzie szereg państw UE nie dotrzymuje zobowiązań NATO w zakresie 2 proc. poziomu wydatków na obronność w stosunku do PKB, niemniej coraz więcej funduszy udaje się zmobilizować na WPBiO. Wreszcie, w niewielkim stopniu polityka unijna podejmuje współpracę ze strukturami NATO. Specjaliści określają relację UE–NATO mianem „strategicznego paraliżu” (Duke, Vanhoonacker 2016) lub „formalnego braku kooperacji” (Gebhard, Smith 2015). To wszystko dowodzi, że w coraz większym stopniu kształtuje się rywalizacja między obu organizacjami, a nie kooperacja lub wzajemne uzupełnianie. Wprawdzie na początku istnienia europejskiej polityki nacisk został położony na uzupełnianie działań NATO, przede wszystkim w ramach tzw. misji petersberskich, czyli misji pokojowych, mających przeciwdziałać konfliktom i zarządzać sytuacjami kryzysowymi. W 2003 r. wypracowano również zasady współpracy między WPBiO i NATO w ramach porozumienia Berlin Plus. Niemniej z biegiem czasu te zasady traciły na znaczeniu i nie zostały wypełnione konkretnymi treściami. Natomiast kolejne inicjatywy europejskie powielały struktury NATO i budziły kontrowersje wśród państw broniących przewodniej roli sojuszu transatlantyckiego dla europejskiej obrony.

Można również wymienić inne cele geopolityczne WPBiO. Chodziło o pogłębianie integracji europejskiej w tym strategicznym obszarze zgodnie z preferencjami największych państw członkowskich (Sangiovanni 2003, 195), a także zwiększanie współzależności między krajami unijnymi. W związku z brexitem i kryzysami europejskimi rozwój polityki obronnej był traktowany jako przeciwdziałanie tendencjom dezintegracyjnym (Grosse 2018). Przykładowo dla Niemiec duże znaczenie

miało związane z procesami integracyjnymi państw Europy Środkowej, które w kryzysie migracyjnym wystąpiły przeciwko polityce unijnej i przywództwu Berlina w tej mierze. Niektóre państwa tego regionu znane były z proamerykańskich sympatii, które kontrastowały z linią strategiczną promowaną w ramach WPBiO przez Niemcy i Francję. Próba przyspieszenia postępów w polityce obronnej, a zwłaszcza zamiar wprowadzenia zasady głosowania większościowego w tym obszarze (Rettman 2018) – może prowadzić do podporządkowania polityki europejskiej strategicznym interesom i wizji geopolitycznej dwóch największych państw członkowskich. Pozostałe kraje mogą zostać w tych warunkach zdominowane politycznie i gospodarczo. Jak się wydaje, jest to póki co perspektywa oddalona w czasie, gdyż WPBiO pozostaje słabym instrumentem politycznym i jeszcze słabszym pod względem wojskowym. Przejawem tego jest zwłaszcza niski poziom zaangażowania w konflikty mające znaczenie regionalne i odbywające się w najbliższym otoczeniu UE (Smith 2017, 16, 264–266, 287; Toje 2011; Grosse 2010). Jest to w części wynikiem wewnętrznych sprzeczności interesów między państwami członkowskimi, w tym niechęci do angażowania wojska w polityce międzynarodowej m.in. ze strony Niemiec. Innym problemem jest słabość potencjału militarnego i logistycznego struktur unijnych.

Polityka obronna jest też niekiedy traktowana jako próba normalizowania relacji francusko-niemieckich, zwłaszcza wówczas, kiedy na innych polach obaj liderzy integracji nie mogą się ze sobą zgodzić. Tak było w latach wychodzenia z kryzysu w strefie euro (2016–2018). Berlin i Paryż nie mogły uzgodnić wspólnej strategii reform unii walutowej, ale demonstrowały jednomyślność w odniesieniu do coraz większych postępów w polityce obronnej. Wyrazem uwarunkowań geopolitycznych jest również i to, że przyspieszenie postępów w ramach WPBiO było możliwe po zapowiedzi opuszczenia Unii przez Wielką Brytanię, która od lat blokowała postępy tej polityki (Weiss 2012, 658, 672). Od czasu brytyjskiego referendum w 2016 r. pojawiło się wiele inicjatyw, takich jak osobny fundusz UE dla celów obronnych³, PESCO⁴, Europejska Inicjatywa Interwencyjna⁵ i wspomniana wcześniej kwatery główna dla WPBiO⁶. Większość spośród nich budziła kontrowersje, czy nie zakłóci

³ EFO: Europejski Fundusz Obrony (powstał w 2016 r.).

