

Warszawa, 19 listopada 2013 r.

Jaka polityka bezpieczeństwa i obrony dla Europy? Polskie oczekiwania przed grudniowym szczytem UE

Sprawozdanie po konferencji w Pałacu Prezydenckim w dniu 14 listopada 2013 r.

14 listopada 2013 r. w Pałacu Prezydenckim odbyła się konferencja "*Jaka polityka bezpieczeństwa i obrony dla Europy?*", podczas której omówione zostały polskie oczekiwania wobec grudniowego szczytu Unii Europejskiej, poświęconego Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (plan konferencji – zał. 1). W konferencji udział wzięł Prezydent RP Bronisław Komorowski, który wygłosił wystąpienie wprowadzające. Konferencja zorganizowana została przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Zakład Studiów Strategicznych ISM UW (moderatorem konferencji był prof. Roman Kuźniar). Do udziału w niej zaproszeni zostali przedstawiciele parlamentu i ministerstw, naukowcy, przedstawiciele ośrodków pozarządowych, dziennikarze, doktoranci i studenci. W konferencji wzięł udział m.in. minister Obrony Narodowej Tomasz Siemoniak. Przed konferencją rozesłane zostały tezy wstępne (zał. 2), które stanowiły podstawę do dyskusji.

Efektem konferencji jest materiał zawierający oczekiwania polskich środowisk eksperckich przed grudniowym szczytem Rady Europejskiej, który poświęcony będzie Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (dokument pokonferencyjny - zał. 3).

Główne tezy wystąpienia Prezydenta Bronisława Komorowskiego:

W wystąpieniu otwierającym konferencję Prezydent Bronisław Komorowski podkreślił, że jedność świata zachodniego jest największą gwarancją bezpieczeństwa Europy. Według prezydenta, obecnie "*jesteśmy pomiędzy nadziejami a obawami, między sceptycyzmem a entuzjazmem*" dotyczącym roli Stanów Zjednoczonych w życiu Polski w ramach integracji europejskiej i w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Bronisław Komorowski wskazał, że Polska zabiega o to, by "*nie uwalniając Stanów Zjednoczonych z dbałości o wspólne bezpieczeństwo całego świata zachodniego, szukać sposobów na wzmocnienie tego bezpieczeństwa poprzez wzmocnienie wspólnotowej polityki bezpieczeństwa i obrony*". Jego zdaniem, inne strategiczne wyzwania stojące przed Polską, UE i światem zachodnim to "*koncepcja, która ma szansę na realizację, budowania wspólnej*

przestrzeni gospodarczej, ale i politycznej, świata zachodniego obejmującej Europę, Stany Zjednoczone i Kanadę". Ta koncepcja, jak mówił, jest odpowiedzią na rysujące się zmiany w konstrukcji zarządzania bezpieczeństwem m.in. pod wpływem ostatnich zmian w polityce zagranicznej USA. Prezydent zaznaczył, że Polsce zależy "na utrzymaniu równowagi pomiędzy entuzjazmem w stosunku do integracji europejskiej a entuzjazmem lokowanym w tych elementach bezpieczeństwa, które wiążą się z pozycją Stanów Zjednoczonych". Według niego, prezydent USA wyraził "absolutne zainteresowanie Stanów Zjednoczonych, aby Europa zdobyła się na zbudowanie skuteczniejszego mechanizmu zarządzania i wyznaczania celów w obszarze bezpieczeństwa i obrony". Bronisław Komorowski przyznał, że może wiązać się to ze zmianami w polityce Stanów Zjednoczonych: „obawiamy się przesunięcia tych akcentów, obszarów szczególnego zainteresowania i zaangażowania w kierunku Azji”. Jego zdaniem, Polska ma także obowiązek uczestniczenia w dyskusji, "czym zastąpić dotychczasową strukturę zarządzania bezpieczeństwem w obliczu być może występującej wyraźnej tendencji w polityce Stanów Zjednoczonych, przesuwania centrum zainteresowania z Europy do Azji".

Prezydent powiedział również, że w świetle dotychczasowych doświadczeń oraz cięć budżetów obronnych dokonywanych w wielu państwach europejskich ze względu na kryzys gospodarczy, niezbędna jest wspólna refleksja nad miejscem Europy w świecie. Chcemy zaproponować partnerom europejskim zainicjowanie przeglądu bezpieczeństwa europejskiego, który w rezultacie mógłby stanowić podstawę do dalszych prac nad uwspółcześnieniem strategii bezpieczeństwa UE. Prezydent zaznaczył, że strona polska oczekuje, iż dyskusja na grudniowym szczycie nie ograniczy się do sprawy przemysłów obronnych.

Przebieg dyskusji:

Dyskusja zorganizowana została w formule dwóch paneli tematycznych (panel I: *Rola UE w kształtowaniu nowego globalnego porządku: przy stole czy na widowni* oraz panel II: *Ile Wspólnoty we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony*)¹.

