

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

WNPiSM, Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-7270-8900

tgrosse@uw.edu.pl

WOJNA NA UKRAINIE JAKO CZYNNIK PAŃSTWOTWÓRCZEGO ROZWOJU UNII EUROPEJSKIEJ

The war in Ukraine as a factor in the state-building development of the European Union

The aim of the article is to analyze the impact of the war in Ukraine on European integration. In particular, bellicist theories will be analyzed. I pose the following research questions: Has the security threat resulting from Russian imperialism prompted the European Union to develop its own defense capabilities? Did it stimulate the development of state functions of this organization, e.g. centralization or federalization aimed at guaranteeing the security of member states, especially those located in the east of the EU? I am also trying to verify the reasons why the state-building of the EU encounters difficulties in the situation of the war in Ukraine. The study was conducted during the first two years of the full-scale war in Ukraine (2022–2023).

Keywords: war in Ukraine, state-building, bellicist theories, CSDP, EU.

WPROWADZENIE

Słynna prognoza Jeana Monneta zakładała, że Europa będzie „wykuwana w kryzysach”, że będzie sumą rozwiązań przyjętych w tym czasie¹. Według tej opinii rozwój integracji regionalnej w największym stopniu będzie więc postępować w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania i problemy. Z tej perspektywy warto przyrzeć się skutkom

¹ J. Monnet, *Memoirs*, Collins, London 1978, s. 417.

agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę z roku 2022. Rozpoczęło to największy kryzys geopolityczny w Europie od czasu zakończenia II wojny światowej. Czy zagrożenie w sferze bezpieczeństwa, wynikające z rosyjskiego imperializmu, skłoniło Unię Europejską do rozwoju własnych zdolności obronnych? Czy pobudziło rozwój funkcji państwowych tej organizacji, a więc centralizację lub federalizację mającą na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa państw członkowskich, zwłaszcza tych usytuowanych na wschodzie UE?

W ujęciu teorii politologicznych określanych jako wojenne (ang. *bellicist*) – zagrożenie w sferze bezpieczeństwa jest jednym z najpotężniejszych czynników mobilizacji państwowotwórczej w historii europejskiej. Charles Tilly² wyróżnia dwa główne zjawiska kształtujące współczesne państwa w Europie, mianowicie zagrożenie militarne oraz chęć zapewnienia rozwoju ekonomicznego (i powiązane z tym potencjału fiskalnego). Podstawowe znaczenie ma groźba wojny. Skłania do centralizacji i konsolidacji władzy politycznej, jak również do rozwoju systemu podatkowego w celu sfinansowania armii zdolnej do obrony przed zewnętrznymi zagrożeniami³. Tego typu proces budowania państwa (ang. *state-building*) odbywa się stosunkowo szybko. Tymczasem kreowanie funkcji państwowych według logiki rynkowej jest znacznie bardziej powolne oraz inkrementalne. Opiera się na rozwoju regulacji prawnych, ustanawianiu odpowiedniej władzy wykonawczej i sądownictwa, które mają zabezpieczać i ułatwiać rozwój gospodarczy⁴. Oba wymienione czynniki państwowotwórcze, czyli regulacja rynkowa i zapewnienie bezpieczeństwa, w perspektywie historycznej najczęściej się uzupełniają, a tym samym tworzą wzajemną synergię wspierającą kształtowanie się nowożytnych państw.

Zbliżona jest teoria Williama Rikera dotycząca rozwoju scentralizowanej federacji. Powstaje ona w wyniku dobrowolnego przetargu między elitami regionalnymi i centralnymi. W sytuacji zagrożenia wojennego, które może unicestwić obie te elity, zawierają one porozumienie przesuujące władzę i niezbędne zasoby na szczebel centralny.

² C. Tilly, *Coercion, Capital and European States, A.D. 990–1992*, Wiley–Blackwell, Oxford 1992.

³ C. Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton 1975.

⁴ H. Berman, *Law and Revolution*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England 1983, s. 406; F. Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman times to the French Revolution*, Farrar, Straus and Giroux, New York 2012, s. 271; J. Strayer, *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1970, s. 26–31.

Bez egzystencjalnego zagrożenia w sferze bezpieczeństwa integracja pozostaje więc jedynie cząstkowa oraz nierównomierna⁵.

Według Daniela Kelemena oraz Kathleen McNamara rozwój Unii Europejskiej opierał się dotychczas na logice rynkowej. Natomiast logika bezpieczeństwa była znacznie słabsza i w niewielkim stopniu pozwalała na kształtowanie się funkcji państwowych w ramach tej organizacji⁶. Wprawdzie Unia zbudowała rozległy system prawa, jak również władzę regulacyjną, która z czasem zaczęła wykraczać dalece poza sferę ekonomiczną, jednak pozostawała, zdaniem obu naukowców, organizacją w niewielkim stopniu scentralizowaną, zwłaszcza w zakresie potencjału administracyjnego, fiskalnego, jak również w odniesieniu do funkcji represyjnych lub przymusowych (ang. *coercive powers*)⁷. Brak zagrożenia zewnętrznego w sferze geopolitycznej, a dokładnie zbyt słabe postrzeganie tego zagrożenia przez głównych aktorów politycznych powodowało, że proces integracyjny w Europie Zachodniej przebiegał stopniowo, bez wykształcenia się funkcji państwowych w odpowiednim wymiarze. Dlatego Unia pozostawała organizacją niekompletną, niestabilną i podatną na kryzysy⁸.

Kelemen i McNamara dostrzegają motywy geopolityczne, które leży u podstaw integracji europejskiej. Ich zdaniem była to w dużym stopniu chęć rozwiązania tzw. problemu niemieckiego, a więc zbyt wielkiej dominacji tego kraju nad innymi państwami kontynentu, jak również poskromienie jego tendencji imperialnych⁹. Warto zauważyć, że choć takie były w istocie motywy procesu integracyjnego na samym jego początku, to zamierzenia te udało się osiągnąć jedynie w ograniczonym stopniu. Po zjednoczeniu Niemiec (1990) – jak również pod wpływem kolejnych projektów ekonomicznych we Wspólnotach – stały się one największą potęgą gospodarczą na kontynencie o ogromnych wpływach politycznych w UE. Dominacja niemiecka wyrażała się w kształtowaniu ważnych zasad integracyjnych, przede wszystkim powstawaniu kolejnych reżimów ekonomicznych, mających asymetryczne korzyści dla Niemiec w porównaniu do innych państw członkowskich (rynek wewnętrzny, unia walutowa, polityka

⁵ W.H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown and Company, Boston 1964, s. 12–13, 16.

⁶ R.D. Kelemen, K.R. McNamara, *State-building and the European Union: Markets, War, and Europe's Uneven Political Development*, „Comparative Political Studies” 2022, t. 55, nr 6, s. 969, DOI: 10.1177/001014140211047393.

⁷ *Ibidem*, s. 964.

⁸ *Ibidem*, s. 965–966.

⁹ *Ibidem*, s. 970–971.

klimatyczna itp.). Coraz większe znaczenie miały warunkowość oraz sankcje finansowe w relacjach wewnątrzunijnych – według zasady: pieniądze w zamian za wypełnianie określonych oczekiwań politycznych. Inną prawidłowością popieraną przez władze niemieckie było wzmacnianie technokracji i sądownictwa unijnego. Skutkowało to m.in. pogłębieniem relacji zależności między państwami dominującymi – określanymi w literaturze¹⁰ jako centralne – a tymi peryferyjnymi.

Kelemen i McNamara mają rację, kiedy wskazują na stosunkowo niewielkie poczucie zagrożenia w sferze militarnej w Europie Zachodniej, zwłaszcza po zakończeniu zimnej wojny i zjednoczeniu Niemiec. Słusznie zwracają też uwagę na to, że od lat 50. ubiegłego wieku, a więc od rozpoczęcia procesów integracji regionalnej, kwestie bezpieczeństwa zostały niejako delegowane na USA oraz NATO. Wspólnoty Europejskie, a następnie Unia, nie odgrywały tutaj poważniejszej roli¹¹. Sojusz Północnoatlantycki oraz parasol ochronny Stanów Zjednoczonych osłabiały więc tendencję do budowania państwa europejskiego w wymiarze bezpieczeństwa¹².

