



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Polski/Polish

POLICY
PAPER

OŻYWIENIE EUROPEJSKIEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

STRESZCZENIE

Nick Witney

Re-energising Europe's
Security and Defence Policy

Nick Witney
POLICY PAPER



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Dziesięć lat po podjęciu, na brytyjsko-francuskim szczycie w Saint Malo, unijnej inicjatywy obronnej Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) bardzo potrzebuje zastrzyku energii. Odkładanie spraw na później, słaba koordynacja i ciągła niechęć niektórych państw członkowskich sprawia, że UE nie jest w stanie gwarantować bezpieczeństwa i przyczyniać się do utrzymania pokoju na świecie.

W roku 2003 europejscy przywódcy ustalili w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, co należy zrobić. Zgodzili się, że zapewnienie bezpieczeństwa współczesnym Europejczykom nie polega na umacnianiu fortyfikacji ani przygotowaniu do odparcia inwazji, ale raczej na pokonywaniu kryzysowych sytuacji za granicą, zanim stworzą miejsca do działania terrorystów, przemytników czy spowodują niekontrolowaną migrację.

Mimo to państwa członkowskie UE niewiele zrobiły, by przygotować swoje siły zbrojne do takich zdań. Prawie dwadzieścia lat od zakończenia zimnej wojny, większość europejskich armii jest przygotowana raczej do tradycyjnej wojny na dawnej granicy wewnątrzniemieckiej niż do utrzymywania pokoju w Czadzie czy zapewniania bezpieczeństwa i rozwoju w Afganistanie.

Z europejskich budżetów obronnych wciąż utrzymuje się 10 tys. czołgów, 2,5 tys. samolotów bojowych i blisko 2

mln żołnierzy. Tych ostatnich UE ma aż o jedną czwartą więcej niż amerykańskie supermocarstwo. Równocześnie 70 procent europejskich sił lądowych nie jest w stanie działać poza własnym terytorium. Notorycznie brakuje samolotów transportowych, sprzętu zapewniającego łączność, bezzałogowych samolotów szpiegowskich i śmigłowców, nie mówiąc już o policjantach i ekspertach do spraw administracji cywilnej. Brak postępów w modernizacji armii oznacza, że duża część z 200 miliardów euro, jakie Europa wydaje co roku na obronę, jest po prostu marnotrawiona.

Z poniższego raportu wynika, że ożywienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) wymaga wspólnych wysiłków. Poszczególne państwa członkowskie, w tym Francja i Wielka Brytania, bezpowrotnie utraciły możliwość samodzielnego sfinansowania koniecznych działań. Wyłącznie współpraca pomiędzy państwami członkowskimi może wyeliminować ogromne straty wynikające z utrzymywania przez wszystkie państwa członkowskie tych samych zasobów. Tylko ścisła współpraca może pomóc przekształcić europejskie siły zbrojne w nowoczesne armie zdolne przyczynić się do budowy globalnego bezpieczeństwa. Irlandzkie „nie” dla Traktatu Lizbońskiego otworzyło kolejny okres niepewności w obszarze unijnej reformy instytucjonalnej. Jednak europejska obrona jest w istocie sprawą dobrowolnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.

W obecnej sytuacji politycznej zaistniało kilka ważnych czynników, które mogą przyczynić się do ożywienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony:

- Francja, obok Wielkiej Brytanii największa potęga militarna w Unii, wyznaczyła „l'Europe de la Défense” jako jeden z priorytetów swojej prezydentury w drugiej połowie 2008 roku
- Stany Zjednoczone wreszcie wzywają do stworzenia europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony z prawdziwego zdarzenia, wytrącając argument z ręki tym, którzy twierdzą, że silniejsza obrona europejska oznaczała słabszy Sojusz Północnoatlantycki. „Europa, Stany Zjednoczone, NATO i reszta świata demokratycznego potrzebują silniejszej, bardziej efektywnej europejskiej zdolności obronnej (European defence capacity). ESDP wyposażona jedynie w ‘soft power’ nie wystarczy” – powiedziała w tym roku amerykańska ambasador przy NATO Victoria Nuland¹. Tę przełomową zmianę można było zauważyć podczas kwietniowego szczytu NATO w Bukareszcie, po którym Sojusz po raz pierwszy wyraźnie poparł koncepcję europejskiej obrony.
- Wreszcie, coraz więcej bliskich sojuszników USA w Europie zaczyna dochodzić do wniosku, że sojusz

z Waszyngtonem nie może być jedynym gwarantem bezpieczeństwa w Europie.