¹ Moderatorem panelu I był Paweł Świeboda - prezes DemosEuropa. Uczestniczyli w nim ponadto: Piotr Buras - dyrektor Warszawskiego Biura Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR), Bogdan Góralczyk - profesor w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego i Jarosław Kuisz - redaktor naczelny „Kultury Liberalnej”. Moderatorem panelu II był prof. Roman Kuźniar - kierownik Zakładu Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, a uczestniczyli w nim także: Bogdan Klich - senator RP, były minister Obrony Narodowej, Marek Madej - Zakład Studiów Strategicznych UW i Marcin Zaborowski - dyrektor Polskiego

Podczas dyskusji uczestnicy konferencji podkreślali m.in., że debata strategiczna jest konieczna dla podmiotowości UE w sprawach bezpieczeństwa (obecny „kryzys aksjologiczny” UE, brak wielkiej wizji roli UE w świecie; P. Świeboda, A. Smolar). Z tego względu budowa europejskich zdolności i konsolidacja przemysłu obronnego powinny być rozpatrywane w kontekście zadań strategicznych. Zwracano uwagę, że Unia Europejska powinna kierować się racjonalizmem w podejmowaniu zadań w dziedzinie bezpieczeństwa (B. Klich, M. Zaborowski, J. Nowak). Szczególną uwagę zwracano na nieefektywność grup bojowych UE oraz kryzys instytucjonalny całej organizacji, który uniemożliwia jej obecnie sprawne podejmowanie decyzji i szybkie reagowanie na zagrożenia pojawiające się w bezpośrednim sąsiedztwie UE. Uznano też, że więzi transatlantyckie stanowią fundament europejskiego bezpieczeństwa (J. Nowak, E. Smolar), dlatego zapewnienie efektywnego współdziałania pomiędzy UE i NATO stanowić powinno ważny element przyszłej strategii europejskiej (konieczna jest np. poprawa koordynacji wydatków obronnych w państwach UE).

Ambasador Jerzy Nowak wyraził opinię, że realne wzmocnienie WPBiO w obecnej formule nie wydaje się możliwe. Bezpieczeństwo europejskie można rozwijać poprzez wzmacnianie współpracy między UE i NATO i wbudowanie europejskiego filaru w NATO². Jego zdaniem, jeśli Polska chce uczestniczyć w systemie decyzyjnym w sprawach bezpieczeństwa europejskiego, powinna zaproponować pakiet konkretnych rozwiązań, które uwzględnią będą: opracowanie zasad solidarności działania UE na rzecz bezpieczeństwa, ideę i zasady ścisłej współpracy UE i NATO przy budowaniu wspólnego filaru bezpieczeństwa – z uwzględnieniem najważniejszego elementu tej współpracy (finansowanie), jasny podział zadań i obowiązków między UE i NATO.

Henryk Goryszewski wyraził opinię, że Polska w oczach europejskiej opinii publicznej może uchodzić za państwo, które samo prowokuje zagrożenia, a skoro tak, to łatwo może zostać pozostawione samemu sobie. Idea UE jako federacji państw narodowych nie sprawdzi się, ponieważ historia dowodzi, że tego rodzaju koalicje – np. dynastyczne, niepołączone wspólnym interesem narodowym – rozpadają się. Podstawą dla funkcjonowania WPBiO powinno więc być poczucie

Instytutu Spraw Międzynarodowych. Panele kończyła dyskusja plenarna z udziałem wszystkich uczestników konferencji.

² Byłaby to więc reaktywacja Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI) - powstałej na przełomie lat 80. i 90. XX w. koncepcji bezpieczeństwa zmierzającej do utworzenia europejskiego filaru w ramach NATO.

wspólnego zagrożenia, a także precyzyjne uzgodnienie zasad finansowania i do-
wodzenia.

Uczestnicy konferencji zwrócili uwagę na to, że WPBiO to dobry instrument do rozwiązywania pozamilitarnych problemów bezpieczeństwa, tj. cyberzagrożeń, kontroli granic zewnętrznych, zagrożeń asymetrycznych, zagrożeń klimatycznych, bezpieczeństwa energetycznego (M. Madej). Problemem jest jednak to, że Europejczycy czują się obecnie bezpiecznie i europejska opinia publiczna nie popiera idei rozbudowywania zdolności obronnych (M. Zaborowski). Nie ma woli politycznej w niektórych państwach UE do kontynuowania prac w tym zakresie. Z tego względu warto szukać alternatywy dla WPBiO, ponieważ nie daje ona solidnych gwarancji bezpieczeństwa.

Wystąpienie podsumowujące szefa BBN Stanisława Kozieja:

Minister Stanisław Koziej podsumowując dyskusję powiedział, że Unię Europejską należy postrzegać *„nie jako pewną ideę, ale przede wszystkim jako ważny filar polskiego bezpieczeństwa”*. Według szefa BBN głównym problemem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE jest brak jasnej strategii w tym obszarze, z którą utożsamiałyby się wszystkie państwa członkowskie. Dlatego, w jego ocenie, jednym z najważniejszych obecnie wyzwań jest spróbowanie określenia nowego strategicznego drogowskazu dla Unii. Jak mówił szef BBN, jest duża szansa, aby na grudniowym szczycie UE zainicjować strategiczny przegląd bezpieczeństwa europejskiego.

Minister S. Koziej podkreślił, że początkowy sceptycyzm niektórych europejskich partnerów, dotyczący podjęcia prac w tym kierunku, udaje się powoli przełamywać. Sukcesem byłoby doprowadzenie do tego, aby w konkluzjach grudniowego szczytu Unii Europejskiej znalazło się stwierdzenie o zasadności uruchomienia prac nad strategicznym przeglądem bezpieczeństwa europejskiego, którego wyniki mogłyby stać się później podstawą dla nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa.

Wnioski:

1. Konferencja potwierdziła potrzebę prowadzenia debaty o kierunkach rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jej skuteczny rozwój to obecnie największe wyzwanie stojące przed państwami członkowskimi UE. Dlatego w interesie Polski jest zachęcanie partnerów europejskich do kontynuowania aktywnych działań na rzecz rozwoju zdolności obronnych UE,

wzmacnianie ich gotowości do współdziałania przy zapewnieniu, że żadne z działań nie będzie prowadziło do podważania relacji transatlantyckich oraz spójności i skuteczności NATO.

