

Warszawa, 5 września 2013 r.

STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO HISZPANII

NOTATKA ANALITYCZNA

SYNTEZA

31 maja 2013 roku, po przeprowadzeniu konsultacji politycznych i uzyskaniu aprobaty głównej partii opozycyjnej, rząd Hiszpanii przyjął nową *Strategię bezpieczeństwa narodowego*. Jest to dokument opracowany na bazie konsensusu głównych hiszpańskich partii politycznych, stanowiący odpowiedź na współczesne zagrożenia i wyzwania dla środowiska bezpieczeństwa, wiążący obszar bezpieczeństwa narodowego z polityką społeczną i gospodarczą kraju. Głównym celem nowej strategii jest optymalizacja polityki bezpieczeństwa oraz wzmocnienie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa Hiszpanii.

Nowa strategia zastępuje dokument wydany w czerwcu 2011 r. przez poprzedni rząd Jose L. R. Zapatero. Główna zmiana polega na podniesieniu znaczenia bezpieczeństwa narodowego w polityce rządu oraz zmianie kolejności priorytetów geograficznych w ramach kształtowania strategii bezpieczeństwa.

Dokument precyzyjnie określa priorytety rządu Hiszpanii w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Powołuje też do życia organ odpowiedzialny za koordynację polityki rządowej w zakresie bezpieczeństwa - *Radę Bezpieczeństwa Narodowego*. Jednym z głównych zadań nowej Rady – co zapowiedział podczas posiedzenia inauguracyjnego premier Mariano Rajoy - będzie opracowanie projektu nowej *ustawy o bezpieczeństwie narodowym*, który zostanie następnie przedłożony rządowi.

1. Okoliczności opracowania dokumentu:

W czerwcu 2011 roku rząd Jose L. R. Zapatero przyjął pierwszą w historii Hiszpańską Strategię Bezpieczeństwa, w której określone zostały priorytety polityki bezpieczeństwa państwa. Za słabość tego dokumentu uznawano jednak brak pogłębionej debaty parlamentarnej nad zapisami strategii, skutkiem czego nie otrzymał on wówczas poparcia największej ówczesnej partii opozycyjnej – Partii Ludowej.

Nowa Strategia bezpieczeństwa narodowego Hiszpanii jest efektem przeglądu poprzedniej edycji dokumentu z 2011 r. oraz wypracowania kompromisu pomiędzy czołowymi ugrupowaniami politycznymi w Hiszpanii - rządzącą Partią Ludową (PP) i opozycyjną (w 2011 r. rządzącą) Hiszpańską Socjalistyczną Partią Robotniczą (PSOE). Na czele zespołu koordynującego przegląd stali szef gabinetu premiera J. Moragas (reprezentujący stronę rządową) oraz szef gabinetu premiera w poprzednim rządzie J. E. Serrano. 31 maja 2013 roku, po przeprowadzeniu konsultacji politycznych i uzyskaniu aprobaty głównej partii opozycyjnej, dokument przyjął rząd Hiszpanii.

2. Układ dokumentu:

Aktualna strategia stanowi w znacznym stopniu kontynuację dokumentu z 2011 r. Obejmuje pięć rozdziałów: całościowa wizja bezpieczeństwa narodowego; bezpieczeństwo Hiszpanii w świecie; zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego; strategiczne kierunki działania; nowy system bezpieczeństwa narodowego.

3. Główne tezy dokumentu:

- Kompleksowy charakter bezpieczeństwa. Strategia bezpieczeństwa narodowego Hiszpanii jest dokumentem – jak to określono – „*nowej generacji*”¹, powstałym w odpowiedzi na współczesne zagrożenia i wyzwania dla środowiska bezpieczeństwa, wiążącym obszar bezpieczeństwa narodowego z polityką społeczną i gospodarczą kraju. W dokumencie uznano, że zapewnianie bezpieczeństwa jest określoną koncepcją działań organów państwa, mających na celu obronę i ochronę podstawowych wolności i dobrobytu jego obywateli, zasad i wartości konstytucyjnych oraz wypełnianie zobowiązań sojuszniczych na arenie międzynarodowej.
- W hiszpańskiej strategii nie wyszczególniono interesów narodowych. Wyróżniono natomiast tzw. zasady podstawowe strategii, które obejmują:

¹ Wypowiedź podczas konferencji prasowej wicepremier Hiszpanii pani Soraya Sáenz de Santamaría nt. Strategii bezpieczeństwa narodowego, 31 maja 2013 roku.

