

NOWA STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO AUSTRII

SYNTEZA

W lipcu br. parlament Austrii przyjął nową strategię bezpieczeństwa narodowego pt. „Austriacka strategia bezpieczeństwa – Bezpieczeństwo w nowej dekadzie – Kształtowanie bezpieczeństwa”. Strategia jest dokumentem bardzo ogólnym i uniwersalnym, przez co zapewne przez kilka najbliższych lat zachowa aktualność. Podtrzymuje ona dotychczasową zasadę utrzymywania neutralności państwa. Jednak szczegółowa analiza dokumentu pokazuje, że Austria jest zdeterminowana, aby neutralność traktować w sposób elastyczny, łączący obecny status państwa z aktywną polityką bezpieczeństwa realizowaną na forum UE. W tekście strategii przywołana została także konieczność kompleksowego, tj. uwzględniającego wszystkie sfery życia człowieka, podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego. Podkreślono przy tym rosnące znaczenie zagrożeń w obszarze cyberprzestępczości.

1. Okoliczności powstawania dokumentu:

Konieczność opracowania nowej strategii bezpieczeństwa narodowego dla Austrii była tematem debat partii politycznych w czasie kampanii wyborczej w 2010 roku. Brak aktualnego dokumentu był szczególnie uciążliwy dla resortu obrony i to z jego inicjatywy opracowana została strategia. Dotychczasowa sytuacja utrudniała bowiem przygotowanie długoterminowych planów restrukturyzacji austriackich sił zbrojnych. Projekt strategii, opracowany przez ministra obrony i sportu Norberta Darabosa (z Austriackiej Partii Demokratycznej, SPOE), został przedstawiony przez kanclerza Wernera Faymanna (SPOE) oraz jego zastępcę Jozefa Prölla (z Austriackiej Partii Ludowej, ÖVP) już na początku marca

2011 roku¹. Jednak dyskusja o projekcie profesjonalizacji sił zbrojnych spowodowała, że projekt strategii został „zamrożony” na dwa lata. Dokument został uchwalony dopiero na jednym z ostatnich posiedzeń parlamentu przed zaplanowanymi na 29 września br. wyborami, w postaci przedłożonej przez rząd². Parlament nie współuczestniczył w opracowywaniu strategii, jedynie wypracował zalecenia dla rządu federalnego dotyczące jej wdrażania³.

2. Układ dokumentu:

Austriacka strategia bezpieczeństwa jest 14-stronicowym dokumentem. Składa się z trzech rozdziałów merytorycznych (*Polityka bezpieczeństwa w XXI wieku, Środowisko bezpieczeństwa Austrii, Koncepcja bezpieczeństwa Austrii w nowej dekadzie*).

3. Główne tezy dokumentu:

W rozdziale 1 strategii opisane są uwarunkowania polityki bezpieczeństwa Austrii, które stanowią podstawę dla dwóch założeń charakteryzujących cały dokument. Po pierwsze zakłada się, że możliwe zagrożenia dla systemu bezpieczeństwa Austrii mogą wywodzić się z wielu obszarów: politycznego, gospodarczego, wojskowego, socjalnego, ekologicznego, techniczno-informa-

¹ W marcu 2013 roku nowym ministrem obrony i sportu został Gerard Klug, który kontynuował prace poprzednika nad strategią.

² Tekst dokumentu:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III_00218/fnameorig_208625.html

(dostęp: 30 sierpnia 2013 r.).

³ Decyzja parlamentu przedstawia zalecenia i reguły postępowania dla rządu federalnego:

- niezwłocznie i w zależności od rozwoju sytuacji aktualizować sektorowe strategie bezpieczeństwa,
- wypracować koncepcję odtwarzania zdolności państwa i infrastruktury krytycznej,
- wdrażać zalecenia sektorowej strategii bezpieczeństwa cybernetycznego (uchwalonej w marcu 2013 r.),
- wykorzystywać odpowiednie struktury lokalne do podnoszenia poziomu rozwoju cywilizacyjnego gwarantującego wyższy poziom bezpieczeństwa,
- wypracować koncepcję udziału Austrii w międzynarodowych misjach stabilizacyjnych i reagowania kryzysowego, łączących potencjał wojskowy i cywilny kraju,
- rozwijać współpracę regionalną z sąsiadami,
- ująć w jednolitej koncepcji i koordynować działania istniejących struktur bezpieczeństwa (ćwiczenia, tworzenie wspólnych map bezpieczeństwa),
- zwalczać nieprzyjazną działalność obcych służb wywiadowczych,
- zintegrować system szkolenia pod kątem potrzeb związanych z udziałem Austrii w międzynarodowych projektach reagowania kryzysowego,
- angażować siły i środki w działania kryzysowe w przypadku katastrof naturalnych i technicznych,
- dążyć do utworzenia regionalnych środkowoeuropejskich sił reagowania kryzysowego na wypadek wystąpienia katastrof,
- prowadzić efektywną politykę informacyjną o stanie bezpieczeństwa państwa.