2. Niedawno zakończony w Polsce Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego może stanowić merytoryczną i metodologiczną podstawę do wspierania idei opracowania Białej Księgi bezpieczeństwa europejskiego, jako kroku pośredniego pomiędzy starą (Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r.) a nową strategią. Konferencja w tej sprawie była jasnym przekazem potwierdzającym wolę Polski do przekonania państw członkowskich UE do zainicjowania takich prac.
3. Upodmiotowieniu Unii Europejskiej w sferze bezpieczeństwa służyć może przyjęcie powszechnie aprobowanego katalogu interesów Unii Europejskiej. Zasadniczą przeszkodą w dalszym pogłębianiu i integrowaniu polityki bezpieczeństwa są bowiem różnice w interesach bezpieczeństwa poszczególnych państw UE. Skutkiem tego niedostatku jest zbyt szerokie rozumienie lokalnych i regionalnych partnerstw oraz sąsiedztw UE oraz możliwość narzucania partykularnych interesów jako problemu dotyczącego całej wspólnoty, aż do wymuszania interwencji wspólnoty w bardzo szeroko rozumianym sąsiedztwie.

Opr.: Sławomir Kamiński

Załączniki: 3

- 1) Program konferencji;
- 2) Tezy do dyskusji przekazane uczestnikom konferencji;
- 3) Dokument pokonferencyjny („Tezy warszawskie”, dokument w polskiej i angielskiej wersji językowej).

Jaka polityka bezpieczeństwa i obrony dla Europy?

Polskie oczekiwania przed grudniowym szczytem UE

(Program konferencji w Pałacu Prezydenckim, 14 listopada 2013 r.)

12.00 - Powitanie Uczestników

Przemówienie otwierające Prezydenta Bronisława Komorowskiego

Panel I. Rola UE w kształtowaniu nowego globalnego porządku: przy stole czy na widowni

Moderator: Paweł Świeboda, prezes DemosEuropa

Uczestnicy: Piotr Buras, dyrektor Warszawskiego Biura ECFR

Bogdan Góralczyk, profesor w Centrum Europejskim UW

Jarosław Kuisz, redaktor naczelny „*Kultury Liberalnej*”

14.00 - Przerwa na kawę

Panel II. Ile Wspólnoty we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony

Moderator: Roman Kuźniar, Zakład Studiów Strategicznych UW

Uczestnicy: Bogdan Klich, senator RP, były Minister Obrony Narodowej

Marek Madej, Zakład Studiów Strategicznych UW

Marcin Zaborowski, dyrektor Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych

Konkluzje: Minister Stanisław Koziej, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

16.00 - Recepcja

Jaka polityka bezpieczeństwa i obrony dla Europy?

Polskie oczekiwania przed grudniowym szczytem UE

Tezy na konferencję, 14 listopada 2013 r.

1. Obecny porządek międzynarodowy, zwłaszcza w jego prawno-instytucjonalnym wymiarze, powstał w dużym stopniu dzięki Europie. Utrzymanie jego wartości, norm i reguł funkcjonowania wymaga aktywnej roli Europy.
 2. Z drugiej strony, obrona interesów Europy związana z wyzwaniami nieodłącznymi od ewolucji porządku międzynarodowego, w jego normatywnym i geopolitycznym aspekcie, wymaga jedności Europy; tę jedność może dzisiaj zapewnić UE. Warunkiem jedności UE w sferze strategicznej jest polityczna solidarność, która zapewnia prymat podejścia wspólnotowego nad postawami indywidualnymi.
 3. Przeciągający się kryzys finansowy i gospodarczy oraz jego polityczne i społeczne konsekwencje, w tym partykularne, odśrodkowe działania państw osłabiły solidarność i spójność UE oraz spowolniły proces budowy silnej tożsamości międzynarodowej UE.
 4. Pomimo tego, UE, jej państwa członkowskie, cywilizacja europejska dysponują nadal ogromnym potencjałem idei, wiedzy i materialnym, który może być z pożytkiem wykorzystany dla afirmacji pozycji Europy w świecie, z pożytkiem dla innych narodów, państw i regionów świata.
 5. W procesie integracji europejskiej (UE) już zostały wytworzone pewne, nadal słabo wykorzystywane, instrumenty oddziaływania międzynarodowego; potrzebna jest dalsza konsolidacja mechanizmów i sposobów działania UE w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.
- * * *
6. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (CSDP), jako zwięźczenie długich poszukiwań Europy do samodzielności obronnej (Europejska Wspólnota Obronna, Unia Zachodnio-europejska) została pomyślana jako instrument wspólnej polityki zagranicznej UE. Po pierwszych kilku latach w budowie jej zdolności i udanych misjach weszła w fazę stagnacji, braku determinacji państw członkowskich w jej rozwijaniu, braku zgody, co do jej długofalowego kształtu i funkcji. Znacznie szybciej nastąpił rozwój cywilnych zdolności przydatnych w reagowaniu kryzysowym i operacjach stabilizacyjnych. Doszło także do znaczącego rozwoju przemysłowo-technologicznej bazy potencjału obronnego UE, aczkolwiek i w tym zakresie możliwości wykorzystywane są w niezadowalającym stopniu.
 7. Europa, czy może bardziej precyzyjnie obszar UE, jest zasadniczo bezpieczna. Niebezpieczeństwo pojawienia się tradycyjnych zagrożeń militarnych jest niewielkie. Ponadto, z asymetrycznymi i nowymi problemami bezpieczeństwa UE radzi sobie zupełnie nienajgorzej – zwłaszcza w porównaniu z innym regionami świata. Jednak utrzymanie bezpieczeństwa Europy wymaga

i wymagać będzie lepszych zdolności kształtowania jej otoczenia. Niezbędne w tym celu jest także bliskie współdziałanie ze Stanami Zjednoczonymi, przede wszystkim w ramach NATO.