- jedność działania (zintegrowane podejście do bezpieczeństwa, wyrażające się zaangażowaniem, koordynacją i harmonizacją działań w tym zakresie wszystkich organów państwa pod kierunkiem premiera, we współpracy z podmiotami prywatnymi i społeczeństwem, tworzące system bezpieczeństwa narodowego);
 - przewidywanie i zapobieganie (działania rządu ukierunkowane na minimalizowane potencjalnych ryzyk i ograniczanie wpływu zagrożeń na system bezpieczeństwa narodowego);
 - efektywne i zrównoważone wykorzystywanie posiadanych zasobów (zasada obowiązująca we wszystkich stanach bezpieczeństwa, ukierunkowana na priorytetyzację działań i optymalizację wykorzystywania posiadanych zasobów);
 - odporność oraz zdolność do oporu i odbudowy (zasada odnosząca się do kierunków wykorzystywania zasobów ludzkich i materialnych w sytuacjach kryzysowych, aby minimalizować negatywne konsekwencje tych sytuacji na państwo i społeczeństwo).
- Wyróżnionych zostało 12 kategorii zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa Hiszpanii: konflikty zbrojne, terroryzm, zagrożenia cybernetyczne, przestępczość zorganizowana, niestabilność finansowa i ekonomiczna, wysoka podatność systemu energetycznego na zamierzone i losowe akty destrukcji, niekontrolowane i nielegalne ruchy migracyjne, broń masowego rażenia, szpiegostwo, klęski naturalne i żywiołowe, zagrożenia morskie, wysoka wrażliwość infrastruktury krytycznej oraz służb i usług kluczowych dla prawidłowego funkcjonowania państwa. W dokumencie podkreśla się, że zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa mają wpływ na wszystkie sektory życia społeczeństwa i ogólny dobrobyt obywateli.
 - Na szczególną uwagę zasługuje zagrożenie terroryzmem w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym (ETA), rozprzestrzenianie broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia oraz zagrożenia w cyberprzestrzeni, które są słabo rozpoznane, ale mają charakter transgraniczny, powszechny i bardzo efektywny. Cyberataki mogą być potężnym instrumentem agresji w stosunku do instytucji publicznych oraz osób prawnych i prywatnych. Skalę zjawiska dodatkowo potęguje łatwość działania oraz minimalne ryzyko, jakie ponosi osoba dokonująca ataków w cyberprzestrzeni. W tym kontekście, w strategii rozważane są możliwości wprowadzenia prewencyjnej kontroli sieci.
 - Utworzona zostanie Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN) – kolegialny organ rządowy. Zadaniem RBN będzie wspomaganie premiera poprzez zapewnienie współpracy pomiędzy organami rządu oraz koordynowanie polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Rada będzie nadzorować wdrażanie Strategii bezpieczeństwa narodowego i inicjować zmiany w razie takiej potrzeby. Będzie też inicjować i nadzorować opracowywanie strategii wykonawczych oraz weryfikować ich zgodność z zapisami Strategii bezpieczeństwa narodowego. Rada będzie aprobować coroczne Raporty Bezpieczeństwa, które będą przedkładane parlamentowi, kierować i koordynować zarządzanie kryzysowe, a także nadzorować funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego. Pracom Rady

przewodniczyć będzie premier (o ile w obradach Rady nie będzie uczestniczyć król Hiszpanii). W jej skład wejdą ministrowie – członkowie rządu, posiadający kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Na poszczególne posiedzenia Rady mogą być też zaproszeni inni przedstawiciele władz państwowych, regionalnych lub lokalnych, w zależności od tematu danego spotkania. Zakłada się, że Rada będzie spotykać się co najmniej raz na dwa miesiące, w zależności od potrzeb i zaistniałych okoliczności. W strategii podkreśla się, że utworzenie nowego organu nie będzie wymagało ponoszenia dodatkowych nakładów finansowych².