Decyzja uzupełniona jest o szczegółowe zadania kierowane do resortów spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych oraz obrony i sportu.

tycznego oraz kulturalno-religijnego⁴. Zróżnicowany charakter współczesnych zagrożeń powoduje, że nie można im sprostać wyłącznie środkami militarnymi. Dlatego strategia opowiada się za rozwijaniem tzw. bezpieczeństwa prewencyjnego, opartego na możliwie bliskiej, cywilno-wojskowej współpracy Austrii z innymi państwami, zwłaszcza w ramach UE (jako fundamentu bezpieczeństwa Austrii), ale także ONZ, Rady Europy, OBWE oraz natowskiego Partnerstwa dla Pokoju. Po drugie, nowoczesna polityka bezpieczeństwa jest przedsięwzięciem o charakterze przekrojowym, traktującym o niemal wszystkich dziedzinach życia człowieka. Z tego powodu powinna mieć ona charakter zintegrowany, spójny i solidarny, ukierunkowany na realizację przez podmioty państwowe i niepaństwowe interesów i celów strategicznych państwa austriackiego (*„bezpieczeństwo należy rozumieć jako kompletny pakiet”*). Bezpieczeństwo Austrii będzie gwarantowane przez możliwie ścisłą współpracę wszystkich sektorów państwa i społeczeństwa oraz współpracę międzynarodową, w szczególności na forum i w ramach struktur Unii Europejskiej.

Rozdział 2 opisuje środowisko bezpieczeństwa Austrii w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym. Zwraca się uwagę na takie zagrożenia, jak: terroryzm międzynarodowy, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia na świecie, konflikty regionalne i zmniejszanie się znaczenia państw jako głównych aktorów na scenie międzynarodowej, katastrofy naturalne i spowodowane przez człowieka, cyberprzestępczość, zagrożenia dla infrastruktury krytycznej, przestępczość zorganizowana, przestępczość gospodarcza, handel narkotykami, korupcja, nasilające się nielegalne procesy migracyjne, fiasko procesów integracyjnych, niedobór zasobów (energii, żywności, wody pitnej), zmiany klimatyczne, degradacja środowiska naturalnego i możliwość wystąpienia pandemii, zagrożenia dla międzynarodowych szlaków transportowych (np. piractwo), międzynarodowy kryzys finansowy i gospodarczy.

Ogromna skala współzależności występujących pomiędzy podmiotami stosunków międzynarodowych oraz zróżnicowany i globalny charakter współczesnych zagrożeń powodują, że żadne państwo na świecie nie jest w stanie im samodzielnie przeciwdziałać. Szczególnie silnie akcentuje się rolę Unii Europejskiej, jako uznanego i stabilnego gracza na arenie międzynarodowej, który rozwinął zdolności w dziedzinie sprawiedliwości, spraw wewnętrznych oraz polityki

⁴ Za nieprawdopodobną uznana została teza, że w przewidywalnej przyszłości na obszarze Europy może wybuchnąć konflikt zbrojny, jednak dostrzega się zagrożenia polegające na terytorialnym rozszerzaniu się konfliktów z regionów ościennych.

zagranicznej i bezpieczeństwa (aktywny udział Austrii w promowaniu Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz na rzecz podnoszenia zdolności w zakresie reagowania kryzysowego UE). Austria opowiada się także za bliską współpracą Unii Europejskiej z NATO, pojmowaną jako warunek sukcesu polityki bezpieczeństwa w obrębie UE.

Ważną częścią analizowanej strategii są zapisy dotyczące aktywnego zarządzania kryzysowego w wymiarze międzynarodowym (w ramach ONZ, UE, OBWE, partnerstwa z NATO oraz w ramach współpracy dwustronnej i regionalnej) i krajowym (systematyczna poprawa i modernizacja systemu reagowania kryzysowego, integracja i koordynacja działań w tym obszarze oraz włączenie austriackich sił zbrojnych do realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk naturalnych).

W wymiarze krajowym podkreśla się, że Austria jest państwem stabilnym i demokratycznym, neutralnym, ale też aktywnym członkiem rozlicznych organizacji międzynarodowych, w tym organizacji bezpieczeństwa. Austrię cechuje wysoki poziom bezpieczeństwa wewnętrznego oraz wysokie standardy pokoju społecznego⁵. Podkreśla się przy tym rolę imigrantów, których doświadczenia i wiedza wzbogacają kapitał ludzki i społeczny Austrii, przyczyniając się do poprawy bezpieczeństwa całego państwa.