⁴ PESCO: *The Permanent Structured Cooperation* (Stała współpraca strukturalna) (uruchomiona w 2018 r.).

⁵ Nieformalna inicjatywa 10 państw europejskich powołana w 2018 r., a więc poza WPBiO, ale torująca drogę do pogłębienia integracji w tej polityce unijnej.

⁶ *Military Planning and Conduct Capability* (Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych, powstała w 2016 r.).

relacji transatlantyckich i nie będzie dublować struktur NATO. Zastanawiając się nad celami geopolitycznymi WPBiO nie wolno także zapomnieć o dążeniu Paryża do wykorzystania tej struktury do utrzymania wpływów francuskich w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, zwłaszcza w swoich byłych koloniach (Smith 2017, 16). Nie jest przypadkiem, że duża część misji WPBiO zostało skierowanych właśnie na obszar konfliktów we francuskiej strefie oddziaływania geopolitycznego.

Ścisłe z celami geopolitycznymi są powiązane te gospodarcze. WPBiO miała wspierać przemysł zbrojeniowy w Europie, zwłaszcza jego konkurencyjność wobec produkcji z USA, zarówno na rynku wewnętrznym, jak i rynkach światowych (Jones 2006). Chodziło również o zlikwidowanie europejskiej zależności od amerykańskich technologii i dostaw uzbrojenia, co miało nie tylko związek z przemysłem obronnym, ale również konkurencyjnością wielu gałęzi przemysłu cywilnego. Nie chodziło więc tylko o geopolityczną autonomię od USA i NATO, lecz również o zbudowanie potencjału gospodarczego, który w praktyce mógł tę autonomię realizować. Dlatego nacisk położono na wspieranie rozwoju nowoczesnych technologii, zarówno wojskowych, jak i mających potencjalnie znaczenie dla rozwoju pokrewnych branż cywilnych. Tym bardziej, że wiele raportów dokumentowało rosnący dystans technologiczny między gospodarką europejską i amerykańską (James 2006). Celem była również współpraca przemysłowa w Europie, a także otwieranie rynku wewnętrznego na ekspansję inwestycyjną największych europejskich korporacji oraz możliwość sprzedaży przez nie uzbrojenia. Jednocześnie wsparcie dla eksportu firm europejskich na jednolitym rynku miało być powiązane z działaniami ograniczającymi import uzbrojenia z USA. Jak pokazują badania naukowe, częstą metodą działania polityków i urzędników europejskich były jednocześnie środki liberalne i protekcyjnistyczne (Hoeffler 2012, 439; Grosse 2019). Chodziło przykładowo o otwarcie rynków zbytu w słabiej rozwiniętych państwach UE, zwłaszcza u głównych importerów uzbrojenia, a jednocześnie ochronę największych europejskich korporacji przed konkurencją ze strony amerykańskich producentów. „Patriotyzm europejski” miał więc charakter asymetryczny. Miał przede wszystkim wspierać największe korporacje, które tworzyły na rynku wewnętrznym silne powiązania przypominające kartel⁷ lub monopol zbrojeniowy (Schmitt 2000, 77). Miał on wsparcie nie tylko

⁷ Zgodnie z definicją Parlamentu Europejskiego kartel to porozumienie lub praktyki uzgodnione przez co najmniej dwóch konkurentów, mające na celu koordynację ich zachowań na rynku lub wpłynięcie na istotne czynniki konkurencji poprzez praktyki takie jak: ustalanie lub koordynacja cen nabycia lub sprzedaży bądź innych warunków transakcji, podział poziomu produkcji lub sprzedaży, podział rynków i klientów, ograniczenia związane z przywozem lub wywozem lub działania skierowane przeciwko innym konkurentom. Por. *Wniosek...* 2013.

ze strony największych państw członkowskich, ale również instytucji unijnych. W stosunku do państw mniejszych, o słabiej rozwiniętym przemyśle obronnym – „patriotyzm europejski” miał przede wszystkim oznaczać likwidowanie barier administracyjnych, które chroniły krajowe korporacje przed przejęciem ze strony największych firm europejskich. „Europejski patriotyzm” miał też otwierać ich rynki zbytu na import uzbrojenia produkowanego przez największe europejskie korporacje (Hoeffler 2012, 436, 446; Clift, Woll 2012).