Kelemen i McNamara zwracają też uwagę na fakt, że nawet rosnąca w XXI w. presja migracyjna na Europę Zachodnią nie była powiązana z poczuciem zagrożenia zewnętrznego, a tym samym nie miała kontekstu *state-building*¹³. Można dodać w tym miejscu, że było to konsekwencją liberalnego i lewicowego podejścia do imigrantów, którzy mieli otrzymać stosowną pomoc wynikającą z międzynarodowych praw człowieka i których postrzegano jako niezbędną, tanią siłę roboczą na rynku wewnętrznym. Wobec braku poczucia zagrożeń zewnętrznych nie kształtowała się więc w odpowiednim stopniu centralizacja władzy w Unii w kierunku powstawania kolejnych funkcji państwowych.

¹⁰ J.M. Magone, B. Laffan, Ch. Schweiger (red.), *Core-periphery relations in the European Union: power and conflict in a dualist political economy*, UACES contemporary European studies, no. 32, Routledge, Abingdon–London–New York 2016.

¹¹ R.D. Kelemen, K.R. McNamara, *State-building and the European Union*, s. 975.

¹² Por. A. Menon, *Defense Policy and the European State: Insights from American Experience*, [w:] D. King, P. Le Galès (red.), *The Reconfiguration of the State in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2017, s. 377–393; C.A. Wallander, *Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War*, „International Organization” 2000, t. 54, nr 4, s. 705–735, DOI: 10.1162/002081800551343.

¹³ R.D. Kelemen, K.R. McNamara, *State-building and the European Union*, s. 977–981.

KRYTYKA KONCEPCJI INTEGRACYJNYCH ODWOŁUJĄCYCH SIĘ DO ZAGROŻENIA ZEWNĘTRZNEGO

Naukowcy¹⁴ zgodzili się z opinią Kelemena i McNamary, że główną przyczyną słabości polityki bezpieczeństwa i obrony w UE było przekazanie przez Europejczyków tej sfery kompetencyjnej do NATO, jako sojuszu wojskowego. Warto przy tym zauważyć, że NATO nigdy nie aspirowało do tworzenia struktur federacyjnych lub superpaństwa. Nie potrzebowało wspólnej polityki fiskalnej, monetarnej lub nawet migracyjnej. Opierało się na współdziałaniu suwerennych państw, których spistość i skuteczność działania gwarantowała potęga militarna i polityczna Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przykład ten może wskazywać na to, że kooperacja w sferze bezpieczeństwa niekoniecznie musi być czynnikiem państwowotwórczym. Jednocześnie przewaga geopolityczna USA była korzystna nie tylko dla państw Europy Zachodniej, które dzięki temu mogły scedować dużą część wydatków w zakresie własnej obrony na Waszyngton. Stanowiła też czynnik zależności strategicznej, która z biegiem czasu coraz bardziej przeszkadzała elitom zachodnioeuropejskim.

Koncepcja zagrożenia zewnętrznego jest też krytykowana na gruncie doświadczeń historycznych. Przykładem jest rozwój Prus i zjednoczenie Niemiec w XIX wieku¹⁵. Polityka „krwi i żelaza” Otto von Bismarcka była stosowana wobec słabszych od Prus podmiotów niemieckojęzycznych, dlatego trudno uznać proces zjednoczeniowy za dobrowolny. Jest to zresztą metodyka widoczna także coraz bardziej w XXI-wiecznej integracji europejskiej, choć presja siły wojskowej została współcześnie zamieniona na przymus prawny i sankcje finansowe. Działania jednoczące prowadzone przez Prusy napotykały wprawdzie na wrogie przyjęcie ze strony zewnętrznych rywali geopolitycznych, czyli monarchii Austro-Węgierskiej oraz Cesarstwa Francuskiego, niemniej powstanie Rzeszy Niemieckiej po 1871 r. nie było wynikiem zagrożenia zewnętrznego. To raczej ekspansywna polityka Prus w kierunku zjednoczenia pod swoim berłem mniejszych

¹⁴ Ch. Freudlsperger, F. Schimmelfennig, *Transboundary Crises and Political Development: Why War Is not Necessary for European State-building*, „Journal of European Public Policy” 2022, t. 29, nr 12, s. 1871–1884, DOI: 10.1080/13501763.2022.2141822; P. Genschel, *Bellicist Integration? The War in Ukraine, the European Union and Core State Powers*, „Journal of European Public Policy” 2022, t. 29, nr 12, s. 1885–1900, DOI: 10.1080/13501763.2022.2141823.

¹⁵ M. Eilstrup-Sangiovanni, *The Anachronism of Bellicist State-building*, „Journal of European Public Policy” 2022, t. 29, nr 12, s. 1905, DOI: 10.1080/13501763.2022.2141825.

podmiotów niemieckojęzycznych wywołała konflikt z potężnymi sąsiadami.

Naukowcy odrzucają determinizm teorii upatrujących w sferze bezpieczeństwa czynnik mobilizacji państwowotwórczej w UE. Uznają przede wszystkim, że Unia jest organizmem *sui generis*, a więc jedynym w swoim rodzaju. Nie zmierza on tą samą trajektoria rozwoju co historyczne państwa narodowe na Starym Kontynencie ani nie aspiruje do westfalskiej koncepcji państwa lub spełniającej wymogi definicji Maxa Webera¹⁶. Logika rozwoju integracji była powiązana z rozwojem tzw. państwa regulacyjnego (ang. *regulatory state*)¹⁷, którego pierwotną przyczyną były cele ekonomiczne. Choć państwo regulacyjne w Europie było początkowo związane z rozwojem rynku wewnętrznego, to jednak z czasem zbudowało silne struktury administracyjne, fiskalne oraz w zakresie przemocy instytucjonalnej. Innymi słowy, wystarczającym czynnikiem państwowotwórczym w Europie okazała się logika gospodarcza, a następnie kształtujące się z biegiem czasu elity ponadnarodowe, głównie technokratyczne i sędownicze, które energicznie zabiegały o ekspansję własnej władzy na procesy integracyjne.

Dysfunkcje europejskiego państwa regulacyjnego wynikają z niekompletnych, źle zaprojektowanych lub wręcz dysfunkcyjnych projektów ekonomicznych. Miały one w założeniach pogłębić integrację na rynku wewnętrznym, tak jak w przypadku wprowadzenia unii walutowej, Zielonego Ładu lub strefy Schengen. Jednak projekty te okazały się zbyt ambitne lub jedynie częściowe, a więc mające poważne luki konstrukcyjne. W przypadku unii walutowej oraz polityki klimatycznej okazało się, że oba reżimy są silnie asymetryczne pod względem kosztów i korzyści redystrybuowanych między państwami członkowskimi. W rezultacie wspomniane przykłady rozwoju integracji okazały się mało odporne na kryzysy. Jednocześnie polityki antykryzysowe kończyły się jedynie połowicznymi sukcesami, a tak-

¹⁶ Ch. Freudlsperger, F. Schimmelfennig, *Transboundary Crises and Political Development*, s. 1871, 1881. Według koncepcji Webera państwo jest organizacją racjonalną, funkcjonującą według profesjonalnego aparatu administracyjnego (rządu), realizującą zadania publiczne i wyposażoną w monopol na stosowanie środków przemocy wobec ludności zamieszkującej dane terytorium. Por. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. i wstęp D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 40.

¹⁷ J.A. Caporaso, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-modern?*, „Journal of Common Market Studies” 1996, t. 34, nr 1, s. 29–52, DOI: 10.1111/j.1468-5965.1996.tb00559.x; G. Majone, *Regulating Europe*, Routledge, London–New York 1996.

że w dużym stopniu stanowiły zarzewie kolejnych kłopotów. Oddaje to najlepiej koncepcja integracji „upadającej do przodu” (ang. *failing forward*)¹⁸, czyli wprawdzie stopniowo rozwijającej się, ale przy ogromnych kosztach, napięciach wewnętrznych, jak również stosunkowo niskiej skuteczności antykryzysowej.

Także inni naukowcy uważają, że koncepcje Tilly’ego i Rikera mają bardzo niewielkie znaczenie w procesach integracji europejskiej. Według jednych epoka budowania państw w Europie już dawno się zakończyła. Państwa narodowe są już od dłuższego czasu ukształtowane, a nawet stanowią pewną przeszkodę dla rozwoju UE. Dlatego koncepcja *state-building* w odniesieniu do Unii Europejskiej jest anachroniczna¹⁹. Inni uznają, że samo założenie Monneta o „wykuwaniu Europy w kryzysach” nie jest do końca słuszne, gdyż w zależności od zaistniałych problemów Unia reagowała w bardzo różny sposób²⁰. Niekiedy odpowiedź na wyzwania była wręcz dysfunkcyjna lub sprzyjała wzrostowi euroceptycyzmu. Kiedy indziej Unia była pasywna.