Podsumowując – sytuacja bardziej niż przed paru laty sprzyja ożywieniu wspólnej europejskiej obrony.

Jeden ważny passus z Traktatu Lizbońskiego, który zapowiadał „stałą strukturalną współpracę” w dziedzinie obronności, byłby w tworzeniu europejskiej obronności szczególnie pomocny. W istocie chodziło o wprowadzenie w życie pomysłu „grup pionierskich”. Polegał on na tym, że tak jak żadnego państwa członkowskiego nie można zmusić do współpracy w kwestiach obronnych, tak żadne państwo nie powinno stać na drodze tych, które chcą rozwijać współpracę. W tym opracowaniu przekonujemy, że nawet jeśli nowy Traktat upadnie, niektóre elementy takiego podejścia mogą i powinny zostać wykorzystane w obecnych działaniach ESDP.

Ewentualny nowy start ESDP musi opierać się na sumiennej ocenie błędów popełnionych w ciągu dziesięciu lat od Saint Malo. W niniejszym opracowaniu pokazujemy, jak państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe ignorowały potrzebę opracowania spójnej strategii, pozwalały sobie na improwizację w czasie przygotowywania ważnych operacji i wołały wikłać się w procedury niż prowadzić do rzeczywistych zmian. Raport uwydatnia strategiczne słabości, które wynikają z braku decyzji połączenia zasobów, modernizacji sił zbrojnych i rozmieszczania ich. Jednocześnie opracowanie przedstawia praktyczne, politycznie wykonalne działania, które należy podjąć, by sprowadzić projekt na właściwy tor.

W POSZUKIWANIU PIONIERÓW

Ożywienie ESDP musi brać pod uwagę dwa podstawowe elementy. Po pierwsze, żadne państwo członkowskie nie pozwoli sobie, by zostać zmuszonym do zaangażowania się w konflikt albo reformę budżetu obronnego przez „Brukselę” – czy to którąś z unijnych instytucji czy też większość państw. Po drugie, wiele krajów jasno daje do zrozumienia, że nie chce angażować się w projekt. Nie czynią one żadnych znaczących inwestycji w obronność albo siedzą z założonymi rękami, gdy potrzeba chętnych do operacji.

Takie suwerenne decyzje powinny być szanowane, pod jednym wszakże warunkiem – ci, którzy wolą się nie angażować, nie powinni upierać się, że należy im się miejsce przy stole, ani spowalniać projektu.

W kwestiach obronności czas odejść od podejścia „konwoju”, który porusza się w tempie najwolniejszego uczestnika i przyznać, że Europa wielu prędkości stała się rzeczywistością. Pozwoliłoby to „grupom pionierskim” rozwijać projekt nawet jeśli nie wszyscy będą gotowi się do niego przyłączyć. Debata, która toczy się od czasu, gdy pojęcie „grup

¹ Wystąpienie w paryskim Klubie Prasowym 22 lutego 2008.

pionierskich” pojawiło się po raz pierwszy w projekcie europejskiej konstytucji, pomogła wyznaczyć cztery zasady tego podejścia. Po pierwsze, tak jak nikogo nie można zmuszać do podjęcia współpracy w dziedzinie obronności, tak też nikt nie powinien powstrzymywać innych. Po drugie, tworzenie „grup pionierskich” musi brać pod uwagę polityczną wolę różnych państw członkowskich, ale też musi opierać się na jasnych i obiektywnych kryteriach oraz konkretnych zobowiązaniach. Po trzecie, tworzenie takich grup i związany z tym podział wpływów powinien odzwierciedlać złożoną naturę europejskiej obronności i bezpieczeństwa oraz różnorodność państw członkowskich. Celem takich grup powinno być włączenie tak wielu krajów, jak to tylko możliwe we wszystkich dziedzinach, w których mają cokolwiek wartościowego do zaoferowania.

Po czwarte, otwartość powinna jednak mieć swoje granice – tym, którzy nie wnoszą własnego wkładu do współpracy nie można pozwolić, by wstrzymywali przedsięwzięcie. Wpływy powinny odzwierciedlać wielkość zainwestowanych zasobów.