Elementem otwarcia rynku zbytu była liberalizacja zamówień publicznych w zakresie bezpieczeństwa i obronności, jak również ograniczania offsetu przy tych zamówieniach (Bàtora 2009, 1084). Ta ostatnia praktyka jest stosowana przez importerów, zwłaszcza państwa o mniejszym potencjale technologicznym. Polega ona na tym, aby wraz z zakupami uzbrojenia sprzedawca dzielił się technologiami lub dokonywał inwestycji w miejscowy przemysł. W ten sposób kraje o słabszym potencjale wzmacniają swoją bazę przemysłową i technologiczną oraz chronią miejsca pracy. Przykładowo państwa Europy Środkowej stosowały dotąd offset w wysokości od 25 nawet do 180 proc. wartości kontraktu (Platzgummer 2016, 228, 231). Wśród państw UE najczęściej stosujących omawianą praktykę były na początku XXI wieku m.in. Polska, Finlandia, Portugalia, Grecja i Hiszpania (Trybus 2014, 56; Edwards 2011, 11). Z tych względów offset jest korzystny dla krajów importujących, natomiast kosztowny dla największych firm eksportujących uzbrojenie. Dodać należy, że zarówno Francja, jak i Niemcy rzadko stosują offset, również dlatego, że pod wieloma względami są one autonomiczne pod względem zakupów z krajowego przemysłu (Platzgummer 2016, 234). Państwa te są przede wszystkim eksporterami uzbrojenia. Dlatego celem obu było ograniczenie omawianej praktyki w innych państwach członkowskich. Optykę Paryża i Berlina przyjęła zarówno EDA⁸, jak i Komisja Europejska. Celem było wzmacnianie oraz ochrona bazy przemysłowej i technologicznej w największych państwach Europy Zachodniej (określanej jako EDTIB⁹), a nie wzmacnianie takiej bazy w państwach słabszych, w tym z Europy Środkowej (Platzgummer 2016, 231, 234).

Bardzo szybko uwidoczniły się również główne zasady, którymi kierowały się korporacje na rynku zbrojeniowym w Europie. Największe firmy podejmowały współpracę jednocześnie nie rezygnując z rywalizacji i pilnowania własnych interesów narodowych, w czym niejednokrotnie były wspierane ze strony rodzimych władz państwowych. Kooperacja opierała się na zasadzie „słusznego zwrotu” (*juste*

⁸ *The European Defence Agency (EDA) – Europejska Agencja Obrony.*

⁹ *European Defence Technological and Industrial Base.*

retour), a więc takiego udziału w inwestycjach lub produkcji np. firm francuskich, aby został zwrócony wkład finansowy ze strony francuskiego budżetu. Nawet, jeśli dochodziło do powstania wielonarodowych konglomeratów przemysłowych to jego najwięksi udziałowcy starali się w miarę możliwości utrzymać parytet własnościowy i w zakresie zarządzania wspólną korporacją, przede wszystkim broniąc się przed zdominowaniem przez partnera z innego państwa członkowskiego. W tej grze partnerskie relacje mogły mieć tylko największe korporacje, głównie francuskie i niemieckie, początkowo także brytyjskie. Korporacje z pozostałych państw w zasadzie stały na straconych pozycjach, gdyż dysponowały znacznie mniejszym potencjałem. Równowaga wpływów decyzyjnych mogła więc być utrzymana tylko przez silnych. Ci słabsi byli z czasem marginalizowani lub wręcz wchłaniani w struktury wielonarodowego konglomeratu.

W ujęciu systemowym WPBiO tworzy asymetryczne przewagi dla największych państw członkowskich jednocześnie w geopolityce i ekonomii. W warstwie politycznej dominujące znaczenie od samego początku miały trzy największe państwa, po brexicie w coraz większym stopniu już tylko Francja i Niemcy. W obszarze gospodarczym WPBiO miała tworzyć trwałą przewagę na rynku wewnętrznym dla korporacji wywodzących się lub współtworzonych przez największe państwa. Systematycznie rozwijający się europejski kompleks przemysłowy miał zyskiwać przewagę, a następnie wchłaniać lub eliminować z rynku słabsze firmy w UE, a docelowo również rywalizować z największymi konkurentami w skali globalnej, przede wszystkim korporacjami amerykańskimi (James 2006, 230).