8. Dotyczy to także potencjału i zdolności militarnych, obronnych UE. Świat nie zrezygnował ze zbrojeń, z traktowania zdolności militarnych jako instrumentu polityki, na świecie nadal zdarzają się konflikty, wojny i zagrożenia dla pokoju oraz bezpieczeństwa związane z użyciem siły zbrojnej. Zatem UE potrzebny jest pewien potencjał wojskowy jako tarcza i jako możliwość prowadzenia operacji utrzymania pokoju, stabilności, wsparcia dla operacji humanitarnych.
9. Wymaga tego również geopolityczna ewolucja świata i troska o stabilność globalnego porządku międzynarodowego. Pojawiają się nowe mocarstwa prezentujące tradycyjne podejście do roli siły w życiu międzynarodowym. Obserwowany wzrost zaangażowania USA w innych regionach świata wymaga komplementarnego, zgodnie z logiką strategicznego partnerstwa, równoważenia wzrostem odpowiedzialności UE za obronę jej członków, za bezpieczeństwo w Europie i jej otoczeniu.
10. W toku rozwoju CSDP dokonał się pewien postęp. Jednak nadal mamy do czynienia ze znacznym rozproszeniem potencjału, ze stosunkowo niską zdolnością do współdziałania, z niską zdolnością generowania sił na potrzeby *emergency situations*. Czasem, państwa UE wybierają inne opcje podejmowania misji zewnętrznych. Operacja w Libii powinna być operacją UE, co mogłoby pozwolić uniknąć błędów i trwalszych, negatywnych konsekwencji zachodniej interwencji, z którymi dzisiaj Unia musi się zmagać.

* * *

11. W świetle dotychczasowych doświadczeń niezbędny jest szerszy wysiłek koncepcyjny, głębsza, wspólna refleksja nad miejscem Europy w świecie, aby uniknąć perspektyw „świata bez Europy”. Chodzi o całościowy przegląd sytuacji bezpieczeństwa Europy i możliwości UE w tej sferze. Optymalną odpowiedzią na tę potrzebę byłoby przygotowanie nowej strategii bezpieczeństwa UE, co jednak z różnych względów wydaje się w obecnych warunkach utrudnione.
12. Możliwym i lepszym rozwiązaniem na ten moment, który byłby krokiem pośrednim między starą a nową strategią, jest podjęcie prac nad białą księgą bezpieczeństwa europejskiego. Takie przedsięwzięcie w postaci zorganizowanej i obejmującej *security communities* we wszystkich krajach Unii oraz jej efekt w postaci rozległego raportu miałyby także ogromny walor edukacyjny w odniesieniu do świata polityki i społeczeństw obywatelskich. Takie zadanie powinno zostać podjęte pod egidą Wysokiego Przedstawiciela ds. CFSP/CSDP. Decyzja o jego podjęciu – np. od połowy 2014 roku powinna zapaść jako jedna z konkluzji na najbliższym posiedzeniu Rady Europejskiej poświęconym CSDP, w grudniu br.

O prawdziwą wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony

Polskie oczekiwania przed grudniowym szczytem UE

Tezy warszawskie, 14 listopada 2013 r.

Dokument powstał jako efekt końcowy konferencji zorganizowanej w Pałacu Prezydenckim przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Zakład Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, z udziałem Prezydenta RP. W konferencji wzięli licznie udział przedstawiciele polskiego środowiska badaczy bezpieczeństwa.

1. Obecny porządek międzynarodowy, zwłaszcza w jego aksjologicznym i prawno-instytucjonalnym wymiarze powstał w dużym stopniu dzięki Europie. Świadczy to dobitnie o jej wielkości i wkładzie w rozwój społeczności międzynarodowej. Wartości i normy wyznawane przez Europę nabrały uniwersalnego charakteru. Dotyczy to w szczególności idei systemu bezpieczeństwa zbiorowego, które w jej różnych aspektach, od zakazu wojny po prawo humanitarne i zasady demokracji, wniosły rozstrzygający wkład w przejście od świata wojen do świata pokojowej współpracy. Europa ponosi szczególną odpowiedzialność za współkształtowanie jego wartości, norm, reguł funkcjonowania. Wymaga to w pierwszym rzędzie aktywnej roli Unii Europejskiej.
2. Jednocześnie, nieuchronna i przyspieszona ewolucja porządku międzynarodowego, w jego normatywnym i geopolitycznym aspekcie, niesie ze sobą różnorakie wyzwania, napięcia i ryzyko regresu. Niezbędna w nowych warunkach obrona interesów Europy jest możliwa jedynie przy zapewnieniu jej spójności. Tę jedność może dzisiaj zapewnić UE. Warunkiem jedności UE w sferze strategicznej jest polityczna solidarność, która zapewnia prymat podejścia wspólnotowego nad indywidualizmem polityk państw członkowskich. Jedność Europy w ramach UE jest zarazem warunkiem *sine qua non* wypracowania wspólnej wizji pożądanego kształtu porządku międzynarodowego oraz wspólnych działań na rzecz jego urzeczywistnienia.
3. Dzisiejsza sytuacja Europy zdaje się przeczyć takiej możliwości. Przeciągający się kryzys finansowy i gospodarczy oraz jego polityczne i społeczne konsekwencje osłabiły spójność UE. Podobną rolę odgrywają w ostatnich latach partykularne, odśrodkowe działania państw oraz próby renacjonalizacji ich polityki bezpieczeństwa i obrony. Te i inne okoliczności spowolniły proces budowy silnej tożsamości międzynarodowej UE, której obietnicę zapisano w historycznych traktacie z Maastricht i w której tworzenie tak odważnie państwa członkowskie zaangażowały się w latach 90. XX wieku. Odwrócenie tych negatywnych tendencji, powrót do wspólnotowego ducha naszej polityki, jest sprawą odpowiedzialności zwłaszcza największych państw Unii.
4. Wbrew obecnym nastrojom, osłabieniu wiary w Europę, podziałom i zjawiskom kryzysowym, Wspólnotę i jej państwa członkowskie stać na odgrywanie aktywnej, globalnej roli międzynarodowej. Wspólny rozwój cywilizacji europejskiej wytworzył ogromny potencjał idei, wiedzy i środków materialnych, który nadal rozwijany i wzbogacany może być z pożytkiem wykorzystany dla afirmacji pozycji Europy w świecie, z pożytkiem dla innych narodów, państw i regionów świata. Wśród wielu narodów i w różnych częściach świata, z którymi stary kontynent łączą historyczne więzy, istnieje zapotrzebowa-