Rozdział 3 poświęcony jest ogólnej koncepcji bezpieczeństwa Austrii. Jednak najważniejszą częścią tego rozdziału jest lista interesów i celów polityczno-strategicznych Austrii, przy czym nie robi ona rozróżnienia pomiędzy nimi i przedstawia je łącznie (lista obejmuje też *de facto* działania strategiczne). Lista obejmuje:

- zapewnienie pełnej ochrony ludności Austrii,
- zapewnienie integralności terytorialnej i wolności obywatelskich,
- ochronę porządku konstytucyjnego i demokracji,
- utrzymywanie pokoju społecznego i wolności obywatelskich, gwarantujących pokojowe współistnienie i spójność narodu austriackiego,
- wzmacnianie demokratycznych podstaw funkcjonowania społeczeństwa,
- ograniczanie wpływów ekstremistycznych i fundamentalistycznych,
- zapewnienie dostępu do surowców strategicznych i innych zasobów kluczowych dla prawidłowego funkcjonowania państwa,

⁵ Wysoki poziom odpowiedzialności za bezpieczeństwo wynika też z faktu, że Wiedeń jest siedzibą dla wielu organizacji międzynarodowych, którym Austria – jako kraj-gospodarz – musi zapewnić warunki do bezpiecznego i nieskrępowanego funkcjonowania.

- wzmocnienie odporności sektora publicznego i prywatnego na katastrofy naturalne i techniczne lub inne zakłócenia,
- utrzymywanie sprawnej gospodarki i zapobieganie kryzysom gospodarczym,
- zapewnienie podstawowych potrzeb dla ludności, w tym ochronę infrastruktury krytycznej,
- kompleksową ochronę środowiska naturalnego oraz minimalizowanie skutków katastrof naturalnych i technicznych,
- zwiększanie krajowych i międzynarodowych zdolności interwencyjnych w przypadku wystąpienia przypadku katastrof naturalnych lub technicznych oraz rozwijanie zdolności cywilnych i wojskowych w zakresie reagowania kryzysowego,
- rozwijanie europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez rozwijanie współpracy międzynarodowej w ramach UE, w tym utrzymywanie swobód w zakresie podróżowania i bezpieczeństwa w strefie Schengen,
- wspieranie stabilności i bezpieczeństwa środowiska bezpieczeństwa Austrii, zapobieganie konfliktom w bezpośrednim otoczeniu Austrii oraz ograniczanie ich skutków, udział w międzynarodowych działaniach związanych z wczesnym ostrzeganiem i zapobieganiem konfliktom, a w razie ich eskalacji – ochronę ludności, w szczególności kobiet i dzieci,
- zwalczanie terroryzmu międzynarodowego, zorganizowanej przestępczości, korupcji i handlu ludźmi oraz ograniczanie nielegalnej migracji,
- wzmacnianie zdolności organizacji międzynarodowych, uczestnictwo w reżimach nieproliferacyjnych i kontroli zbrojeń obejmujących broń masowego rażenia,
- poprawę świadomości obywateli w zakresie spraw bezpieczeństwa narodowego (w tym: kompleksowe szkolenia na rzecz bezpieczeństwa, ukierunkowane na sektor publiczny i prywatny, budujące odpowiednią synergię pomiędzy poszczególnymi elementami systemu bezpieczeństwa) oraz zapewnianie pomocy konsularnej dla obywateli austriackich za granicą.

W strategii podkreślono potrzebę zwrócenia uwagi na wdrażanie nowych technik walki z przestępczością (obok przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu, coraz częściej dochodzi do łamania prawa w przestrzeni cybernetycznej i w innych obszarach o zaawansowanej technologii) oraz położenie nacisku na profilaktykę i zapobieganie przestępstwom (poprzez organizację szkoleń z zakresu

bezpieczeństwa oraz rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego, zwalczanie nielegalnej migracji i przemytu, prowadzenie racjonalnej polityki azylowej, wspieranie integracji i spokoju społecznego oraz rozwoju gospodarczego).

Austriackie siły zbrojne będą rozwijane tak, aby – obok swej tradycyjnej misji - posiadać efektywne zdolności uwzględniające potrzeby bezpieczeństwa wewnętrznego (jako wsparcie dla władz cywilnych, działań policyjnych ukierunkowanych na przywrócenie porządku publicznego, jak również przy usuwaniu skutków klęsk żywiołowych i katastrof). Będą aktywnie uczestniczyć w międzynarodowych misjach reagowania kryzysowego, przyczyniając się do budowy pokojowego i stabilnego środowiska międzynarodowego⁶.

Działania austriackich służb dyplomatycznych będą przyczyniać się do rozwijania współpracy międzynarodowej na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, m.in. poprzez aktywne uczestnictwo we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, rozwój Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, budowanie tzw. wspólnej kultury bezpieczeństwa, wzmocnienie współpracy transgranicznej, tworzenie warunków dla rozwoju współpracy policji i innych służb ochronnych). Austria będzie angażować się szczególnie w te inicjatywy, które będą wpływać na poprawę stabilności i bezpieczeństwa na obszarze Bałkanów Zachodnich i Europy południowo-wschodniej.