2. Rola idei politycznych

Według Barry Buzana, Ole Wævera i Jaap'a de Wilde w dyskusji publicznej na temat obronności rzadko kiedy politycy ujawniają rzeczywiste intencje. Zamiast tego pojawiają się argumenty mające przekonać opinię publiczną do proponowanej polityki, jak również uspokoić głównych adwersarzy za granicą (Buzan, Wæver, de Wilde 1998, 177). Idee krzewione w dyskusji na temat WPBiO mają bez wątpienia przekonać państwa członkowskie do preferowanych kierunków integracji, a także legitymizować politycznie takie postępy. Jak to określił jeden z naukowców, mają „kształtować świadomość” niezbędności proponowanych zmian (Platzgummer 2016, 231–236). Jest to zgodne z założeniami teoretycznymi konstruktywizmu, według których pro-europejskie narracje stanowią istotny element legitymizowania

kolejnych postępów integracji (Grosse 2014/2015). Nie zawsze argumenty są zgodne z rzeczywistością, niekiedy mają ją maskować, ukrywając intencje głównych graczy lub potencjalne koszty integracji dla niektórych społeczeństw. Tak jest w przypadku szermowania terminami europeizacji, solidarności lub patriotyzmu europejskiego, które sprawiają wrażenie wspólnych korzyści dla uczestniczących państw, choć mogą w istocie skrywać asymetryczny podział zysków i strat między poszczególnymi krajami lub grupami społecznymi.

Zwolennicy pogłębienia integracji przemysłów obronnych i postępów WPBiO odwołują się do konieczności tworzenia wspólnych zasobów w polityce obronnej, dzielenia się tymi zasobami z innymi państwami, budowania europejskiej bazy przemysłowej, a więc europeizacji przemysłów obronnych w UE i tworzenia jednolitego rynku dla uzbrojenia, tym samym likwidując niepotrzebną fragmentaryzację przemysłową, dublowanie produkcji, marnotrawstwo zasobów itp. W istocie tego typu narracja służy przede wszystkim największym korporacjom. Europeizacja rynku zbytu ma na celu zwiększenie eksportu broni na rynku wewnętrznym dla tych firm, jak również wsparcia rozwoju ich bazy technologicznej (Barrinha 2016, 38). Świadczy o tym m.in. to, że w grupie osobistości mających doradzać EDA w sprawie podziału funduszy na badania rozwojowe znajdują się przedstawiciele rządów największych koncernów zbrojeniowych, co najczęściej znajduje odzwierciedlenie w przyznanych później grantach badawczych (Teffer 2018). Naukowcy zwracają też uwagę na to, że np. francuska narracja dotycząca niepotrzebnego powielania produkcji, mnożenia standardów technologicznych i zbyt silnie narodowego podejścia do zamówień zbrojeniowych – jest stosowana jedynie wobec innych państw. Sami Francuzi bronią bowiem swoich narodowych interesów przemysłowych i zasady „słusznego zwrotu” w międzynarodowych programach współpracy (Menon 2009, 235). Europeizacja dla Paryża oznacza przede wszystkim możliwość ekspansji dla francuskiego eksportu i inwestycji na rynku wewnętrznym (Markusen, Serfati 2000).

Bez wątpienia retoryka pojednania francusko-niemieckiego była bardzo ważna dla pogłębienia kooperacji przemysłów obronnych między tymi krajami. Następnie została ona przeniesiona na inne państwa, a polityka obronna stała się ważną płaszczyzną rozwoju integracji, zwłaszcza w sytuacji poważnych zagrożeń dla spójności UE. Politycy obu wiodących państw piętnowali wątpiwości innych krajów wobec swoich pomysłów, jako zachowanie nieeuropejskie. W podobny sposób oceniali odmowę zakupu broni produkowanej przez koncerny francuskie i niemieckie, jako „wybór nieeuropejski” (Krotz 2011, 140).

Ważną rolę dla otwarcia rynku zamówień i zwiększenia przejęć firm zbrojeniowych w UE pełniły idee liberalne. Argumentacja dotycząca ograniczenia