nie na pozytywną rolę Europy, na ochronę wartości, na współpracę i pomoc niezbędne dla zachowania ludzkiego oblicza porządku międzynarodowego. Dotyczy to zwłaszcza najbliższego sąsiedztwa Unii.

5. W procesie integracji europejskiej zostały już wytworzone pewne instrumenty oddziaływania międzynarodowego, zwłaszcza w sferze handlu, współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej czy aktywności dyplomatycznej. Ich moc jest jednak znacznie słabsza niż stojący za nimi potencjał. Zostały także nagromadzone bogate doświadczenia stosunków Unii ze światem zewnętrznym, jej licznych programów i operacji. Ich skuteczność jest nadal niesatysfakcjonująca. Jeśli UE chce być znaczącym i respektowanym aktorem międzynarodowym, aktorem globalnym, musimy chcieć więcej, musimy się zdobyć na wzmocnienie mechanizmów i sposobów działania UE w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

* * *

6. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (CSDP) jest zwieńczeniem długich poszukiwań (Europejska Wspólnota Obronna - EWO, Unia Zachodnioeuropejska - UZE) jednoczącej się Europy na rzecz samodzielności obronnej. Utworzono ją z myślą, by stanowiła instrument wspólnej polityki zagranicznej UE, bez którego Europa nie miałaby szans liczenia się w globalnej polityce. Unikatowa europejska „soft power” oraz silne atuty gospodarczo-handlowe musiały uzyskać uzupełnienie i wsparcie w postaci zdolności militarnych. Po pierwszych kilku zachęcających latach budowy jej zdolności oraz po udanych misjach zagranicznych CSDP weszła w fazę stagnacji, braku determinacji państw członkowskich w jej rozwijaniu, braku zgody co do jej długofalowego kształtu i funkcji. Pomimo zamiarów i świadomości znaczenia tego zagadnienia, nawet nie zapoczątkowano tworzenia wspólnej kultury strategicznej UE jako zbiorowego podmiotu polityki bezpieczeństwa i obrony. Musi zastanawiać, że ilościowy rozwój CSDP w ostatnich latach – mechanizmów, instrumentów, programów, operacji - nie przyniósł wzmocnienia międzynarodowej pozycji Europy.
7. Obok przynależności znakomitej większości państw członkowskich do NATO, jednym z głównych czynników demobilizujących w rozwoju CSDP jest poczucie, że Europa, a przede wszystkim obszar UE, jest zasadniczo bezpieczna. Niebezpieczeństwo pojawienia się tradycyjnych zagrożeń militarnych jest niewielkie. Z zagrożeniami asymetrycznymi i nowymi problemami bezpieczeństwa, w tym z zapewnianiem bezpieczeństwa energetycznego, UE radzi sobie zupełnie nienajgorzej – zwłaszcza w porównaniu z innymi regionami świata. Bez wątplenia Unia dysponuje mocnymi pozamilitarnymi instrumentami bezpieczeństwa, a jej otoczenie nie wykazuje obecnie wobec niej wrogich zamiarów. Jednak utrzymanie bezpieczeństwa Europy w średniej i dalszej perspektywie będzie wymagać lepszych zdolności kształtowania jej środowiska bezpieczeństwa i rozwiązywania różnorodnych problemów, od żywiłowej migracji po bezpieczeństwo szlaków zaopatrzenia niezbędnego dla gospodarczego rozwoju Europy. Potrzebna będzie niosąca efekt synergii poprawa koordynacji działań w samej UE, w ramach struktur CSDP oraz między nimi a pozostałymi instrumentami Unii użytecznymi w sferze budowy bezpieczeństwa europejskiego oraz pokoju i stabilności międzynarodowej. Wyjątkowa na tle innych organizacji międzynarodowych oraz odpowiadająca złożoności dzisiejszych i przyszłych wyzwań zdolność rozwiązywania problemów bezpieczeństwa w duchu podejścia całościowego (comprehensive approach) stanowi mocny atut UE i warunek jej skutecznego działania. Tym bardziej warta jest więc dalszego doskonalenia. Aktywna i skuteczna postawa wobec przyszłych zagrożeń wymagać też będzie bliskiego współdziałania ze Stanami Zjednoczonymi, przede wszystkim w ramach Sojuszu Atlantyckiego. Part-

nerstwo z NATO, niezależnie od utrzymujących się pewnych trudności we współpracy, pozostaje wartościowym zasobem UE. Dlatego należy starać się wykorzystywać wszelkie możliwości jego możliwie najbardziej wszechstronnego rozwoju, zwłaszcza w wymiarze operacyjnym i budowy zdolności, choćby przy wdrażaniu takich inicjatyw jak *pooling and sharing* i *Smart Defense*.