Największy konflikt w Europie od czasu zakończenia II wojny światowej, w który zaangażowanych było od samego początku – choć w sposób pośredni – wiele państw Zachodu, a Federację Rosyjską wspierały m.in. Białoruś, Iran i Korea Północna – nie wywołał zbyt silnej reakcji po stronie UE. Była ona nie tylko ostrożna, ale nawet znacząco mniejsza aniżeli w stosunku do wcześniejszych kryzysów nękających Unię. Przykładowo, do UE napłynęło kilka milionów uchodźców uciekających przed pełnoskalową wojną na Ukrainie. Kilkakrotnie więcej aniżeli w kryzysie migracyjnym z lat 2015–2016. Jednak odpowiedź Unii w 2022 r. była bardzo skromna. Otwarto wprawdzie granice strefy Schengen dla uchodźców, ale nie przedstawiono, tak jak w tamtym kryzysie, systemu relokacji imigrantów ani nie oferowano tak hojnej pomocy finansowej uchodźcom. Polska, najmocniej obciążona ciężarem napływu Ukraińców, przez dłuższy czas nie otrzymywała żadnego wsparcia finansowego z unijnego budżetu. Dopiero po pewnym czasie Komisja Europejska zgodziła się na wykorzystanie na rzecz uchodźców części funduszy z polityki spójności przeznaczonych dla Polski w ramach perspektywy na lata 2014–2020. Jednocześnie urzędnicy

¹⁸ E. Jones, R.D. Kelemen, S. Meunier, *Failing Forward? Crises and Patterns of European Integration*, „Journal of European Public Policy” 2021, t. 28, nr 10, s. 1519–1536, DOI: 10.1080/13501763.2021.1954068.

¹⁹ M. Eilstrup-Sangiovanni, *The Anachronism of Bellicist State-building*, s. 1902.

²⁰ V. Anghel, E. Jones, *Is Europe Really Forged through Crisis? Pandemic EU and the Russia – Ukraine War*, „Journal of European Public Policy” 2023, t. 30, nr 4, s. 766–786, DOI: 10.1080/13501763.2022.2140820.

brukselscy zablokowali fundusze z nowej perspektywy finansowej na lata 2021–2027 dla Warszawy oraz wstrzymali wypłaty środków z tzw. Krajowego Planu Odbudowy, a więc wynikających z udziału w Next Generation EU. Kwestie dotyczące praworządności były więc dla decydentów z Europy Zachodniej ważniejsze aniżeli skutki wojny na Ukrainie dla jednego z państw członkowskich. Był to przedziwny dowód unijnej solidarności, jak również wyraz braku praktycznego wsparcia dla tzw. wartości europejskich, czyli w tym przypadku dla uchodźców.

Pod wpływem presji ze strony USA Bruksela zgodziła się na wsparcie Kijowa finansowo, zwłaszcza przydzielając pomoc makroekonomiczną mającą stabilizować system finansowy oraz budżet Ukrainy²¹. W 2022 r. Unia udostępniła 7,2 mld euro w ramach pomocy makrofinansowej (MFA) i 620 mln euro jako wsparcie budżetowe. Negocjacje dotyczące tego wsparcia toczyły się między państwami członkowskimi, a rola Komisji Europejskiej była jedynie pomocnicza i organizacyjna. Wspomniane rokowania przedłużały się ze względu na wątpliwości przedstawiane zwłaszcza przez rząd w Berlinie, później również płynące z Budapesztu. Dlatego też pomoc finansowa docierała na Ukrainę powoli i niesystematycznie, głównie pod koniec roku budżetowego²². W 2023 r. Unia zadeklarowała wsparcie w wysokości do 18 mld euro, w postaci pożyczek dla rządu ukraińskiego. Udostępniła też 668 mln euro na projekty pomocy humanitarnej dla ludności cywilnej dotkniętej wojną na Ukrainie. Objęło to odpowiednio 630 mln euro dla Kijowa i 38 mln euro dla Kiszyniowa na pomoc osobom uciekającym przed konfliktem zbrojnym²³.

Wsparcie instytucji unijnych na rzecz Ukrainy było więc początkowo minimalne, dopiero później stopniowo zyskiwało na znaczeniu. Obejmowało raczej niewielkie fundusze przeznaczone na pomoc humanitarną dla uchodźców, następnie również znacznie większe wsparcie makroekonomiczne dla Kijowa. Pomoc o charakterze wojskowym była jednak stosunkowo skromna. Bruksela umożliwiła jedynie zakup produkowanego w UE uzbrojenia w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (do lutego 2023 r. desygnowano na ten cel

²¹ L. Fix, J. Mankoff, *Europe Has to Step Up on Ukraine to Keep the U.S. From Stepping Back*, Council on Foreign Relations, 9.12.2022, <https://www.cfr.org/article/europe-has-step-ukraine-keep-us-stepping-back> [dostęp: 27.02.2023].

²² P. Tamma, *Ukraine Calls for More Clarity on Aid from EU*, Politico, 25.10.2022, <https://www.politico.eu/article/ukraine-serhiy-marchenko-calls-for-more-clarity-on-aid-from-eu/> [dostęp: 27.02.2023].

²³ *EU assistance to Ukraine*, https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_en [dostęp: 27.02.2023].

3,6 mld euro). W ramach tego instrumentu postanowiono również wesprzeć produkcję amunicji w UE, początkowo przeznaczoną głównie dla Ukrainy²⁴. Oprócz tego w roku 2023 wprowadzono nowy środek pomocowy w wysokości 45 mln euro, wspierający wysiłki szkoleniowe w ramach Misji Wsparcia Wojskowego Unii Europejskiej na Ukrainie (ang. *the European Union Military Assistance Mission in Ukraine*)²⁵. Władze w Berlinie starały się o to, aby szkolenia odbywały się na terenie Republiki Federalnej Niemiec (RFN), gdyż miało to znaczenie prestiżowe oraz zwiększało rolę Berlina w polityce anty kryzysowej UE. Niemniej koszty całej operacji i mniejsza odległość od teatru działań wojennych przesądziły o lokalizacji działań szkoleniowych w Polsce²⁶. Był to jeden z wielu sporów między obu państwami, które uwidoczniły się po wybuchu wojny na Ukrainie.

Opisywany sposób działania UE był związany z preferencjami państw Europy Zachodniej i ich społeczeństw. Presja ze strony Europy Środkowej, aby Bruksela w większym stopniu zaangażowała się na rzecz walczącej Ukrainy, przyniosła więc tylko umiarkowany skutek, gdyż instytucje unijne zwyczajowo brały pod uwagę w pierwszym rzędzie poglądy kształtowane w zachodniej części kontynentu. A w odniesieniu do wojny na Ukrainie opinia publiczna i elity z zachodniej części UE wyraźnie zezwalały na otwarcie granic dla uchodźców oraz pomoc humanitarną, natomiast były niechętne wobec przekazywania broni do Kijowa, przyspieszenia ukraińskiej akcesji do UE, jak również wprowadzania sankcji, które mogły uderzyć rykoszetem w gospodarki państw członkowskich²⁷. Różnice stanowisk między poszczególnymi krajami doprowadziły do tego, że UE wprowadzała kolejne pakiety sankcji bardzo powoli. Były one pełne luk i wyjątków, a także tylko w umiarkowanym stopniu uderzały w interesy Federacji Rosyjskiej. Tak było przynajmniej w 2022 r.

Agresja rosyjska na Ukrainę spowodowała wzrost znaczenia państw członkowskich i międzyrządowej kooperacji w UE²⁸, ale też ukazała spadek skuteczności Unii jako organizacji podejmującej wyzwania

²⁴ J. Barigazzi, *EU Looks to Dedicate €1B to Howitzer Shells for Ukraine*, Politico, 2.03.2023, <https://www.politico.eu/article/eu-plan-dedicate-ammunition-1-billion-euro-howitzer-shells-ukraine-war/> [dostęp: 27.03.2023].

²⁵ *EU Military Assistance Mission in support of Ukraine*, https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine/about-eu-military-assistance-mission-support-ukraine-eumam-ukraine_en?s=410260 [dostęp: 27.02.2023].

²⁶ *Wojna na Ukrainie. Szykuje się nowa awantura między Berlinem a Warszawą*, Do Rzeczy, 15.11.2022, <https://dorzeczy.pl/kraj/369709/awantura-miedzy-polska-a-niemcami-chodzi-o-szkolenie-ukraincow.html> [dostęp: 27.02.2023].

²⁷ P. Genschel, *Bellucist Integration?*, s. 1893.