stosowania offsetu jest jednym z wielu przykładów funkcjonowania tych idei w praktyce. Liberalizacja była korzystna dla największych korporacji i budziła poważne wątpliwości w krajach o mniejszym potencjale przemysłowym. Jednocześnie największe państwa UE wprowadzały rozwiązania protekcyjne dla własnych firm, zwłaszcza wobec największych konkurentów pozaeuropejskich (Schmitt 2000). Idee liberalne wprowadzane bezkrytycznie w polityce krajowej były jedną z głównych przyczyn obniżenia bezpieczeństwa narodowego, m.in. w Szwecji (Mörth, Britz 2004, 966; Ikegami 2013, 443). Odpowiadały również za większy dystans między władzami państwowymi a przemysłem obronnym w Wielkiej Brytanii, niż w Europie kontynentalnej. Skutkowało to mniejszą kontrolą władz nad potencjałem przemysłowym kraju, a tym samym ograniczało możliwości skutecznego realizowania strategii geoeconomicznej. Wielka Brytania ma ambicje geopolityczne, ale ze względów ideologicznych sama pozbawiła się instrumentów gospodarczych, które inne państwa wykorzystują do celów strategicznych. Kiedy w konsekwencji brexitu Bruksela zablokowała możliwości udziału Wielkiej Brytanii w części programu Galileo (służącej celom bezpieczeństwa i obrony) rząd miał trudności w zniechęcaniu firm do kontynuacji udziału w tym programie i ich mobilizacji na rzecz budowy alternatywnego systemu brytyjskiego (MacAskill, Rose 2018). Ponadto, elity tego kraju są rozdarte między coraz bardziej sprzecznymi ideami politycznymi. Z jednej strony część jest wierna sojuszowi transatlantyckiemu, z drugiej niektórzy politycy tęsknią za oddalającą się perspektywą współpracy europejskiej (Guay, Callum 2002, 767–768). Niespójność ideologiczna wydaje się być poważnym obciążeniem geopolitycznym dla tego państwa, zwłaszcza w sytuacji brexitu.

Wielu naukowców wskazuje na to, że programy europejskiej współpracy nie tylko nie spełniają oczekiwań w zakresie lepszej alokacji zasobów, ale przeciwnie prowadzą do eskalacji kosztów, marnotrawstwa funduszy publicznych i zasobów przemysłowych oraz opóźnień (Heuinckx 2017, 4, 19, 222; Barrinha 2016, 34; Trybus 2014, 54; Krotz 2011, 19, 96–97, 109, 121–122, 128). Ponadto, współpraca międzynarodowa nie zawsze jest pogłębiona, a poszczególne korporacje niejednokrotnie konkurują ze sobą – o rynki eksportowe (Heuinckx 2017, 19).

Kolejne postępy WPBiO były stymulowane przez wydarzenia zewnętrzne, które stawały się znakomitymi okazjami dla polityków, aby włączać je do własnej narracji na rzecz pogłębienia integracji. Tak było z wojną na Bałkanach, konfliktem w Iraku, agresją Rosji na Ukrainę, wreszcie sporami z prezydentem Trumpem. Jednak, wiele spośród tych argumentów było wykorzystywanych na wyrost. Rosja nie była zasadniczo postrzegana, jako zagrożenie geopolityczne przez największe państwa Europy Zachodniej, choć stanowiła ważny punkt odniesienia na przykład

dla polityków niemieckich zachęcających do postępów WPBiO (Herszenhorn, Bayer, Barigazzi 2018). Po zakończeniu Zimnej Wojny Paryż i Berlin wielokrotnie przestrzegały przed groźbą wycofania się USA z Europy, jako przesłanki na rzecz większej samodzielności UE w zakresie obrony. Tego typu retorykę wsparł pośrednio Donald Trump twierdząc, że NATO jest bezużyteczne (Galeotti 2017). Dodatkowo, USA było kilkakrotnie oskarżane o brak wiarygodności sojuszniczej. Towarzyszyły temu idee wielobiegunowości, które z niechęcią odnosiły się do amerykańskiej hegemonii. Ich zwieńczeniem była narracja o potrzebie stworzenia autonomii strategicznej wobec Stanów Zjednoczonych i NATO (Weiss 2012, 677). Promotorem tych idei byli politycy francuscy; z kolei Niemcy odnosili się do nich z pewną rezerwą. Jak to ujęła niemiecka minister obrony na początku 2018 roku: „chcemy utrzymać więzi transatlantyckie, a jednocześnie stawać się bardziej europejscy” (Karnitschnig 2018). Kilka miesięcy później minister spraw zagranicznych tego kraju uznał, że „tylko jednocząc siły z Francją i innymi krajami UE można równoważyć potęgę USA” (Maas 2018). Politycy z obu państw uznali również, że jedynie w ten sposób można zabiegać o „europejską suwerenność” w coraz bardziej niestabilnym świecie (*Initiative...* 2017; Maas 2018). Ramy strategiczne tej suwerenności wyznaczają przy tym przede wszystkim interesy Paryża i Berlina. W ten sposób idea pojednania francusko-niemieckiego przeistoczyła się w koncepcję geopolitycznego balansowania Waszyngtonu. Dodatkowo Europejczycy odwrócili narrację Amerykanów domagających się większych wydatków państw UE na rzecz obrony. Zamiast mobilizacji zasobów na rzecz sojuszu atlantyckiego postanowili stymulować rozwój własnej polityki obronnej, zarówno w wymiarze finansowym, jak i technologicznym, a także coraz bardziej dystansując się od NATO i Waszyngtonu (Sangiovanni 2003, 195).