8. Potencjał i zdolności militarne w tym zdolności obronne UE pozostają nieodłącznym filarem polityki bezpieczeństwa. Na świecie nie zrezygnowano ze zbrojeń ani z traktowania zdolności militarnych jako instrumentu polityki zagranicznej. Przeciwnie, w ostatnim czasie wyraźnie dostrzegalna jest tendencja odwrotna. W różnych regionach świata nadal zdarzają się wojny, konflikty i inne zagrożenia dla pokoju oraz bezpieczeństwa związane z użyciem siły zbrojnej. UE potrzebny zatem jest pewien potencjał wojskowy w jego funkcji obronnej, w funkcji stabilizującej i wspomagającej przewidywalność zachowań w naszym sąsiedztwie. Jednocześnie, jego część powinna umożliwiać prowadzenie operacji reagowania kryzysowego, utrzymania pokoju i budowy pokoju, stabilności oraz wsparcia dla operacji humanitarnych. Tego rodzaju zadania UE będzie pełnić, podobnie jak dotąd, na życzenie społeczności międzynarodowej, w zgodzie z prawem międzynarodowym i z mandatu Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych. Ponadto, wymagać tego będzie współpraca na rzecz pokoju i bezpieczeństwa z innymi organizacjami regionalnymi z Europy i spoza niej.
9. Wymaga tego również niezależna od Europy geopolityczna i geostrategiczna ewolucja świata oraz wynikająca stąd troska o stabilność globalnego porządku międzynarodowego. Pojawiają się nowe mocarstwa prezentujące tradycyjne podejście do roli siły w stosunkach międzynarodowych. Jesteśmy także świadkami wzrostu zaangażowania USA w innych regionach świata. Te zmiany powinny być kompensowane komplementarnym wzrostem odpowiedzialności UE za bezpieczeństwo jej członków, za bezpieczeństwo w Europie i w jej otoczeniu. Niezbędne kroki w tej dziedzinie uczynią UE wartościowym i podmiotowym partnerem Stanów Zjednoczonych we wspólnym wysiłku Zachodu na rzecz utrzymania pokoju i stabilności w globalnym porządku międzynarodowym. Sojusz Północnoatlantycki pozostaje w tym kontekście naturalną platformą współpracy o strategicznym znaczeniu.
10. W toku rozwoju CSDP dokonał się pewien postęp. Dotyczy to przede wszystkim jej aspektów instytucjonalnych oraz w sferze zaplecza przemysłowo-technologicznego dla sektora obrony. Jednak nadal mamy do czynienia ze znacznym rozproszeniem potencjału, ze stosunkowo niską zdolnością do współdziałania, z niską zdolnością generowania sił na potrzeby *emergency situations*. Konieczne jest jednoznaczne zaangażowanie wszystkich państw Unii na rzecz przewidzianego w Traktacie Lizbońskim rozwoju CSDP. Od pewnego czasu problemem jest nie tyle wielkość potencjałów militarnych państw członkowskich, ile niezdolność do ich integracji oraz wyposażenia CSDP w polityczną zdolność do podejmowania decyzji, co pokazała operacja w Libii i jej długofalowe konsekwencje. Dalekie od wykorzystania pozostają możliwości zawarte w Traktacie Lizbońskim. Państwa członkowskie powinny mieć odwagę ich jak najpełniejszej realizacji, a szczególnie wykorzystania szans oferowanych przez formułę stałej współpracy strukturalnej (PESCO). Ścisła kooperacja państw chcących i zdolnych spełnić w tym względzie rolę liderów będzie stanowić istotny impuls do dalszego rozwoju. Doświadczenie ostatnich lat przemawia również na rzecz istotnego zwiększenia zdolności planowania i prowadzenia operacji CSDP w drodze rozbudowy i poprawy koordynacji działań przez Centrum Operacyjne. Wokół tego Centrum powinna się dokonywać integracja już istniejących cywilno-wojskowych struktur planistycznych.

* * *

11. W świetle dotychczasowych doświadczeń niezbędny jest szerszy wysiłek koncepcyjny, głębsza, wspólna refleksja nad miejscem Europy w świecie, aby uniknąć perspektyw „świata bez Europy”. Chodzi nam o całościowy przegląd sytuacji bezpieczeństwa Europy i możliwości UE w tej sferze. Takiego przeglądu nie przeprowadzono, niestety, przy okazji pracy nad Europejską Strategią Bezpieczeństwa w 2003 roku. Od tego czasu nagromadzone zostały ważne doświadczenia z użyciem siły przez państwa zachodnie (m.in. Irak i Afganistan), a kryzys finansowo-gospodarczy od 2008 roku Zachodu przyspieszył geopolityczne zmiany na szczeblu globalnym. Globalne przebudzenie, którego niedawnym przejawem były dramatyczne wydarzenia „arabskiej wiosny” będzie jeszcze nie raz prowadzić do destabilizacji i konfliktów w środowisku bezpieczeństwa Europy. Wymaga to od Wspólnoty należytej wrażliwości i uwagi, gotowości do stosownego reagowania, trafnego dobierania środków i zdolności do ich całościowego integrowania. Jednym słowem: wspólnego strategicznego instynktu i takiej samej postawy. Optymalną odpowiedzią na tę nową sytuację byłoby przygotowanie nowej strategii bezpieczeństwa UE, co jednak ze względu na przeszkody polityczne wydaje się w obecnych warunkach utrudnione.
12. Możliwym i lepszym rozwiązaniem na ten moment, który byłby krokiem pośrednim między starą a nową strategią, jest **podjęcie prac nad Białą księgą bezpieczeństwa europejskiego**. Takie przedsięwzięcie w postaci zorganizowanej i obejmującej *security communities* we wszystkich krajach Unii oraz jej efekt w postaci rozległego raportu ogłoszonego w językach państw członkowskich miałyby także ogromny walor edukacyjny w odniesieniu do świata polityki i społeczeństw obywatelskich. Takie zadanie powinno zostać podjęte pod egidą Wysokiego Przedstawiciela ds. CFSP/CSDP. Decyzja o jego podjęciu – już od połowy 2014 roku - powinna być jednym z rezultatów najbliższego, już w grudniu 2013, spotkania Rady Europejskiej poświęconego CSDP. Biała księga bezpieczeństwa europejskiego byłaby dobrym punktem wyjścia do realizacji postulatów zawartych w naszych tezach, w tym perspektywnie do nowelizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa.

Towards a genuine common security and defence policy

Polish hopes for the EU December Summit

Warsaw Thesis, 14 September 2013

This document represents the end result of a conference organized at the Presidential Palace, jointly by the National Security Bureau and the Section of Strategic Studies of the Institute of International Relations, University of Warsaw, with the participation of the President of the Republic of Poland. The conference was attended by strong representation of Polish security researchers.

1. It is largely thanks to Europe that the currently binding international order is in place, especially in its normative as well as its legal and institutional dimensions. It testifies to the greatness of the Continent and its contribution to the development of the international community. The values and norms cherished by Europe have become universal in their nature. This pertains in particular to the concept of the collective security system which in its various aspects: starting with a ban on war to humanitarian law to the rules of democracy, was decisive in leaving behind the world of war and entering the world of peaceful co-operation. Europe bears particular responsibility for co-shaping the values, norms and rules by which such a world plays. This requires firstly and most importantly an active role of the European Union.
2. At the same time, an unavoidable and ever faster evolution of the international order, in its normative and geopolitical aspect, brings about a multitude of challenges, tensions and a risk of decline. The defence of European interests, which is indispensable under the new circumstances, is feasible only as long as the continent stays united. Today such unity can be ensured by the European Union. A precondition for EU's unity in the strategic area is political solidarity which ensures primacy of the community approach over individual policies of its member states. Europe's unity within the framework of the EU constitutes a *sine qua non* for developing a common vision of the demanded model of international order, as well as common actions aimed at turning such an order into reality.
3. The situation in Europe as of today seems to contradict such a possibility. The protracted financial and economic crisis, as well as its political and social consequences have undermined EU's cohesiveness. Unilateral, centrifugal actions of states and attempts at renationalizing their security and defence policies have played a similar role over the last few years. Those and other factors have slowed down the process of building strong international identity of the EU, which was a promise enshrined in the historic Maastricht Treaty, and to the creation of which the member states were so strongly committed in the 1990s. Reversing these negative trends, returning to the community spirit of our policy is the responsibility which rests predominantly with the largest EU states.
4. Despite the current mood, the undermined confidence in Europe, in spite of divisions and crises, the Community and its member states are able to play an active global international role. Wonderful development of the European civilization has generated an immense potential for ideas, knowledge and material resources which, if further developed and enriched, can be utilized for the affirmation of Europe's standing in the world, to the benefit of other nations, countries and regions of the globe. A number of nations and different parts of the world which are linked to the Old Continent by bonds of history feel that Europe needs to play a positive role, that values need to be protected, feel the

need for co-operation and help which are indispensable to ensure that the international order continues to have a human face. The above holds true in particular for the EU's immediate neighbourhood.

5. The process of European integration has resulted in developing certain instruments of international influence, especially in the realm of trade, developmental co-operation, humanitarian assistance, or diplomatic activity. However, their strength is much smaller than the underpinning potential. Moreover, the EU has vast experiences in the sphere of relations with the outer world, in the sphere of numerous programmes and operations. The efficiency of those is still unsatisfactory. If the EU wants to be a meaningful and respected international global actor, we must want more, we must dare strengthen the mechanisms and the ways in which the EU acts in the area of foreign and security policy.

* * *

6. Common Security and Defence Policy (CSDP) is the culmination of a long period of search (The European Defence Community – EDC, The Western European Union – WEU) of the uniting Europe for its defense autonomy. It was supposed to be an instrument of EU's common foreign policy, an instrument without which Europe would not stand a chance of being reckoned with in global politics. The European unique "soft power" and its strong economic and trade assets had to be supplemented and supported with military capabilities. Following the initial, encouraging period of capabilities building and successful foreign missions, the CSDP entered the stage of stagnation with member states lacking determination to develop the policy and failing to reach an agreement on its long-term shape and functions. The development of a common strategic culture of the EU as a collective subject of the CSDP was not even embarked upon, in spite of plans and awareness of how important the issue was. It is puzzling that the quantitative development of the CSDP in recent years, with its mechanisms, instruments, programmes and operations, has not translated into boosting Europe's international standing.