Szczególnie ważne są następujące trzy kryteria: odpowiednio wysokie wydatki na obronę (mierzone odsetkiem PKB), poważne traktowanie modernizacji sił zbrojnych, tak by dysponować zdolnymi do działania oddziałami (mierzone wysokością inwestycji na jednego żołnierza), wreszcie – gotowość uczestnictwa w operacjach zagranicznych (mierzone odsetkiem żołnierzy wysłanych na te operacje). Tworzenie ESDP wielu prędkości powinno się opierać nie tyle na dawnych dokonaniach państw, ale raczej na nowych zobowiązaniach, które państwa członkowskie zechcą na siebie wziąć, gdy jasne staną się kryteria i cele dla potencjalnych członków „grup pionierskich”. Ważne jest, by debata trwała, nawet jeśli Traktat Lizboński upadnie. Pewne elementy prezentowanego podejścia powinny zostać mimo wszystko wykorzystane.

Konieczne jest podjęcie trzech ważnych kroków. Po pierwsze, należy wyznaczyć podstawowe kryteria, które będą gwarantować miejsce przy stole. Na przykład wyznaczenie minimum wydatków na obronność na rozsądnym poziomie 1 proc. PKB oznaczałoby, że z opiniami Austrii, Irlandii, Luksemburga i Malty nie trzeba by się już liczyć. Kolejnym prostym testem mogłaby być liczba żołnierzy wysyłanych na misje. Gdyby przyjąć tak skromne kryterium, jak 1 proc. stanu osobowego armii, do współpracy nie kwalifikowałyby się Bułgaria, Cypr i Grecja.

Po drugie, specjalne „grupy pionierskie” powinny powstać dla każdej dziedziny, która pozwala rozszerzyć możliwości obronne Europy – rozwój zdolności obronnych, badania i technologia, uzbrojenie itp. Każda taka grupa powinna mieć własne kryteria kwalifikujące (np. minimalny poziom wydatków z budżetu obronnego na badania i technologie) oraz wyznaczone zobowiązania (np. ściślejsza współpraca, łączenie zasobów).

Po trzecie z tych wyspecjalizowanych grup mogłaby wyłonić się główna grupa państw, które angażują najwięcej środków w największą liczbę dziedzin działalności. To w zasadzie model dla „stałej strukturalnej współpracy” z Traktatu Lizbońskiego. Jednak nawet bez Traktatu być może dałoby się go przenieść w ramy już istniejącej Europejskiej Agencji Obrony (EDA)².

Co ważne, sposób funkcjonowania Agencji już teraz przypomina ten model. Członkostwo w EDA jest kwestią wyboru (uczestniczą w niej wszystkie państwa członkowskie oprócz Danii). Kraje, które nie spełniają pewnych podstawowych kryteriów mogą być poproszone o wycofanie się z Agencji do czasu, gdy osiągną poprawę. Korzystając z auspicjów EDA różne grupy krajów mogą zacieśniać współpracę, która musi być przejrzysta dla państw spoza grupy, ale nie pociąga za sobą obowiązku przyjmowania dodatkowych państw, jeśli członkowie-założyciele tego nie chcą.

Wystarczy rozszerzyć działania tego typu, by stworzyć wyspecjalizowane i główne grupy, o których mowa wcześniej. Sama Agencja, zgodnie z fundamentalnymi założeniami jej działania, funkcjonowałaby jako komitet doradczy, który ustalałby agendę EDA oraz przygotowywał zagadnienia dla Komitetu Sterującego Agencji³.

Wdrożenie tych propozycji wymaga poparcia albo zgody wszystkich państw członkowskich, również tych, które nie są szczególnie zainteresowane tematem. Jednak w obecnej sytuacji wetowanie takich inicjatyw byłoby wyjątkowo źle widziane. W Europie 27 członków niewiele da się zrobić, jeśli każde państwo członkowskie będzie uważać, że ma prawo blokowania ściślejszej współpracy swoich partnerów.

MOŻLIWOŚCI

Dotychczas UE nie zdołała sprostać swoim ambicjom związanym z obronnością oraz wywiązać się ze zobowiązań dotyczących jej możliwości obronnych. W 1999 r. europejscy liderzy skonsternowani tym, że bez amerykańskiej pomocy nie potrafili powstrzymać Serbii przed etnicznymi czyszczeniami w Kosowie, ogłosili na szczycie w Helsinkach, że do roku 2003 będą w stanie wystawić 60 tys. żołnierzy w ramach sił szybkiego reagowania. Zapowiedzi te do tej pory nie doczekały się realizacji, a rządy państw członkowskich skupiają się w ostatnich latach na mniej ambitnej i łatwiejszej do zrealizowania w krótkim okresie inicjatywie Europejskich Grup Bojowych (ang. battlegroups)⁴.