Na koniec rozważań o ideach torujących drogę dla rozwoju WPBiO warto zająć się kwestią unijnej narracji o pokojowej sile. Według niektórych naukowców tego typu idee stoją w sprzeczności z postęпами polityki obrony UE (Smith 2000, 27). Inni wskazują na zręczny zabieg oddzielania idei o potędze cywilnej od koncepcji potęgi normatywnej (Diez, Manners 2007). Uznają również, że aby skutecznie bronić własnych wartości Europa musi mieć potencjał militarny, a nie tylko autorytet w sferze norm i regulacji. W ten sposób tworzona była nowa narracja o konieczności budowania potęgi wojskowej w celu zwiększenia wiarygodności na arenie międzynarodowej, a tym samym większej skuteczności obrony europejskich wartości oraz ich promowania w świecie.

Wnioski

WPBiO jest przykładem systemu geoeconomicznego, który jednocześnie realizuje cele geopolityczne o gospodarcze. Główną rolę polityczną pełnią w tym systemie największe państwa członkowskie, przede wszystkim Francja i Niemcy. Ich celami w wymiarze politycznym są pogłębienie integracji europejskiej i strategiczna autonomia (lub „europejska suwerenność”) wobec innych potęg. Celem jest stworzenie osobnego bieguna europejskiego w polityce światowej, a zwłaszcza niezależność strategiczna od USA, co może w perspektywie strategicznej osłabiać spójność Zachodu. Jest to cel trudny w realizacji, zwarzywszy na wewnętrzne podziały w samej UE, w tym również w odniesieniu do relacji transatlantycznych. Ponadto, Europa nadal nie ma wystarczającego potencjału, aby odgrywać samodzielną rolę geopolityczną porównywalną z innymi mocarstwami światowymi (Smith 2017, 16, 264–266, 287; Toje 2011; Grosse 2010). Dodatkowo rośnie potęga Chin i narasta konflikt między Waszyngtonem a Pekinem. Czy w tej sytuacji celem Europy Zachodniej powinno być osłabianie jedności Zachodu bez gwarancji uzyskania samodzielnej roli przez Unię w polityce międzynarodowej? Pomimo rysujących się wątpliwości wobec dotychczasowej polityki Paryża i Berlina, rosnąca władza obu stolic w ramach WPBiO powoduje, że ich perspektywa strategiczna zyskuje coraz większe znaczenie w całej UE i może być coraz bardziej skutecznie narzucana pozostałym państwom członkowskim.

Ważną rolę w opisywanym systemie geoeconomicznym pełnią cele gospodarcze. Wśród nich najważniejsze jest wsparcie bazy przemysłowej i technologicznej w Europie Zachodniej, jak również promowanie ekspansji inwestycyjnej i eksportowej największych firm na rynku wewnętrznym. Jednocześnie podejmowane są działania mające ograniczać dostęp do tego rynku przez największych konkurentów spoza UE. Przykładem są losy firm brytyjskich, które w wyniku brexitu są wypierane z programu Galileo, a ich wcześniejsze działania przejmowane przez rywali z UE (w największym stopniu francuski przemysł kosmiczny) (Posaner 2018).

Idee pełnią bardzo ważną rolę dla kolejnych postępów WPBiO. Widać tutaj przynajmniej trzy funkcje „metody konstruktywistycznej”, opisane w literaturze teoretycznej (Grosse 2014/2015). Po pierwsze idee konstruują nową rzeczywistość polityki obronnej UE, w tym kreują kolejne instytucje, a także starają się tworzyć wspólną tożsamość strategiczną oraz wykrzesać europejski patriotyzm. Po drugie,

narracja proeuropejska tuszuje niedoskonałości, w tym sprzeczności polityki europejskiej, a także maskuje potencjalne koszty wynikające z jej rozwoju dla niektórych państw członkowskich. Temu służą m.in. odwołania do hasła europeizacji przemysłu obronnego i zamówień zbrojeniowych w UE. Po trzecie, idee starają się legitymizować postępy WPBiO, a także rozwój korporacji zbrojeniowych w UE, pomimo tego, że stoi to w pewnej sprzeczności z wcześniej deklarowaną wizją Europy, jako siły pokojowej i cywilnej.