²⁸ *Ibidem*, s. 1886, 1889.

geopolityczne²⁹. Zwiększenie wpływów państw w sytuacji wojny na Ukrainie było spowodowane tym, że sfera bezpieczeństwa oraz kwestie geostrategiczne należały do kluczowych kompetencji państwowych. Były wyrazem suwerenności członków UE, jak również w ogromnym stopniu wymagały jednomyślności w decyzjach instytucji międzyrządowych UE. Tak było w odniesieniu do kolejnych pakietów sankcji nakładanych na Federację Rosyjską, które choć były przygotowywane przez Komisję Europejską, to jednak zawsze w porozumieniu z rządami narodowymi. Za każdym razem wymagały też zgody wszystkich państw członkowskich. Komisja dążyła do zwiększenia swoich uprawnień w zakresie nakładania, a zwłaszcza egzekwowania sankcji, ale państwa się przed tym broniły, uznając, że ta kwestia jest wyłączną kompetencją Rady UE³⁰. Najbardziej niechętne wobec poszerzania władzy Komisji w tym obszarze były kraje Europy Zachodniej, zapewne dlatego, że z dużą rezerwą podchodziły one do karania Federacji Rosyjskiej. Dlatego nie obserwowaliśmy w tym kryzysie przesunięcia kompetencji krajowych do instytucji unijnych, a raczej wzmocnienie władztwa narodowego w zakresie bezpieczeństwa. Wojna nie stała się więc czynnikiem państwowotwórczym w odniesieniu do UE³¹. Co więcej, nastąpiła „reaktywacja relacji transatlantyckich”³², jak również pogłębiła się zależność europejskiego bezpieczeństwa od NATO i wsparcia ze strony Waszyngtonu³³.

Trudno, aby było inaczej. Wprowadzie Traktat o Unii Europejskiej wprowadził w art. 42(7) tzw. klauzulę wzajemnej obrony, niemniej uznaje się, że jest ona słabszą gwarancją pomocy niż art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Gwarancje wsparcia NATO są bowiem udzielane przez największe mocarstwo wojskowe, czyli USA, mające rzeczywisty potencjał okazania takiej pomocy, w przeciwieństwie do większości państw członkowskich UE. Już po pierwszej agresji rosyjskiej na Ukrainę z 2014 r. Unia Europejska podjęła decyzję o zmniejszeniu zakresu planowanych wojsk szybkiego reagowania z ustalonego jeszcze w 1999 r. pułapu 60 tys. do 5 tys. żołnierzy (w założeniu takie siły miałyby powstać do roku 2025). Z kolei w odpowiedzi na rosyjską agresję z 2022 r. NATO zwiększyło swoją obecność na tzw. wschodniej

²⁹ V. Anghel, E. Jones, *Is Europe Really Forged through Crisis?*, s. 766–786.

³⁰ J. Barigazzi, P. Tamma, L. Kijewski, *EU Countries Push Back Against Fines for Russian Frozen Assets*, Politico, 22.02.2023, <https://www.politico.eu/article/eu-countries-push-back-against-fines-russian-frozen-assets-kremlin-ukraine-g7-sanctions/> [dostęp: 27.02.2023].

³¹ P. Genschel, *Bellicist Integration?*, s. 1898.

³² V. Anghel, E. Jones, *Is Europe Really Forged through Crisis?*, s. 766–786.

³³ P. Genschel, *Bellicist Integration?*, s. 1890.

flance do 40 tys. żołnierzy i rozpoczęło dyskusję o zwiększeniu tego kontyngentu w przyszłości do 300 tys.³⁴

KSZTAŁTOWANIE POTENCJAŁU OBRONNEGO W UE

Zastanawiając się nad skutkami wojny na Ukrainie dla integracji europejskiej, nie sposób nie odnieść się do kwestii kształtowania europejskich zdolności obronnych, a więc rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Na konferencji bezpieczeństwa w Monachium w roku 2017 kanclerz Angela Merkel wezwała państwa członkowskie do przejęcia odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa kontynentu we własne ręce³⁵. W sierpniu 2022 r., a więc już po ponownej agresji rosyjskiej na Ukrainę, na Uniwersytecie Karola w Pradze Olaf Scholz nakreślił wizję silniejszej, bardziej suwerennej i zdolnej do samodzielnego podejmowania wyzwań geopolitycznych Unii Europejskiej³⁶. Wystąpienie kanclerza Niemiec było odpowiedzią na francuską ideę strategicznej autonomii UE, która zdaniem prezydenta Emmanuela Macrona, powinna bazować na wspólnych interwencyjnych siłach zbrojnych, wspólnym budżecie obronnym i jednolitej doktrynie wojskowej³⁷.

Zwolennicy autonomii strategicznej lub suwerenności europejskiej wskazują najczęściej na możliwość wycofania się Stanów Zjednoczonych z Europy na rzecz azjatyckiego obszaru rywalizacji z Chinami. Opuszczona Unia musi więc mieć zdolności do własnej obrony. Jednak w chwili zagrożenia rosyjskiego to właśnie USA podjęły w największym stopniu ciężar pomocy Ukrainie, a także wzmocnienia zagrożonych państw Europy Środkowej. Francja i Niemcy się wahały. Ponadto rozwój WPBiO uzasadnia się koniecznością ujednoczenia zakupów wojskowych i uzbrojenia w państwach członkowskich, aby wyeliminować marnotrawstwo środków finansowych³⁸.

³⁴ *Ibidem*, s. 1895.

³⁵ *Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel on 18 February 2017 at the 53rd Munich Security Conference, 18 February 2017 in München*, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/speech-by-federal-chancellor-dr-angela-merkel-on-18-february-2017-at-the-53rd-munich-security-conference-415114> [dostęp: 27.02.2023].

³⁶ *Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Charles University in Prague on Monday, 29 August 2022*, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752> [dostęp: 27.02.2023].

³⁷ K. Willsher, *Europe Must Be More Independent and Shore Up Its Defence, Says Macron*, „The Guardian”, 3.03.2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/03/europe-must-become-more-independent-shore-up-defence-emmanuel-macron> [dostęp: 27.02.2023].

³⁸ E. Sabatino, *The European Defence Fund: A Step Towards a Single Market for Defence?*, „Journal of European Integration” 2022, t. 44, nr 1, s. 133–148, DOI: 10.1080/07036337.2021.2011264.

Komisja Europejska przedstawiła w maju 2022 r. nowy plan koordynacji wydatków wojskowych w państwach UE, proponując jako zachętę dość skromne środki w wysokości 500 mln euro³⁹. Wspólne przetargi miałyby wzmocnić zdolności europejskiego przemysłu zbrojeniowego, a więc przede wszystkim korporacji francuskich i niemieckich. Jednocześnie było to kolejne narzędzie Unii do ograniczania zakupów uzbrojenia pozaeuropejskiego, np. amerykańskiego lub koreańskiego⁴⁰. Takie rozwiązanie uderzało w interesy państw tzw. wschodniej flanki NATO, które do tej pory w największym stopniu zawięzały swoje bezpieczeństwo USA. O problemach zakupów uzbrojenia europejskiego przekonało się kilka państw, które chciały wysłać niemiecką broń na Ukrainę, co przynajmniej na początku 2022 r. blokował Berlin⁴¹. Dlatego prace nad powołaniem platformy dla wspólnych zakupów uzbrojenia w UE przedłużały się. Jednocześnie pojawił się pomysł wspólnych zakupów europejskiej amunicji, początkowo z myślą o pomocy walczącej Ukrainie⁴².

Plany rozwoju polityki obrony UE mają dwa główne komponenty. Pierwszy dotyczy zwiększenia potencjału produkcji uzbrojenia, co służy wzmocnieniu bazy przemysłowej, głównie we Francji i Niemczech⁴³, jak również ich możliwości eksportowych na rynku wewnętrznym Unii oraz w skali globalnej. Według raportu SIPRI⁴⁴ trzecim największym eksporterem broni na świecie była Francja, Niemcy zaś znalazły się na piątej pozycji. Już po rosyjskiej agresji na Ukrainę z roku 2014 oba kraje sprzedawały uzbrojenie również do Federacji Rosyjskiej⁴⁵.

³⁹ European Commission Proposes €500 Million Instrument for Common Defence Procurement – EDIRPA, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/european-commission-proposes-eu500-million-instrument-common-defence-procurement-edirpa-2022-07-19_en [dostęp: 27.02.2023].

⁴⁰ T.G. Grosse, *Pozatraktatowe metody rozwoju integracji: przykład Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Studia Polityczne” 2019, t. 47, nr 1, s. 93–112, DOI: 10.35757/STP.2019.47.1.5.

⁴¹ *Germany Blocks Estonian Arms Exports to Ukraine: Report*, „Deutsche Welle”, 21.01.2022, <https://www.dw.com/en/germany-blocks-estonian-arms-exports-to-ukraine-report/a-60520988> [dostęp: 27.02.2023].

⁴² J. Barigazzi, *When not If: EU Wants to Buy Bullets for Ukraine – Doing It Will Be Harder*, Politico, 20.02.2023, <https://www.politico.eu/article/european-union-buying-ammunition-for-ukraine/> [dostęp: 27.02.2023].

⁴³ M. Weiss, F. Biermann, *Networked Politics and the Supply of European Defence Integration*, „Journal of European Public Policy” 2022, t. 29, nr 6, s. 910–931, DOI: 10.1080/13501763.2021.1916057.

⁴⁴ P.D. Wezeman, A. Kuimova, S.T. Wezeman, *Trends in International Arms Transfers, 2021*, SIPRI Fact Sheet, marzec 2022, s. 2, https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs_2203_at_2021.pdf [dostęp: 27.02.2023].

⁴⁵ J. Barnes, J. Huggler, D. Penna, *Exclusive: France and Germany Evaded Arms Embargo to Sell Weapons to Russia*, „The Telegraph”, 22.04.2022, <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2022/04/22/exclusive-france-germany-evaded-arms-embargo-sell-weapons-russia/> [dostęp: 27.02.2023].

Drugim komponentem planów związanych z unijną polityką obrony jest geopolityka. Właśnie dlatego w praskim przemówieniu Scholz podkreślał konieczność zwiększenia zakresu głosowania większościowego w sprawach dotyczących polityki zewnętrznej UE. Dawałoby to oczywistą przewagę największym państwom Unii. Było jednak trudne do przyjęcia dla krajów wschodniej flanki NATO, zważywszy na tradycyjne kierunki niemieckiej i francuskiej geopolityki. Nawet w siedem miesięcy po pełnoskalowej inwazji rosyjskiej na Ukrainę Merkel proponowała stworzenie paneuropejskiej architektury bezpieczeństwa obejmującej Rosję⁴⁶. Innymi słowy, politycy niemieccy nie dążyli do zbudowania silnej polityki unijnej, mającej odstraszać, a w sytuacji krytycznej także bronić państw członkowskich UE. Raczej zamierzali się porozumieć z Rosją. Było to dość naiwne podejście do tego zagrożenia. Mogło się zakończyć kolejnymi ustępstwami wobec Kremla, najpierw w odniesieniu do rosyjskich żądań wobec Ukrainy (i Białorusi), ale później również kosztem interesów państw bałtyckich i innych państw Europy Środkowej.

Warto powtórzyć, że WPBiO miała przede wszystkim budować potencjał przemysłowy i technologiczny największych korporacji zbrojeniowych, głównie w Europie Zachodniej, a także umożliwić im ekspansję eksportową. Przy okazji, zgodnie z koncepcjami rozwoju integracji preferowanymi w Berlinie, mogła zwiększyć nieco uprawnień Komisji Europejskiej⁴⁷. Miała także zachęcać największych importerów uzbrojenia – głównie kraje Europy Środkowej i Południowej – do zakupu broni w zachodnioeuropejskich korporacjach dofinansowywanych z budżetu UE, a jednocześnie zniechęcać do nabywania uzbrojenia spoza UE. W ten sposób wzmacnianie WPBiO służyła osłabianiu wpływów Waszyngtonu w Europie, a także promowaniu koncepcji ładu wielobiegunowego, w ramach którego to Berlin i Paryż miały potencjalnie być najważniejszymi ośrodkami geopolitycznymi w ramach UE.

Od 24 lutego 2022 r. system bezpieczeństwa w Europie był wystawiony na próbę i stopniowo ulegał zmianie. Nie opierał się on jednak na WPBiO, ale raczej na Sojuszu Północnoatlantyckim, a zwłaszcza na wiarygodności Stanów Zjednoczonych Ameryki. System bezpieczeństwa kształtowany pod wpływem wojny objął Ukrainę i miał gwa-

⁴⁶ *Merkel irritiert mit nächster Aussage über Russland*, Focus Online, 30.09.2022, https://www.focus.de/politik/deutschland/bei-auftritt-in-goslar-merkel-irritiert-mit-naechster-aussage-ueber-russland_id_156348871.html [dostęp: 27.02.2023].

⁴⁷ E. Sabatino, *The European Defence Fund*, s. 141.

rantować realną obronę przed agresją rosyjską. W największym stopniu tworzyły go, poza USA, także Zjednoczone Królestwo i państwa wschodniej flanki NATO na czele z Polską⁴⁸. Następnie system ten został wzmocniony przez planowaną akcesję Szwecji i Finlandii do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Odpowiedź polskiego rządu na wojnę w postaci masowych zakupów uzbrojenia i wzmacniania krajowego potencjału zbrojeniowego powodowała, że to właśnie Polska stawała się jednym z najważniejszych państw mogących wspierać w zakresie bezpieczeństwa inne państwa członkowskie UE. W połączeniu z potencjałem takich krajów jak Finlandia oraz wsparciem ze strony USA Polska stawała się kluczowym elementem systemu bezpieczeństwa w przeciwieństwie do rozdartych strategicznie i wahających się Niemiec lub Francji⁴⁹. Dostrzegli to eksperci zachodnioeuropejscy, m.in. na łamach prasy francuskiej. „Wojna oznacza przetasowanie kart w Unii Europejskiej. Z jednej strony francusko-niemiecka para nie umiała – lub nie chciała – objąć przywództwa w europejskich dostawach broni do Kijowa i czasami wysyłała trudny do odczytania komunikat, rozdarty między obroną Ukrainy a wyciągniętą ręką do Rosji. Z drugiej strony, jeśli rzeczywiście w tej wojnie istnieje europejska siła napędowa, to wyraźnie pochodzi ona ze Wschodu. Polska stała się pierwszym krajem UE pod względem militarnego wsparcia Ukrainy”⁵⁰.

W ten sposób wojna budowała znaczenie geopolityczne Trójmorza, a więc szeroko rozumianej wschodniej flanki NATO⁵¹. Odbywało się to kosztem wpływów Berlina⁵² i osłabiało jego możliwości kontrolowania Europy Środkowej, np. przez instrumenty unijne. Sam Scholz przyznał w praskim przemówieniu: „centrum Europy przesuwa się na wschód”⁵³. Właśnie dlatego swoje programowe wystąpienie kanclerz

⁴⁸ A.A. Michta, *Ukraine: A Battle over the Future of Europe*, Politico, 26.12.2022, <https://www.politico.eu/article/ukraine-battle-over-future-europe/> [dostęp: 27.02.2023].

⁴⁹ M. Shurkin, *Olaf Scholz and the New, New Europe*, 23.01.2023, <https://www.shurbros.com/post/olaf-scholz-and-the-new-new-europe> [dostęp: 27.02.2023].

⁵⁰ P. Haroche, *L'avenir de la défense européenne passe par le couple franco-polonais*, „Le Monde”, 16.03.2023, https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/03/16/l-avenir-de-la-defense-europeenne-passe-par-le-couple-franco-polonais_6165683_3232.html [dostęp: 27.03.2024].

⁵¹ A.A. Michta, *The Ukraine War Is a Game Changer: America Must Support the 'Intermarium' Region*, 19FortyFive, <https://www.19fortyfive.com/2023/02/the-ukraine-war-is-a-game-changer-america-must-support-the-intermarium-region/> [dostęp: 27.02.2023].

⁵² S. Erlanger, *Ukraine War Accelerates Shift of Power in Europe to the East*, „The New York Times”, 26.01.2023, <https://www.nytimes.com/2023/01/26/world/europe/eu-nato-power-ukraine-war.html> [dostęp: 27.02.2023].

⁵³ *Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Charles University in Prague on Monday.*

RFN wygłosił w Pradze, starając się odbudować wiarygodność Niemiec w Europie Środkowo-Wschodniej, ale również w oczach polityków amerykańskich.

Wkrótce Berlin złożył państwom tego regionu propozycję wspólnych zakupów systemów obrony powietrznej i rakiet, które następnie miałyby zostać wpięte do natowskiego systemu obrony powietrznej i przeciwrakietowej⁵⁴. Warto odnotować, że inicjatywy niemieckiej nie przyjęła Polska. Powodem było to, że Warszawa prowadziła zaawansowaną współpracę wojskowo-przemysłową w ramach programu obrony powietrznej średniego zasięgu Wisła ze Stanami Zjednoczonymi, a w ramach programu obrony powietrznej krótkiego zasięgu Narrew – z Wielką Brytanią. Być może jednak, po kłopotach związanych z przekazaniem niemieckiego uzbrojenia na Ukrainę (a także czołgów Leopard do Polski), Warszawa zniechęciła się do kupowania uzbrojenia w RFN (tj. produkowanego przez niemiecką firmę Diehl Defence systemu IRIS-T SLM). Innym czynnikiem mogły być rozbieżności geopolityczne między obu państwami oraz spory dotyczące reparacji za straty poniesione w II wojnie światowej i wstrzymywania Polsce wypłaty funduszy unijnych.

Wahania Berlina związane z wojną na Ukrainie podsumował premier Mateusz Morawiecki, który zarzucił politykom niemieckim, że zachowują się tak, jakby chcieli być „na wpół w ciąży”⁵⁵. Dopiero po długich namowach, a nawet presji międzynarodowej, Scholz podjął decyzję o wysłaniu ciężkiego uzbrojenia (w tym czołgów) na Ukrainę. Zgodnie z wcześniejszą praktyką niemieckich władz dostawy tej broni były mocno spóźnione i nie miały większego znaczenia dla losów wojny⁵⁶. W dalszym ciągu Berlin odmawiał przykładowo dostarczenia rakiet dalekiego zasięgu Taurus, na czym zależało Ukrainie⁵⁷.

Dlatego wzmocnienie krajów Trójmorza stanowiło realną barierę przed agresją rosyjską, czego w żaden sposób nie gwarantowały

⁵⁴ J. Gotkowska, *Niemiecka inicjatywa „europejskiej tarczy przeciwlotniczej i przeciwrakietowej”*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Analizy, 14.10.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-10-14/niemiecka-inicjatywa-europejskiej-tarczy-przeciwlotniczej-i> [dostęp: 27.02.2023].

⁵⁵ F. Eder, G. Rinaldi, *Berlin Bulletin: Scholz Won't Be Lectured*, Politico, 24.02.2023, <https://www.politico.eu/newsletter/berlin-bulletin/scholz-wont-be-lectured-coalition-time-of-reckoning-art-of-the-insult/> [dostęp: 27.02.2023].

⁵⁶ *Ukraina może nie dostać wszystkich czołgów, które obiecał jej Zachód*, „Do Rzeczy”, 16.02.2023, <https://dorzeczy.pl/swiat/405622/ukraina-moze-nie-otrzymac-wszystkich-obiecanych-czolgow.html> [dostęp: 27.02.2023].

⁵⁷ *Scholz Defends Refusal to Send Taurus Missiles to Ukraine*, „Deutsche Welle”, 26.02.2024, <https://www.dw.com/en/scholz-defends-refusal-to-send-aurus-missiles-to-ukraine/a-68380516> [dostęp: 27.02.2024].

ani Berlin, ani Paryż⁵⁸, a tym samym również WPBiO – kontrolowana przecież w dużym stopniu przez obie stolice. Wzmocniona Europa Środkowo-Wschodnia mogła potencjalnie stanowić też przeszkodę dla powrotu do współdziałania geoeconomicznego między Niemcami (oraz Francją) a Federacją Rosyjską. Co więcej, pierwszy okres pełnoskalowej wojny na Ukrainie w poważnym stopniu kompromitował ideę autonomii strategicznej, lansowanej wcześniej przez Paryż i Berlin.

Wspomniana koncepcja miała prowadzić do zwiększenia emancypacji UE z wpływów Waszyngtonu. Temu w założeniach miało służyć opracowanie tzw. kompasu strategicznego⁵⁹. Z tego też powodu proces wypracowywania strategii bezpieczeństwa UE nie tylko się przedłużał, ale i budził poważne kontrowersje wśród państw członkowskich i. Ponadto idea autonomii strategicznej miała wzmacniać rolę Paryża i Berlina w procesach integracyjnych, a przed wybuchem wojny z 2022 r. – skutkowała też coraz silniejszym zbliżeniem obu stolic z Moskwą. Co interesujące, agresja rosyjska na Ukrainę z 2014 r. w najmniejszym stopniu nie osłabiła tych tendencji. W roku 2015 podjęto decyzje o budowie drugiej nitki Nord Stream, a więc wzmocniono geoeconomiczne zbliżenie z Rosją. Rok później rozpoczął się kryzys dotyczący łamania tzw. wartości europejskich. Niezależnie od meritum sporu w jego tle pojawiły się ważne różnice geopolityczne, dotyczące m.in. przyszłości ustrojowej UE oraz podmiotowości Europy Środkowej. Trudno też nie dostrzec, że presja w sprawie tzw. Praworządności, wywierana przez instytucje unijne i wspierana przez Paryż oraz Berlin, osłabiała międzynarodową pozycję proatlantyckiego rządu w Warszawie, na którym od 2022 r. opierało się w dużej mierze bezpieczeństwo kontynentu.

Wojna na Ukrainie osłabiła rolę tandemu francusko-niemieckiego w UE, ale również w pewnym stopniu podmyła szanse rozwoju wspólnej obrony w ramach UE. Przykładowo Francuzi byli rozczarowani decyzją Berlina o zakupie amerykańskiego myśliwca wielozadaniowego F-35, zdolnego do przenoszenia głowic nuklearnych. Uderzyło to bowiem w plany budowania samolotu szóstej generacji we współpracy korporacji niemieckich, francuskich i hiszpańskich. Jeden z francuskich ekspertów, powiązany z ministerstwem obrony, Pierre Haroche, uznał, że priorytetem RFN nie jest wzmacnianie europejskiej obronności, ale odbudowa własnego potencjału wojskowego, tak, aby spełnić

⁵⁸ S.G. Jones, C. Wall, R. Ellehuus, *Europe's High-End Military Challenges: The Future of European Capabilities and Missions*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2021; M. Budzisz, *Samotność strategiczna Polski, Zona Zero*, Warszawa 2022, s. 206–209.

⁵⁹ E. Sabatino, *The European Defence Fund*, s. 138.

wymogi NATO. Temu w założeniu miał służyć nowy fundusz na rzecz modernizacji niemieckiej armii w wysokości 100 mld euro. Francuski ekspert dodał, że Paryż nie może więc polegać na Berlinie w sprawach obronności⁶⁰.

Dokładnie ten sam wniosek mogła wyciągnąć większość państw wschodniej części UE, w największym stopniu zagrożonych przez rosyjski imperializm. Mogły bowiem czuć się rozczarowane postawą Francji i Niemiec wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę, przynajmniej w pierwszej fazie tej wojny. To wszakże Macron apelował, aby umożliwić Putinowi wyjście z wojny „z twarzą”⁶¹, a także „dać Rosji gwarancje bezpieczeństwa”⁶². Scholz zaś nie chciał być „wciągnięty w nie swoją wojnę”⁶³, a także wielokrotnie odmawiał dostarczenia ciężkiego uzbrojenia walczącej Ukrainie.

Według Kilońskiego Instytutu Gospodarki Światowej⁶⁴ w sierpniu 2022 r. Niemcy deklarowały wsparcie wojskowe dla Ukrainy w wysokości 1,2 mld euro, Francja zaś – 233 mln. W ten sposób o wiele słabsza ekonomicznie Polska wsparła Kijów znacząco większą kwotą (ok. 1,8 mld euro) aniżeli łączna pomoc Berlina i Paryża. Później deklarowana pomoc wojskowa ze strony RFN się zwiększała, ale w dalszym ciągu w stosunku do PKB, wsparcie udzielone przez Warszawę było nadal znacząco większe. Do tego dodać należy postawę RFN na madryckim szczycie NATO, kiedy blokowała możliwości większego wzmocnienia państw wschodniej flanki, w tym Polski. Berlin nie wywiązał się też z obietnicy dostarczenia Warszawie czołgów Leopard, które miały zastąpić wysłane na Ukrainę wozy T-72.

Czy w ten sposób można było zdobyć zaufanie Polski i innych państw frontowych dla francusko-niemieckiego przywództwa w polityce obrony UE? Czy można było liczyć na to, że niemiecki fundusz modernizacji armii będzie służył obronie państw wschodniej flanki

⁶⁰ C. Caulcutt, H. von der Burchard, J. Barigazzi, *When Will Europe Learn to Defend Itself?*, Politico, 27.09.2022, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-olaf-scholz-defense-europe-strategic-autonomy-ukraine-war/> [dostęp: 27.02.2023].