² Ciało stworzone w 2004 r. w celu poprawy zdolności obronnych państw członkowskich.

³ To ciało decyzyjne w EDA, które dwa-trzy razy w roku obraduje w składzie ministrów obrony poszczególnych państw z Javierem Solaną jako przewodniczącym; a częściej na bardziej wyspecjalizowanych szczeblach, np. szefów ds. uzbrojenia.

⁴ Europejskie Grupy Bojowe są w pełni zdolne do działania od stycznia 2007 r. Każda składa się z ok. 1500 żołnierzy. Niektóre są formowane przez jedno państwo, inne są wielonarodowe. W każdej chwili przynajmniej dwie takie grupy powinny być gotowe do rozmieszczenia w ciągu 10 dni.

Z wyjątkiem pewnej poprawy w dziedzinie transportu dalekiego zasięgu dla ludzi i sprzętu, większość europejskich bolączek wskazanych po szczycie w Helsinkach nie znikła. W konsekwencji mamy do czynienia z paraliżującymi brakami w obronie przed bronią nuklearną, biologiczną i chemiczną, wywiadzie i rozpoznaniu, sprzęcie do tankowania w powietrzu, pociskach precyzyjnego rażenia czy systemach dowodzenia i kontroli.

Problemy te nie są bynajmniej natury finansowej. W roku 2006 państwa członkowskie UE przeznaczyły na obronę jedną czwartą światowych wydatków na ten cel. Pieniądze te wydawano jednak najczęściej zgodnie z priorytetami z czasów zimnej wojny, a nie na nowoczesne siły ekspedycyjne, których potrzebuje ESDP, a także NATO. Co więcej - ponieważ poszczególne kraje upierają się przy samodzielności, dublowanie zasobów zmniejsza efektywność inwestycji.

Konieczność skomasowania wysiłków i zasobów zyskuje co prawda szerokie werbalne poparcie, ale w praktyce jest notorycznie ignorowana. Współpraca powinna oznaczać współfinansowanie badań, utrzymywanie wspólnego sprzętu, współpracę w zakresie uzbrojenia, stworzenie większej liczby oddziałów międzynarodowych, a nawet podział zadań obronnych. Nie każde państwo musi utrzymywać własne lotnictwo. Ci, którzy zdecydują się polegać w tej kwestii na innych, mogą w zamian zaoferować np. miny.

Dziesięciolecia protekcyjności, a ostatnio niedoinwestowanie spowodowały, że europejski przemysł zbrojeniowy jest słaby i rozdrobniony. Podjęto co prawda próby stworzenia wewnętrznego rynku sprzętu i usług wojskowych, ale dalsza konsolidacja – udana w lotnictwie i elektronice – ugrzęzła.

Jeśli UE chce być podmiotem kształtującym światową politykę w XXI wieku, to musi się zmienić. Ministrowie obrony państw UE powinni:

- Domagać się natychmiastowego działania w kwestii głównych braków. Od prawie dekady setki osób związanych z obronnością przygotowują raporty na temat rozbieżności pomiędzy tym, co mają do zaoferowania państwa członkowskie, a tym czego potrzeba przy operacjach związanych z ESDP. Reakcją szefów sztabów i ministrów obrony na te raporty nie są jednak działania na rzecz rzeczywistych zmian, a tylko zamówienia na kolejne analizy. Najwyższy czas z tym skończyć i przyjąć konkretne plany nadrobienia najbardziej rzucających się w oczy zaległości.
- Nalegać, by personel priorytetowo traktował dzielenie się zasobami i możliwościami. Ze względów instytucjonalnych ministerstwa obrony mają tendencję do działania na szczeblu narodowym oraz unikania

współpracy, specjalizacji i dzielenia się zadaniami. Przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji pociągającej poważne wydatki ministrowie powinni mieć pewność, że wcześniej dokładnie przeanalizowano możliwości współpracy.