4. Wnioski i propozycje:

- 1) W ostatnim czasie Hiszpania dołączyła do grupy państw, w których oficjalnie zwraca się uwagę na rosnącą złożoność i kompleksowość współczesnego bezpieczeństwa. Wspólną cechą planowania strategicznego w dziedzinie bezpieczeństwa w państwach europejskich staje się przekonanie, że w dobie dynamicznych zmian zachodzących w świecie oraz kompleksowego charakteru współczesnych zagrożeń i wyzwań, konieczna staje się zmiana dotychczasowego podejścia do bezpieczeństwa narodowego. Powinna ona wyrażać się odchodzeniem od myślenia branżowego (sektorowego) na rzecz myślenia zintegrowanego (całościowego). To nowe podejście jest dziś rozumiane nie tylko jako przejaw dostosowywania polityki państwa do dynamicznych zmian w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, ale głównie jako instrument służący zapewnieniu praktycznych rozwiązań na rzecz poprawy spójności formalno-prawnej oraz podziału kompetencji i odpowiedzialności instytucji administracji państwowej i publicznej za poszczególne sektory bezpieczeństwa.
- 2) Analiza zakresu zmian wprowadzonych w stosunku do poprzedniej edycji strategii z 2011 roku odzwierciedla przede wszystkim zmianę kolejności priorytetów geograficznych w ramach kształtowania strategii bezpieczeństwa. O ile dotychczasowe stanowisko Hiszpanii w sprawie UE i NATO, stosunków z USA i Rosją oraz relacji transatlantyckich nie ulega istotnej zmianie, to widoczny jest wzrost znaczenia obszaru Morza Śródziemnego (w kontekście wydarzeń związanych z tzw. Arabską Wiosną) oraz Ameryki Łacińskiej (co motywowane jest względami gospodarczymi i bezpieczeństwem prawnym inwestycji hiszpańskich). Zdecydowano się również na nową strukturę pracy

² Inauguracyjne posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, pod przewodnictwem króla Hiszpanii, odbyło się 11 lipca 2013 roku. W posiedzeniu uczestniczyli również: książę Asturii Filip, następca tronu, premier, wicepremier, ministrowie Spraw Zagranicznych i Współpracy (MSZiW), Obrony, Skarbu i Służb Administracji Publicznej, Spraw Wewnętrznych (MSW), Robót Publicznych, Przemysłu, Energii i Turystyki, Spraw Ekonomicznych i Konkurencji, szef Gabinetu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – sekretarz Rady Bezpieczeństwa Narodowego, sekretarz stanu ds. bezpieczeństwa w MSW, sekretarz stanu ds. zagranicznych w MSZiW, dyrektor Narodowego Centrum Wywiadu, szef Sztabu Generalnego, zastępca Szefa Gabinetu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz szef Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

w formule wyspecjalizowanych komisji, które będą wspierać prace Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

- 3) Hiszpańskie wnioski i propozycje są zbliżone do rekomendacji zawartych w dokumentach wynikowych polskiego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Szczególną wartością hiszpańskiej strategii jest jednak to, że rząd opracował ten dokument w porozumieniu z główną partią opozycyjną. Oznacza to, że chociaż formalnie jest to dokument rządowy, to jednak nosi też cechy dokumentu państwowego, którego zapisy mogą być wdrażane niezależnie od tego, które z głównych ugrupowań politycznych jest w danym czasie u władzy, ponieważ przedstawiciele obydwu partii brali udział w jego opracowaniu. Świadczy to o wysokiej kulturze i dojrzałości politycznej oraz odpowiedzialności społecznej głównych sił politycznych w Hiszpanii. Podnosi wiarygodność dokumentu i zawartych w nim prognoz dotyczących największych zagrożeń dla bezpieczeństwa Hiszpanii. Pokazuje też, że w opinii hiszpańskich elit politycznych istnieją takie obszary funkcjonowania państwa, które – ze względu na swoją rangę i znaczenie – powinny być przedmiotem bieżących konsultacji i porozumień oraz być wyłączone z bieżących rozgrywek politycznych.
- 4) Cechą hiszpańskiego dokumentu jest jego proaktywny charakter, czyli skoncentrowanie się na utrzymywaniu i rozwijaniu zdolności do zapobiegania oraz przewyższania zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa (*capability-based approach*). Postuluje on nie tylko podejmowanie działań w reakcji na pojawiające się zagrożenia i wyzwania, ale także zachęca do wykorzystywania zarysowujących się szans związanych z ewolucją środowiska bezpieczeństwa. Jest to szczególnie mocno podkreślone w kontekście integracji europejskiej i członkostwa Hiszpanii w UE.
- 5) W hiszpańskiej strategii zawarty został zapis zobowiązujący rząd do dokonywania okresowych przeglądów bezpieczeństwa narodowego i przedkładanie parlamentowi cyklicznych (corocznych) raportów na temat bezpieczeństwa Hiszpanii (Raporty Bezpieczeństwa). Oznacza to, że wprowadzone zostały systemowe elementy kontroli wdrażania zapisów Strategii bezpieczeństwa narodowego, wymuszające na organach władzy państwowej posiadających kompetencje w zakresie bezpieczeństwa narodowego podejmowanie działań w tym zakresie i cykliczne (coroczne) rozliczanie się z ich wykonywania przed parlamentem.