Bibliografia

- Barrinha A. 2016. "The EDA and the discursive construction of European defence and security", in: *The European Defence Agency. Arming Europe*, N. Karampekios, I. Oikonomou (eds.), London – New York: Routledge: 27–43.
- Bàtora J. 2009. "European Defence Agency: A Flashpoint of Institutional Logics", *West European Politics*, Vol. 32, No. 6: 1075–1098.
- Bull H. 1982. "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, No. 2: 149–170.
- Buzan B., Wæver Ole, de Wilde Jaap. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner.
- Chazan G., Manson, Katrina. 2018. "US concerned European plan to spend more on defence risks 'weakening transatlantic bond'", *Financial Times*, 19.02.: 3.
- Clift B., Woll C. 2012. "Economic patriotism: reinventing control over open markets", *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 3: 307–323.
- Cogan C.G. 2001. *The Third Option. The Emancipation of European Defense, 1989–2000*, Westport: Praeger Publishers.
- Diez T., Manners, Ian James. 2007. "Reflecting on normative power Europe", in: *Power in World Politics*, F. Berenskoetter, M.J. Williams (eds.), London – New York: Rutledge, 173–188.
- Duke S., Vanhoonacker, S. 2016. "EU-NATO relations. Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation", in: *The EU, Strategy and Security Policy. Regional and strategic challenges*, L. Chappell, J. Mawdsley, P. Petrov (eds.), New York: Routledge, 153–169.
- Edwards J. 2011. "The EU Defence and Security Procurement Directive: A Step Towards Affordability?" *International Security Programme Paper*, 2011/05, Chatham House, London.

- Galeotti M. 2017. "Trump Was Right: NATO is Obsolete", *Foreign Policy*, 20 July, <https://foreignpolicy.com/2017/07/20/trump-nato-hybrid-warfare-hybrid-defense-russia-putin/> [dostęp: 29.09.2018].
- Gebhard C., Smith S.J. 2015. "The Two Faces of EU-NATO cooperation: Counter-piracy operations off the Somali coast", *Cooperation and Conflict*, Vol. 50, No. 1: 107–127.
- Pancevski B. 2017. "Germany slams 'intimidating' £300bn White House bill", *The Sunday Times*, 26 March, <https://www.thetimes.co.uk/article/germany-dismisses-white-houses-intimidating-300bn-bill-for-defence-dl7dk629k> [dostęp: 27.08.2018].
- Gilpin R. 2001. *Global Political Economy Understanding the International Economic Order*, New York: Princeton University Press.
- Grosse T.G. 2010. „Systemowe uwarunkowania słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej”, *Studia Europejskie*, nr 1 (53): 33–66.
- Grosse T.G. 2014. *W poszukiwaniu geoekonomii w Europie*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Grosse T.G. 2014/2015. „Trzy oblicza konstruktywizmu w Europie. Rozważania o kryzysie metody integracyjnej”, *Chrześcijaństwo-Świat-Polityka*, nr 17/18: 35–50.
- Grosse T.G. 2016. „Konstruowanie rzeczywistości jako metoda integracji europejskiej. Przykład Parlamentu Europejskiego”, w: *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, J. Czapotowicz (red.), Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego: 87–105.
- Grosse T. G. 2018. "Germany's strategy and tactics towards the crisis in European integration", in: *Visions and Revisions of Europe*, K. Czerska-Shaw, M. Galent, B. Gierat-Bieroń (eds.), Goettingen: Goettingen University Press, 9–24.
- Grosse T.G. 2019. "Changes in EU single market in the aftermath of the crises", *Studia Polityczne*, w druku.
- Guay T., Callum R.. 2002. "The transformation and future prospects of Europe's defence industry", *International Affairs*, Vol. 78, No. 4: 757–776.
- Herszenhorn D.M., Bayer L., Barigazzi J. 2018. "EU, founded as project of peace, plans military future", *Politico*, 30.08., <https://www.politico.eu/article/eu-founded-as-project-of-peace-debates-a-militarized-future-nato-european-defense-fund-russia/> [dostęp: 29.09.2018].
- Heuninckx B. 2017. *The Law of Collaborative Defence Procurement in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoefle C. 2012. "European armament co-operation and the renewal of industrial policy motives", *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 3: 435–451.
- Ikegami M. 2013. "The end of a 'national' defence industry? Impacts of globalization on the Swedish defence industry", *Scandinavian Journal of History*, Vol. 38, No. 4: 436–475.

- Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26 Septembre 2017, Paris, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> [dostęp: 30.09.2018].
- James A.D. 2006. “The Transatlantic Defence R&D Gap: Causes, Consequences and Controversies”, *Defence and Peace Economics*, Vol. 17, No. 3: 223–238.
- Jones S.G. 2006. “The Rise of European Defense”, *Political Science Quarterly*, Vol. 121, No. 2: 241–267.
- Karnitschnig M. 2018. „Transatlantic tensions spill into view at security gathering”, *Politico*, 16.02., <https://www.politico.eu/article/defense-europe-transatlantic-tensions-spill-into-view-at-security-gathering/> [dostęp: 29.09.2018].
- Krotz U. 2011. *Flying Tiger: International Relations Theory and the Politics of Advanced Weapons*, Oxford – New York: Oxford University Press.
- Maas H. 2018. “Making plans for a new world order”, *Handelsblatt Global*, 22 August, <https://global.handelsblatt.com/opinion/making-plans-new-world-order-germany-us-trump-trans-atlantic-relations-heiko-maas-europe-956306> [dostęp: 29.09.2018].
- MacAskill A., Rose M. 2018. “Britain, EU clash in growing row over Galileo satellite project”, *Reuters*, 14.05., <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-galileo/britain-eu-clash-in-growing-row-over-galileo-satellite-project-idUSKCN1IF264> [dostęp: 29.09.2018].
- Manson K., Peel M. 2018. “US fears EU Defence plan puts Nato at risk”, *Financial Times*, 13.02.: 2.
- Markusen A., Serfati C. 2000. “Remaking the Military Industrial Relationship: A French-American Comparison”, *Defence and Peace Economics*, Vol. 11: 271–299.
- Menon A. 2009. “Empowering paradise? The ESDP at ten”, *International Affairs*, Vol. 85, No. 2: 227–246.
- Mörth U., Britz M. 2004. “European Integration as Organizing: The Case of Armaments”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No 5: 957–973.
- Platzgummer P. 2016. “The EDA and defence offsets. Trailing after the Commission”, in: *The European Defence Agency. Arming Europe*, N. Karampekios, I. Oikonomou (eds.), London – New York: Routledge, 223–240.
- Posaner J. 2018. „Brexit Britain’s satellite threat falls flat with Brussels”, *Politico*, 8.05., <https://www.politico.eu/article/brexit-galileo-navigational-satellite-system-britain-eu-satellite-threat-falls-flat-with-brussels/> [dostęp: 29.09.2018].
- Rettman A. 2018. “EU should end foreign policy vetoes, Germany says”, *Euobserver*, 1.03., <https://euobserver.com/foreign/141158> [dostęp: 29.09.2018].
- Sangiovanni M. E. 2003. “Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe”, *Survival, The International Institute for Strategic Studies*, Vol. 45, No 3: 193–206.

- Schilde K. 2017a. "European Military Capabilities: Enablers and Constraints on EU Power?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 1: 37–53.
- Schilde K. 2017b. *Political Economy of European Security*, New York: Cambridge University Press.
- Schmitt B. 2000. *From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, Paris.
- Selden Z. 2010. "Power is always in fashion: State-centric realism and the European Security and Defence Policy", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 2: 397–416.
- Smith K. E. 2000. "The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?" *The International Spectator*, Vol. 35, No. 2: 11–28.
- Smith M.E. 2017. *Europe's Common Security and Defence Policy. Capacity-Building, Experiential Learning, and Institutional Change*, New York: Cambridge University Press.
- Teffer P. 2018. "Defence firms 'reap benefits' of advice to EU", *EUobserver*, 23.05., <https://euobserver.com/science/141859> [dostęp: 29.09.2018].
- Toje A. 2011. "The European Union as a Small Power", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 1: 43–60.
- Trybus M. 2014. *Buying Defence and Security in Europe. The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Valášek T. 2018. "European defense vs. NATO: Not the right fight", *Politico*, 16.02., <https://www.politico.eu/article/european-defense-vs-nato-not-the-right-fight/> [dostęp: 29.09.2018].
- Weiss M. 2012. „Transaction Costs and the Establishment of the European Security and Defense Policy”, *Security Studies*, Vol. 21, No. 4: 654–682.
- Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego, COM/2013/0404 final, CELEX: 52013PC0404, Strasburg 11.06.2013.