Cechą wyróżniającą austriacką strategię bezpieczeństwa narodowego jest też silne odwoływanie się do ogólnych wartości ludzkich, tj. poszanowanie praw człowieka oraz podstawowych swobód i wolności obywatelskich, demokratyczny system sprawowania rządów, tolerancja i szacunek dla wszystkich ludzi, niezależnie od ich pochodzenia, rasy, wyznawanej religii czy przekonań. Austria będzie więc dążyć do zapewniania bezpieczeństwa dla wszystkich swoich obywateli, z poszanowaniem dla ich tożsamości, różnorodności kulturowej, wolności gospodarczej i sprawiedliwości społecznej, jako naturalnych podstaw życia i porządku publicznego w Austrii i jej otoczeniu międzynarodowym.

4. Wnioski:

- 1) Austriacka strategia jest w istocie przeglądem strategicznych działań na rzecz kompleksowego zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, przy czym kwestie gospodarcze i społeczne zostały ujęte enumeratywnie.

⁶ Szczegółowe zadania dla sił zbrojnych przedstawione zostały w decyzji parlamentu zawierającej zalecenia i reguły postępowania dla rządu federalnego oraz m.in. resortu obrony i sportu.

W dokumencie znajdziemy elementy misji, wizji, katalog zadań strategicznych oraz sił, środków i zasobów niezbędnych do realizacji tych zadań. Ważną częścią strategii jest zdefiniowanie środowiska bezpieczeństwa Austrii. Jednak pewne wątpliwości może budzić struktura dokumentu.

- 2) Strategia jest przedmiotem krytyki ze strony ugrupowań opozycyjnych. Przedstawiciele Partii Wolności (autorzy strategii z 2001 roku) zwracają uwagę na logiczną sprzeczność niektórych zapisów zawartych w nowym dokumencie. Szczególnie akcentowany jest rozdźwięk pomiędzy zapisem o neutralności Austrii a opieraniem jej bezpieczeństwa na strukturach unijnych⁷. Autorzy strategii w słabym stopniu odnoszą się bowiem do tego, że współpraca europejska może utracić w przyszłości wizję strategiczną, porzucić ideę solidaryzmu i szukać odpowiedzi na obecne wyzwania w ramach różnych konstrukcji zamkniętych, np. w koncepcji Europy dwóch prędkości.
- 3) Austria nie zrezygnuje w przewidywalnej przyszłości z atrakcyjnej dla siebie marki państwa neutralnego, ale wydaje się zdeterminowana, aby tę neutralność traktować w sposób pragmatyczny (*de facto* ją ograniczać poprzez członkostwo w ONZ, Unii Europejskiej, Partnerstwie dla Pokoju, selektywny udział w międzynarodowych misjach stabilizacyjnych, udział w procesie budowania europejskiej wspólnoty obronnej oraz sił reagowania kryzysowego). Konstytucja Austrii dopuszcza elastyczne łączenie statusu wieczystej neutralności z aktywną polityką bezpieczeństwa realizowaną na forum UE⁸. Austria będzie więc aktywnie uczestniczyć w europejskim systemie bezpieczeństwa⁹.
- 4) Dla Austrii znaczenie komponentów militarnych w systemie bezpieczeństwa ma ważne znaczenie, ale relatywnie niższe, niż w większości innych państw europejskich. Przejawem takiego podejścia może być decyzja, podniesiona do rangi strategicznej, o integrowaniu sił i służb sektora obronnego i ochronnego tak, aby mogły one w sposób czynny, sprawny, spójny i wzajemnie uzupełniający się realizować zadania z zakresu bezpieczeństwa.

⁷ Więcej na ten temat: Erich Reiter and Johann Frank, The European Security Strategy – Austrian Perspective, http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/02_ees_frank.pdf (dostęp: 30 sierpnia 2013 r.) oraz Rudolf Logothetti, Austria's Security and Defence Policy within the framework of ESDP, http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/05_secstrat_20.pdf (dostęp: 31 sierpnia 2013 r.).

⁸ Artykuł 23f Konstytucji Austrii.

⁹ Zgodnie z art. 9 Konstytucji Austrii, normy prawa międzynarodowego stanowią integralną część prawa wewnętrznego oraz możliwy jest transfer niektórych kompetencji suwerennych na rzecz organizacji międzynarodowej lub jej organów.

Austriackie struktury bezpieczeństwa będą przygotowywać się na nowe zagrożenia, przede wszystkim we współdziałaniu w ramach ONZ, UE i Partnerstwa dla Pokoju.

Opr. Sławomir Kamiński