- Wykorzystywać Europejską Agencję Obrony (EDA), która powstała po to, by promować współpracę – od laboratoriów badawczych po linię frontu. Jeśli EDA ma wypełnić te zadania, potrzebuje więcej środków na zatrudnienie wysokokwalifikowanych pracowników. Szefowie sztabów powinni wspierać Agencję zamiast martwić się ryzykiem osłabienia własnej pozycji. Z kolei ministrowie obrony powinni umożliwiać ciągły dialog między Agencją a osobami odpowiedzialnymi za planowanie obrony w poszczególnych krajach. Dzięki temu Agencja będzie mogła kwestionować sposób wydania pieniędzy oraz służyć za pośrednika we współpracy między państwami członkowskimi. Działania na rzecz konsolidacji polityki obronnej powinny same w sobie zostać skonsolidowane, a niepotrzebne dziś fora⁵ powinno się rozwiązać⁶.

- Zwoływać spotkania na szczycie z udziałem szefów firm zbrojeniowych, by wypracowywać plany konsolidacji sektora, biorąc przykład z pomyślnej konsolidacji sektora amerykańskiego po rządowym ultimatum z początku lat 90.

Biorąc pod uwagę, jak trudno wprowadzać zmiany od wewnątrz, głowy państw oraz szefowie rządów powinni pomagać ministrom obrony. Ich głównym zadaniem, oprócz zlecenia pracy koncepcyjnej, jest podjęcie decyzji, jaką część narodowych budżetów obronnych powinno wydawać się wspólnie z europejskimi partnerami (niewykorzystane środki powinny wracać do ministra finansów).

OPERACJE: TRIUMF IMPROWIZACJI

Unia Europejska uruchomiła dotychczas 20 operacji zarządzania kryzysowego. Większość odniosła sukces, ale były to operacje na niewielką skalę, często improwizowane, z bardzo ograniczonymi celami. Tylko w pięciu z 20 operacji uczestniczyło ponad tysiąc osób, w dziewięciu – mniej niż sto. Całkowita liczba wysłanych na misję żołnierzy – ok. 6 tys. – to zaledwie trzy promile ogólnej liczby wszystkich europejskich żołnierzy.

Państwa członkowskie nie chciały brać na swoje barki zobowiązań, albo po prostu nie miały takich możliwości. W dodatku stanęły wobec pięciu problemów strukturalnych: Po pierwsze, członkowie UE działają w strategicznej próżni. Brak jakiegokolwiek spójnego planu, który byłby podstawą

⁵ Chodzi w szczególności o tak zwany List Intencyjny (Letter of Intent) skupiający Francję, Hiszpanię, Niemcy, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy, który odgrywał ważną rolę w latach 90. w kwestii przemysłu zbrojeniowego, ale od tego czasu instytucja ta stała się w zasadzie objazdowym klubem dyskusyjnym dla urzędników nienadzorowanych przez ministrów.

⁶ Uwaga: autor niniejszego raportu do roku 2007 był szefem Europejskiej Agencji Obronnej.

unijnych interwencji. Mimo że Europejska Strategia Bezpieczeństwa zawiera spory zbiór ogólnych zasad, nie wyjaśnia ona na przykład dlaczego pięć z 20 operacji wysłano do Konga.

Po drugie, operacje okazały się niezwykle trudne do zorganizowania z powodu braku ochotników. Javier Solana, Wysoki Przedstawiciel UE często musiał osobiście dzwonić do ministrów obrony, by zapewnić jeden samolot transportowy albo lekarza polowego. W roku 2006 kłopoty ze skompletowaniem wystarczającej liczby żołnierzy oraz śmigłowców na misje w, odpowiednio, Kongo i Czadzie stały się powodem publicznej konsternacji.

Po trzecie, niechęć do przekształcania słów w czyny wzmacniają zasady finansowania operacji. Te rządy, które i tak wiele ryzykują wysyłając żołnierzy albo sprzęt na wspólne misje, muszą same pokrywać ich koszty. To niesprawiedliwa zasada i kolejny powód zniechęcający państwa członkowskie do uczestnictwa w operacjach. Co prawda w 2004 r. stworzono wspólny mechanizm finansowania unijnych operacji (Athena), ale dotychczas sfinansowano z niego mniej niż 10 proc. kosztów.

Po czwarte, rozproszone dowodzenie utrudnia planowanie i kierowanie unijnymi operacjami. Dowództwo może znajdować się w siedmiu różnych miejscach w Europie, co od samego początku pociąga za sobą konieczność przemieszczania się i powoduje opóźnienia. Co gorsze, operacje cywilne – te w których udział biorą policjanci lub eksperci prawni – zarządzane są zupełnie oddzielnie.

Unia Europejska dumna jest z faktu, że posiada wyjątkowe predyspozycje do łączenia umiejętności cywilnych związanych z odbudową i rozwojem z siłami wojskowymi, które mają zapewniać bezpieczeństwo. Nie ma sensu rozdzielać tych dwóch czynników w czasie planowania i zarządzania operacjami.