7. One of the main factors discouraging from the development of CSDP, besides membership of the vast majority of member states in NATO, is the feeling that Europe, and the EU in particular, is generally safe. The risk of traditional military threats is limited. The European Union has been quite successful in dealing with asymmetric threats and new security challenges, especially if compared to other regions of the globe. Without doubt, the EU has at its disposal powerful non-military security instruments, whereas its environment does not demonstrate hostile intentions vis-à-vis the continent right now. Nevertheless, keeping Europe safe in the medium and long-term perspective is going to require better skills in shaping its security environment and solving various problems, from hectic migration to security of transport routes which are indispensable for ensuring Europe's economic development. What will be needed is the synergy-bringing, better coordination of actions within the EU itself, within the CSDP structures as well as between such structures and the remaining EU instruments which are useful in building European security, peace and international stability. EU's ability to solve security-related problems in the spirit of a comprehensive approach, which is an exceptional skill in comparison with other international organizations and which corresponds to the complex nature of today's and future challenges, constitutes a strong asset of the Community and a precondition for its effective actions. Hence, the above-mentioned ability deserves to be developed even more. Approaching future threats in an active and efficient way is also going to require close co-operation with the United States, primarily within the framework of the North Atlantic Treaty Or-

ganization. Partnership with NATO, notwithstanding certain difficulties in co-operation, remains to be a valuable resource of the EU. Therefore an effort should be made in order to use all opportunities allowing for its broadest possible development, especially in the sphere of operations and capabilities building. One example of this could be the implementation of such initiatives as pooling and sharing as well as Smart Defense.

8. The potential and military capabilities, including the ones of the European Union, remain to be an inherent pillar of the security policy. The world has neither ceased to arm itself or to build military capabilities, construed as an instrument of foreign policy. On the contrary, a reverse trend has been clearly visible in recent years. Different regions of the world are still exposed to wars, conflicts and other threats to peace and security, connected with the use of military force. Hence, the EU needs to have at its disposal a certain military potential. The function of that potential should be defensive, stabilizing and helping to increase predictability of behaviour in our neighbourhood. At the same time, a part of it should allow for conducting crisis response operations, peace-keeping and peace-building peace, stability as well as providing support for humanitarian operations. As has been the case so far, the EU is going to accomplish such tasks at the request of the international community, according to international law and upon the mandate of the UN Security Council. Moreover, it is going to be a prerequisite for peace and security co-operation with other regional organizations in Europe and beyond.
9. Such a necessity has emerged also due to the geopolitical and geostrategic evolution of the world, which happens independently of Europe, and the resulting concern for stability of the global international order. Emerging powers which come into being present a traditional approach to the role of force in international relations. We are also witnessing USA's increasing engagement in other regions of the globe. These developments should be compensated for by a complementary growth in EU's responsibility for security of its members, for security within Europe and in its environment. The necessary steps in this area will make the EU a valuable and empowered partner of the United States in a joint effort of the West to keep peace and stability in the global international order. In this context, the North Atlantic Treaty Organization remains a natural co-operation platform of strategic importance.
10. Certain progress has been made in the course of development of the CSDP. It pertains in particular to its institutional aspects and to the sphere of industrial and technological resources for the defence sector. Nevertheless, we are still dealing with a considerably dispersed potential, with a relatively limited ability to co-operate, with a low capability to generate forces in case of *emergency situations*. It is necessary to clearly engage all EU member states in the development of the CSDP, as provided for in the Lisbon Treaty. For some time now the problem has been not so much about the size of the military potentials of member states, as the ability to integrate them and to equip the CSDP with the political decision-making capability, as demonstrated by the Libya operation and its long-term consequences. The possibilities enshrined in the Lisbon Treaty are far from being exhausted. Member states should have the courage to make the most of them, and in particular to take advantage of the opportunities offered by Permanent Structured Co-operation (PESCO). A closer co-operation of states which are willing and capable of playing the role of leaders in this respect is going to be a major driver of further development. Experiences gathered over the last couple of years argue for a considerable increase in CSDP planning and conduct capability through extension

and better coordination of actions by the Operations Centre. The currently existing structures of the military and civilian planning should be integrated around this Centre.

* * *

11. In the light of experiences gathered to date, a more extensive conceptual effort is indispensable as well as a deeper joint reflection upon Europe's place in the world in order to preclude the perspective of "the world without Europe". What we mean, is a comprehensive review of Europe's security situation and of the possibilities that the EU has in this area. Unfortunately, such a review was not undertaken on the occasion of works on the European Security Strategy in 2003. Since that time the countries of the West have collected significant experiences with the use of force (among others in Iraq and Afghanistan), whereas the 2008 financial and economic crisis accelerated geopolitical changes at the global level. The global awakening - as recently demonstrated by the dramatic events of the "Arab Spring" - is going to trigger repeated instability and conflicts in Europe's security environment. It requires sensitivity and attention on part of the Community, readiness to respond adequately, select measures correctly, and skills to integrate them comprehensively. In a nutshell: a common strategic instinct and the same attitude are required. Preparing of a new security strategy for the EU would provide an optimum response to the new situation, which however seems to be impeded in the current political circumstances.

12. A viable and better solution at the moment which would constitute a staging post between the old strategy and the new one is **launching works on the White Paper of the European Security**. Such an organized project, encompassing *security communities* in all EU member states, as well as a resulting broad report promulgated in the national languages of the member states, would have a large educational value for the world of politics and civil societies alike. The above mentioned task should be embarked upon under the aegis of the High Representative responsible for CFSP/CSDP. The said decision – starting from 2014 – should constitute one of the results of the upcoming, December 2013 Summit of the European Council, dedicated to the CSDP. The White Paper on European Security would be a good starting point for the implementation of the postulates included in our theses, and in the longer perspective, for an update of the European Security Strategy.