⁶¹ O. Schmitt, *«Il ne faut pas humilier la Russie». La formule et ses implications politico-stratégiques*, Le Rubicon, 16.06.2022, <https://lerubicon.org/publication/il-ne-faut-pas-humilier-la-russie/> [dostęp: 27.02.2023].

⁶² *Macron Says New Security Architecture Should Give Guarantees for Russia*, Reuters, 3.12.2022, <https://www.reuters.com/world/europe/macron-says-new-security-architecture-should-give-guarantees-russia-2022-12-03/> [dostęp: 27.02.2023].

⁶³ *Nicht eskalieren und nicht nachgeben*, tagesschau ARD 1, 21.08.2022, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/scholz-ukraine-127.html> [dostęp: 27.02.2023].

⁶⁴ A. Antezza, A. Frank, P. Frank, L. Franz, I. Kharitonov, B. Kumar, E. Rebinskaya, Ch. Trebesch, *The Ukraine Support Tracker: Which Countries Help Ukraine And How?*, Kiel Working Paper No. 2218, sierpień 2022, s. 25.

NATO? W 2022 r. wiarygodność RFN w sferze bezpieczeństwa wyraźnie się zmniejszyła. Wyrazem tego była rosnąca nieufność ze strony Warszawy wobec zachodniego sąsiada, której przykładem była m.in. początkowa niechęć do przyjęcia baterii Patriot oferowanej przez Niemcy dla ochrony terytorium na wschodzie Polski⁶⁵. Innym tego przykładem były trudności porozumienia się z firmami niemieckimi co do naprawy w Polsce uzbrojenia przekazywanego przez RFN Ukrainie⁶⁶. W tej sytuacji propozycje wzmocnienia WPBiO były przyjmowane ze sceptycyzmem, gdyż nie dawały gwarancji skutecznej odpowiedzi na imperializm rosyjski. Zaostrzone podczas wojny na Ukrainie różnice geopolityczne między Europą Zachodnią a Środkową pogłębiały rozdziewki między sojusznikami. To musiało osłabić państwowotwórcze tendencje w Unii, zwłaszcza w odniesieniu do WPBiO, ale również w zakresie poszerzenia zakresu głosowania większością kwalifikowaną w polityce zewnętrznej UE.

PODSUMOWANIE

Stosunek Paryża i Berlina do Moskwy oraz do Kijowa, zarówno przed 2022 r., jak i tuż po powtórnej agresji rosyjskiej na Ukrainę różnił się od postępowania większości stolic Europy Środkowej. W poprzednich kryzysach dotyczących Unii Europejskiej Francja i Niemcy występowały w roli liderów całej wspólnoty. W momencie wybuchu pełnoskalowej wojny na Ukrainie zachowywali jednak dystans lub wręcz utrudniali zaangażowanie Unii na rzecz pomocy dla Kijowa lub nakładania sankcji na Moskwę. Dlatego można uznać, że wojna na Ukrainie nie była katalizatorem kształtowania funkcji państwowych w UE lub spektakularnego rozwoju WPBiO, przynajmniej w latach 2022–2023. Wspomniana polityka nie miała, jak się wydaje, w założeniach polityków niemieckich i francuskich przeciwdziałać imperialnym zakusom Rosji, a tym samym wzmocniać bezpieczeństwa państw członkowskich usytuowanych na wschodzie Unii. To podważyło legitymizację dla dalszej centralizacji i federalizacji UE. Choć parły do nich elity w Europie Zachodniej, to jednak mniejsze zaufanie do tych planów wykazywali politycy w Europie Środkowej, co mogło je zniweczyć, a przynajmniej utrudnić ich realizację.

⁶⁵ *Ukraine War: Poland's Surprise Move to Reject German Air Defence System Causes Stir*, Euronews, 25.11.2022, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/11/25/poland-saying-no-to-german-patriot-air-defence-system-causes-a-stir> [dostęp: 27.02.2023].

⁶⁶ *Wojna na Ukrainie. Szykuje się nowa awantura między Berlinem a Warszawą*.

Większość państw wschodniej flanki NATO nie akceptowała planów Paryża i Berlina dotyczących autonomii strategicznej wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego i USA. Wręcz przeciwnie, upatrywała w Waszyngtonie gwaranta swojego bezpieczeństwa. W tej sferze struktury NATO były więc dużo bardziej wiarygodne dla tych krajów aniżeli wsparcie ze strony WPBiO, Francji lub Niemiec. Na tym tle doszło w roku 2022 do rozdarcia strategicznego w łonie państw UE, ale również pośrednio NATO, choć w tym drugim wypadku miało to mniejsze negatywne konsekwencje dla wiarygodności i spójności sojuszu, z uwagi na dominującą rolę USA. Wyrazem geostrategicznego pęknięcia w łonie UE było choćby to, że w czasie wojny na Ukrainie – Francja i Niemcy mobilizowały pozostałe państwa członkowskie przeciwko USA, a dokładnie w celu odpowiedzi na amerykańską ustawę o redukowaniu inflacji (ang. Inflation Reduction Act)⁶⁷.

Naukowcy zajmujący się teoretycznymi aspektami integracji europejskiej zwracają uwagę na to, że zagrożenie dla bezpieczeństwa raczej nie przyspieszy tendencji państwowotwórczych w UE. „Wojna może bowiem również wywołać brak jedności i konflikt, eksponując asymetrie, które zwykle wydają się niepozorne i nieistotne politycznie”⁶⁸. Dlatego bardziej prawdopodobna jest współpraca międzyrządowa w UE oraz wykorzystanie istniejącego potencjału obronnego na poziomie narodowym aniżeli budowanie dopiero instytucji i potencjału na szczeblu państwa federalnego w UE. „Jeżeli potencjał sub-federalny jest duży, utworzenie nowego potencjału federalnego może być stratą czasu i zasobów (...) Budowanie potencjału UE nie zapewnia więc istotnych korzyści w zakresie zarządzania w porównaniu z budowaniem potencjału na poziomie krajowym w państwach członkowskich”⁶⁹.

Po agresji Moskwy na Ukrainę pojawiły się wprawdzie w UE wezwania do rozwoju i centralizacji WPBiO, w tym poprzez zmiany traktatowe, niemniej dotychczasowe doświadczenia wskazują, że postępy w zakresie omawianej polityki unijnej były umiarkowane i przede

⁶⁷ T.G. Grosse, *Berlin-Paryż kontra Waszyngton*, „Rzeczpospolita”, 27.12.2022, <https://www.rp.pl/publicystyka/art37669261-tomasz-grzegorz-grosse-berlin-paryz-kontra-waszyngton> [dostęp: 27.02.2024].

⁶⁸ „War can also trigger disunity and conflict by exposing asymmetries that are usually inconspicuous and irrelevant politically”. Por. P. Genschel, L. Leek, J. Weyns, *War and Integration. The Russian Attack on Ukraine and the Institutional Development of the EU*, „Journal of European Integration” 2023, t. 45, nr 3, s. 356, DOI: 10.1080/07036337.2023.2183397.

⁶⁹ „If sub-federal capacity is large and scalable, the creation of new federal capacity may be a waste of time and resources (...) EU capacity building does not offer substantive governance benefits over national capacity building in the member states”. Por. P. Genschel, L. Leek, J. Weyns, *War and Integration*, s. 356.

wszystkim miały charakter międzyrządowy⁷⁰. Tak było w przypadku Kompas Strategicznego, dokumentu przyjętego przez państwa członkowskie w marcu 2022 r., który miał być wdrażany głównie przez instrumenty narodowe i potencjał państw członkowskich. Podobnie było w odniesieniu do Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, zarządzanego na poziomie międzyrządowym – jego środki finansowe znajdowały się poza głównym budżetem UE i pochodziły w całości ze składek państw członkowskich. Bardziej ponadnarodowy charakter miały propozycje dotyczące wspólnych przetargów zbrojeniowych w UE oraz Europejskiego programu na rzecz przemysłu obronnego (EDIP) z roku 2024. Warto jednak zwrócić uwagę na stosunkowo skromne środki finansowe UE mające wspierać obie te inicjatywy. W przypadku EDIP do roku 2027 zarezerwowano jedynie 1,5 mld euro⁷¹, co przy kosztach uzbrojenia miało bardziej symboliczny niż realny wpływ na wsparcie rozlicznych deficytów sektora obronnego w krajach UE. Polityka obrony oraz konieczność rozwoju sił zbrojnych oraz przemysłu zbrojeniowego w Europie pozostawała więc zasadniczo w gestii rządów narodowych.

Zgodnie z przewidywaniami Stephena M. Walta⁷² wojna na Ukrainie mogła być impulsem integracji dla państw zagrożonych przez imperiaлизм rosyjski. Ale dotyczyło to w moim przekonaniu przede wszystkim krajów Europy Środkowej i Wschodniej, a mniej całej UE. Fundusze unijne przecież nie wzmocniły w czasie tej wojny polskiej armii, mimo że to od niej w dużej mierze zależało bezpieczeństwo Starego Kontynentu. Zamiast tego środki finansowe UE dla Warszawy były blokowane do roku 2024, a pomoc dla uchodźców była stosunkowo niewielka. Możliwe było natomiast pogłębienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa między państwami mającymi wspólne poczucie zagrożenia ze strony imperializmu rosyjskiego. Nastąpiło również zacieśnienie międzyrządowej współpracy w ramach NATO, przy czym nie bez znaczenia była mobilizacja właśnie na wschodniej flance tego sojuszu – poszerzonego w chwili zagrożenia o Szwecję i Finlandię i przy znaczącym wsparciu USA i Zjednoczonego Królestwa. W tym kontekście

⁷⁰ Szerzej: D. Fiott, *In Every Crisis an Opportunity? European Union Integration in Defence and the War on Ukraine*, „Journal of European Integration” 2023, t. 45, nr 3, s. 447–462, DOI: 10.1080/07036337.2023.2183395.

⁷¹ *Pierwsza w historii strategia przemysłu obronnego i nowy program na rzecz przemysłu obronnego mające na celu zwiększenie gotowości i bezpieczeństwa Europy*, Komisja Europejska – Komunikat prasowy, Brussels, 5.03.2024.

⁷² S.M. Walt, *The Top Five Lessons from Year One of Ukraine’s War*, Foreign Policy, 9.02.2023, <https://foreignpolicy.com/2023/02/09/the-top-five-lessons-from-year-one-of-ukraines-war/> [dostęp: 27.02.2023].

możliwości wykorzystania zagrożenia rosyjskiego do państwowotwórczego rozwoju UE wydawały się niewielkie.

BIBLIOGRAFIA

- Anghel V., Jones E., *Is Europe Really Forged through Crisis? Pandemic EU and the Russia – Ukraine War*, „Journal of European Public Policy” 2023, t. 30, nr 4, s. 766–786, DOI: 10.1080/13501763.2022.2140820.
- Antezza A., Frank A., Frank P., Franz L., Kharitonov I., Kumar B., Rebinskaya E., Trebesch Ch., *The Ukraine Support Tracker: Which Countries Help Ukraine And How?*, Kiel Working Paper No. 2218, sierpień 2022.
- Berman H., *Law and Revolution*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England 1983.
- Budzisz M., *Samotność strategiczna Polski*, Zona Zero, Warszawa 2022.
- Caporaso J.A., *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-modern?*, „Journal of Common Market Studies” 1996, t. 34, nr 1, s. 29–52, DOI: 10.1111/j.1468-5965.1996.tb00559.x.
- Eilstrup-Sangiovanni M., *The Anachronism of Bellicist State-building*, „Journal of European Public Policy” 2022, t. 29, nr 12, s. 1901–1915, DOI: 10.1080/13501763.2022.2141825.
- Fiott D., *In Every Crisis an Opportunity? European Union Integration in Defence and the War on Ukraine*, „Journal of European Integration” 2023, t. 45, nr 3, s. 447–462, DOI: 10.1080/07036337.2023.2183395.
- Fix L., Mankoff J., *Europe Has to Step Up on Ukraine to Keep the U.S. From Stepping Back*, Council on Foreign Relations, 9.12.2022, <https://www.cfr.org/article/europe-has-step-ukraine-keep-us-stepping-back> [dostęp: 27.02.2023].
- Freudlsperger Ch., Schimmelfennig F., *Transboundary Crises and Political Development: Why War Is not Necessary for European State-building*, „Journal of European Public Policy” 2022, t. 29, nr 12, s. 1871–1884, DOI: 10.1080/13501763.2022.2141822.
- Fukuyama F., *The Origins of Political Order: From Prehuman times to the French Revolution*, Farrar, Straus and Giroux, New York 2012.
- Genschel P., *Bellicist Integration? The War in Ukraine, the European Union and Core State Powers*, „Journal of European Public Policy” 2022, t. 29, nr 12, s. 1885–1900, DOI: 10.1080/13501763.2022.2141823.
- Genschel P., Leek L., Weyns J., *War and Integration. The Russian Attack on Ukraine and the Institutional Development of the EU*, „Journal of European Integration” 2023, t. 45, nr 3, s. 343–360, DOI: 10.1080/07036337.2023.2183397.
- Gotkowska J., *Niemiecka inicjatywa „europejskiej tarczy przeciwlotniczej i przeciwrakietowej”*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Analizy,

- 14.10.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-10-14/niemiecka-inicjatywa-europejskiej-tarczy-przeciwlotniczej-i> [dostęp: 27.02.2023].
- Grosse T.G., *Berlin–Paryż kontra Waszyngton*, „Rzeczpospolita”, 27.12.2022, <https://www.rp.pl/publicystyka/art37669261-tomasz-grzegorz-grosse-berlin-paryz-kontra-waszyngton> [dostęp: 27.02.2024].
- Grosse T.G., *Nation-building oraz nation-preserving w Polsce w dobie transformacji i integracji europejskiej*, „Studia Polityczne” 2020, t. 49, nr 1, s. 99–123, DOI: 10.35757/STP.2020.48.1.05.
- Grosse T.G., *Pozatraktatowe metody rozwoju integracji: przykład Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Studia Polityczne” 2019, t. 47, nr 1, s. 93–112, DOI: 10.35757/STP.2019.47.1.5.
- Jones E., Kelemen R.D., Meunier S., *Failing Forward? Crises and Patterns of European Integration*, „Journal of European Public Policy” 2021, t. 28, nr 10, s. 1519–1536, DOI: 10.1080/13501763.2021.1954068.
- Jones S.G., Wall C., Ellehuus R., *Europe’s High-End Military Challenges: The Future of European Capabilities and Missions*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2021.
- Kelemen R.D., McNamara K.R., *State-building and the European Union: Markets, War, and Europe’s Uneven Political Development*, „Comparative Political Studies” 2022, t. 55, nr 6, s. 963–991, DOI: 10.1177/00104140211047393.
- Magone J.M., Laffan B., Schweiger Ch. (red.), *Core-periphery relations in the European Union: power and conflict in a dualist political economy*, UACES contemporary European studies, nr 32, Routledge, Abingdon–London–New York 2016.
- Majone G., *Regulating Europe*, Routledge, London–New York 1996.
- Menon A., *Defense Policy and the European State: Insights from American Experience*, [w:] D. King, P. Le Galès (red.), *The Reconfiguration of the State in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2017, s. 377–393.
- Monnet J., *Memoirs*, Collins, London 1978.
- Riker W.H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown and Company, Boston 1964.
- Sabatino E., *The European Defence Fund: A Step Towards a Single Market for Defence?*, „Journal of European Integration” 2022, t. 44, nr 1, s. 133–148, DOI: 10.1080/07036337.2021.2011264.
- Schmitt O., *«Il ne faut pas humilier la Russie». La formule et ses implications politico-stratégiques*, Le Rubicon, 16.06.2022, <https://lerubicon.org/publication/il-ne-faut-pas-humilier-la-russie/> [dostęp: 27.02.2023].
- Strayer J., *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton University Press, Princeton–New Jersey 1970.
- Tilly C., *Coercion, Capital and European States, A.D. 990–1992*, Wiley–Blackwell, Oxford 1992.

- Tilly C., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton 1975.
- Wallander C.A., *Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War*, „International Organization” 2000, t. 54, nr 4, s. 705–735, DOI: 10.1162/002081800551343.
- Walt S.M., *The Top Five Lessons from Year One of Ukraine’s War*, Foreign Policy, 9.02.2023, <https://foreignpolicy.com/2023/02/09/the-top-five-lessons-from-year-one-of-ukraines-war/> [dostęp: 27.02.2023].
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekł. i wstęp D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Weiss M., Biermann F., *Networked Politics and the Supply of European Defence Integration*, „Journal of European Public Policy” 2022, t. 29, nr 6, s. 910–931, DOI: 10.1080/13501763.2021.1916057.
- Wezeman P.D., Kuimova A., Wezeman S.T., *Trends in International Arms Transfers, 2021*, SIPRI Fact Sheet, marzec 2022, s. 2, https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs_2203_at_2021.pdf [dostęp: 27.02.2023].