W końcu, operacje w ramach ESDP cierpią na rodzaj korporacyjnej amnezji – ogólną niechęć do uczenia się na błędach i wyciągania wniosków na przyszłość. Część najbardziej kompromitujących problemów, które miały miejsce na początku (np. finansowanie operacji w Aceh z osobistych kart kredytowych zwiadowców) udało się rozwiązać. Niestety, pęd do tego, by każdą operację ogłaszać wielkim sukcesem powoduje, że wiele notorycznych niedociągnięć (np. braki w transporcie czy łączności) jest konsekwentnie lekceważone.

Po dziesięciu latach improwizowania operacji, nadszedł czas, by przyjąć bardziej uporządkowane i profesjonalne podejście. Będzie to wymagać:

- Stworzenia jasnej strategii unijnych interwencji. Wspólne operacje muszą być podejmowane na podstawie spójnych i oznaczonych jednoznacznie priorytetami regionalnych

planów działań, równoważąc zapobieganie i interwencje oraz łącząc kwestie związane z pomocą i handlem z dyplomacją oraz zarządzaniem kryzysami.

- Wzrostu liczby oddziałów gotowych do rozmieszczenia, szczególnie tych, których zawsze brakuje – czyli medycznych, logistycznych oraz śmigłowców.
- Stworzenia europejskiego korpusu cywilnych rezerwistów ('EuroAid'), by zapewnić niezbędny personel, np. siły policyjne czy ekspertów rządowych.
- Odciążenia budżetów obronnych państw członkowskich, które biorą udział w operacjach przez wspólne ich finansowanie oraz rozwiązanie kwestii finansowania kosztów dodatkowych.
- Utworzenia w Brukseli zintegrowanego cywilnego/wojskowego dowództwa (ang. Operational Headquarters) dla wszystkich operacji w ramach ESDP oprócz tych większych, tworzonych z pomocą NATO.
- Stworzenia starannie dobranego wydziału z bezpośrednim dostępem do ministrów, który miałby za zadanie przedstawiać rzeczywisty obraz operacji i rekomendować, co należałoby poprawić w przyszłości.

WOLA POLITYCZNA

Zintegrowanie unijnych działań z zakresu bezpieczeństwa i obrony jest nieodzowne, jeśli państwa członkowskie naprawdę chcą zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom, bronić wartości humanitarnych na świecie i utrzymać Sojusz Północnoatlantycki w dobrej formie. Przez blisko dziesięć lat europejska obronność przygotowywała się do startu, ale nigdy nie nabrała odpowiedniej prędkości. Poczynając od niemożności wystawienia 60 tys. żołnierzy, co postanowiono w 1999 r. w Helsinkach, łańcuch niespełnionych obietnic jest zawsze ten sam: liderzy UE wyznaczają ambitne cele i terminy, chwają się na wyrost osiągnięciami, zmieniają zasady gry, by potem zamówić kolejną serię opracowań i planów działania.

Politykę obronną wyjątkowo trudno zmienić: wola polityczna wielokrotnie rozbija się o trudności finansowe i operacyjne, dodatkowo zwiększone przez prawa nabyte. Niewielu parlamentarzystów będzie skłonnych przekonywać swoich wyborców, że pieniądze z ich podatków lepiej wydać na śmigłowce niż na szpital rejonowy.

Budowanie europejskiej obronności będzie zatem wymagać od polityków w państwach członkowskich silnych zdolności przywódczych – z przykładem idącym z góry. Dlatego w to zadanie muszą się zaangażować europejscy prezydenci i premierzy – zarówno w działania własnej administracji, jak na i forum Rady Europejskiej.

Ustalenie czegoś w Brukseli nie wystarczy. Szczególnie w kwestiach związanych z obronnością ważne jest, by przekonać do swoich racji parlamenty narodowe, liderów opinii i elektorat.

Przywódcy państw UE przyjmą nową wersję Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa na szczycie w grudniu. Warto z tego zrobić użytek: rok 2009 powinien zapisać się jako ten, w którym europejscy liderzy ponownie stworzyli podstawy pod bardziej aktywną, skuteczną i spójną politykę, która będzie ważnym wkładem w światowe bezpieczeństwo.

The full report 'Re-energising Europe's Security and Defence Policy' by Nick Witney is available at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR July 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu