



Państwo neutralne wobec wojny. Przypadek Austrii

Piotr Andrzejewski

Rosyjska inwazja na Ukrainę wywołała szereg zróżnicowanych reakcji w państwach zachodnich, które w zdecydowanej większości opowiedziały się za wsparciem napadniętego państwa. Jedną z wyróżniających się grup państw są kraje neutralne, w Europie w szczególności dotyczy to Irlandii, Szwajcarii oraz analizowanej poniżej Austrii. W tych trzech przypadkach rządy podkreślają brak zaangażowania militarnego w konflikt, jednakże można w ich wypadku mówić o podjęciu kroków, które podważają zasadę neutralności politycznej i wskazują na opowiedzenie się za wsparciem dla Ukrainy. Warto przeanalizować dokładniej postawę Austrii, czyli państwa, które jest jednym z najbardziej podatnych w Europie na rosyjskie wpływy. Jak zatem toczące się konflikty zbrojne wpłynęły na zachowanie Austrii na arenie międzynarodowej i jak potoczyła się debata dotycząca rozumienia neutralności w alpejskiej republice?

Neutralność wpisana jest do austriackiej konstytucji i stanowi jedną z podstaw tożsamościowych II Republiki Austrii. Kiedy w 1955 r. Austria ogłosiła neutralność, postrzegano to jako środek, który miał umożliwić zakończenie okupacji przez cztery zwycięskie mocarstwa alianckie – USA, Francję, Wielką Brytanię i Związek Radziecki. W maju 1955 r. podpisano traktat państwowy z aliantami, w którym gwarantowano neutralność, a w październiku 1955 r. przyjęto ustawę zasadniczą, w której o neutralności napisano w następujący sposób: „dla zagwarantowania tych celów Austria nie będzie

zawierać sojuszków wojskowych i nie dopuści do budowy na jej terytorium obcych baz wojskowych”. Warto przywołać tło historyczne, dokonując analizy ewoluującego pojęcia austriackiej neutralności. Nie można jej oddzielić od zimnowojennego kontekstu, w którym powstała. Zarówno Niemcy, jak i Austria były podzielone przez zwycięskich aliantów na cztery strefy okupacyjne. Na początku lat 50. XX w. ze strony Stalina pojawiła się propozycja zjednoczenia Niemiec, za cenę neutralności. Austria miała być polem doświadczalnym tego rozwiązania politycznego. Ostatecznie to właśnie

Redakcja:

Małgorzata Bukiel
Karol Janoś (red. naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Prezentowane w tekstach tezy
wyrażają jedynie opinie
autorek i autorów.

Instytut Zachodni im. Z. Wojciechowskiego

ul. Mostowa 27A
61-854 Poznań

tel. (+48) 61 85 27 691
izpozpl@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

Austrii udało się uniknąć podziału w zamian za „trwałą neutralność”. Republika Bońska pod rządami Konrada Adenauera postanowiła wybrać inną drogę i w 1955 r. dołączyła do NATO. Zimnowojenne realia z początku nie zapewniały Austrii zbyt dużej swobody. Dopiero wraz z wejściem na polityczną scenę kanclerza Bruno Kreiskiego (wcześniej był on ministrem spraw zagranicznych) w 1970 r. zmieniło się rozumienie austriackiej neutralności. Mający znaczne ambicje Kreisky przyczynił się do powstania pojęcia tzw. neutralności zaangażowanej lub aktywnej. Przystąpił on do intensywnego budowania więzi politycznych z państwami po drugiej stronie żelaznej kurtyny i niejednokrotnie wykorzystywał neutralny status Austrii do mediacji w sytuacjach konfliktowych. To Kreisky odpowiada także za ulokowanie w Wiedniu przedstawicielstw wielu organizacji międzynarodowych, w tym agend ONZ. Do dziś jego postać stanowi punkt odniesienia dla kolejnych kanclerzy, w szczególności gdy chodzi o politykę zagraniczną Austrii.

Kolejnym wydarzeniem, niejako rozmywającym znaczenie neutralności Austrii, było przystąpienie do Unii Europejskiej w 1995 r. (w 40 lat po ogłoszeniu neutralności). Austria zobowiązała się wtedy do pełnego uczestnictwa we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Można powiedzieć, że Austria balansuje obecnie pomiędzy zachowaniem formalnych oznak neutralności a stopniowo

pełzającą integracją z zachodnimi systemami bezpieczeństwa.

Stanowisko najważniejszych sił politycznych w Austrii wobec neutralności nie jest homogeniczne. Największymi zwolennikami neutralności zaangażowanej są obecnie partie lewicowe – Socjaldemokratyczna Partia Austrii (SPÖ) oraz Partia Zielonych. Dla lewicy neutralność w kształcie nadanym przez Bruno Kreiskiego jest rozumiana jako część własnego dziedzictwa. Najgłośniej za porzuceniem kolejnych elementów neutralności i zwiększeniem wysiłków w kierunku wojskowej integracji z Zachodem opowiada się liberalna partia NEOS. Konserwatyści z Austriackiej Partii Ludowej (ÖVP) są niejednorodni w przekazie, wahając się między neutralnością zaangażowaną a bardziej formalnym i ograniczającym rozumieniem neutralności. Natomiast skrajnie prawicowa Wolnościowa Partia Austrii (FPÖ) rozpoczęła najnowszą rundę debaty o neutralności w celu zaprezentowania swojego bardziej skrajnego projektu zrywającego z neutralnością zaangażowaną.

Wydarzeniem, które jak w soczewce skupiło dyskusję o neutralności Austrii, była specjalna debata parlamentarna z okazji przypadającego 26.10.2023 r. święta narodowego. Na wniosek skrajnie prawicowej FPÖ parlament postanowił pochylić się nad współczesnymi wymiarami neutralności. Poruszone zostały trzy kwestie, które nieustannie powracają w austriackich dyskusjach o neutralności, czyli: zaangażowanie po jednej ze stron

toczących się konfliktów zbrojnych, uczestnictwo Austrii w międzynarodowych projektach militarnych oraz członkostwo w UE.

NARUSZENIA NEUTRALNOŚCI

Podczas parlamentarnej debaty lider FPÖ Herbert Kickl w ostrych słowach skrytykował rządzących chadeków z ÖVP, mówiąc: „Zniszczyliście i zdradziliście neutralność i suwerenność Austrii. Jesteście sprawcami, a ludność austriacka jest waszą ofiarą”. FPÖ uważa, że koalicja naruszyła neutralność i suwerenności Austrii, a głównym oskarżeniem ze strony Kickla jest wsparcie rządu dla Ukrainy. Inne zagrożenia wymienione przez Kickla to nadmierne regulacje unijne. FPÖ zażądała skorzystania z prawa weta wobec wszelkich inicjatyw UE ograniczających krajowe pole działania – szczególnie w polityce azylowej, „tzw. polityce klimatycznej” i polityce pieniężnej. Na koniec przemówienia Kickl domagał się odpowiedniej zmiany art. 1 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej, tak by bardziej chronić neutralność i suwerenność. Przed oskarżeniami nie uciekł także prezydent Alexander Van der Bellen, który w ocenie lidera FPÖ jest zbyt bierny i „milczał, gdy kwestionowano konstytucyjne zasady neutralności”, nie wypełniając swojego konstytucyjnego obowiązku.

W przemówieniu Kickla wybrzmiały argumenty powtarzane od momentu pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę. Kiedy w marcu 2022 r. prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski przemawiał

przez łącze wideo przed Parlamentem Europejskim oraz parlamentami narodowymi w Warszawie, Ottawie, Waszyngtonie i Berlinie, w Austrii rozgorzała dyskusja o podobnym wystąpieniu w Radzie Narodowej, austriackim parlamencie. Propozycję zaproszenia Zełenskiego złożyła partia NEOS. Na tym etapie austriacki parlament nie był w stanie uzgodnić, czy zaprosić prezydenta Ukrainy. Wyraźny sprzeciw złożyła FPÖ, powołując się na wymogi państwa neutralnego. „Nie chcielibyśmy takiego wystąpienia dla Putina ani żadnej innej partii wojennej”, powiedział przewodniczący FPÖ i jednocześnie wezwał do obrania bardziej neutralnego kursu względem Moskwy.

Niezdecydowanie okazali także socjaldemokraci z SPÖ. Oprócz obaw o zachowanie neutralności – zwrócili uwagę, że inicjatywa jest w rękach przewodniczącego Rady Narodowej Wolfganga Sobotki (ÖVP), który musi wystosować zaproszenie. Z kolei Sobotka twierdził, że zaproszenie jest uzależnione od porozumienia stron w prezydium. Zdaniem posła Davida Stögmüllera (Zieloni) „używanie neutralności przez SPÖ jako listka figowego jest po prostu żenujące”. Wiceprzewodniczący frakcji parlamentarnej NEOS Nikolaus Scherak zarzucił FPÖ i SPÖ „źle rozumianą neutralność”. Próbując łagodzić stanowisko, wiceprzewodniczący klubu Jörg Leichtfried (SPÖ) powiedział, że oskarżenia ze strony NEOS są bezpodstawne, dodając: „Austria zdecydowanie

potępia rosyjską agresję na Ukrainę przez reżim Putina, ponieważ Austria nigdy nie jest neutralna wobec łamania prawa międzynarodowego i praw człowieka". Ostatecznie prezydent Ukrainy wystąpił przed austriackim parlamentem dopiero rok później – 30.03.2023 r. W geście protestu podczas przemówienia Zełenskiego deputowani FPÖ opuścili salę, pozostawiając kartki z napisami: „miejsce dla pokoju” i „miejsce dla neutralności”.

Warto w związku z tym zauważyć, że FPÖ zmieniła swoje stanowisko. Przez dekady ugrupowanie to prezentowało pogląd o potrzebie dołączenia do NATO i rezygnacji z neutralności. Ostatnim liderem FPÖ głoszącym ten pogląd był zmarły w 2008 r. Jörg Haider. O fakcie tym przypomniał w debacie parlamentarnej poseł SPÖ Jörg Leichtfried, który zarzucił FPÖ, że jej poprzedniczka, VdU, jako jedyna partia głosowała przeciwko neutralności w 1955 r. oraz że FPÖ wielokrotnie opowiadała się później za przystąpieniem do NATO.

NEUTRALNOŚĆ ZAANGAŻOWANA

Podczas specjalnej debaty parlamentarnej w dniu 25.10.2023 r. członkowie ÖVP stwierdzili, że neutralność Austrii to jej największy atut i że jej zniesienie nie podlega dyskusji. Przywołano przykład Izraela, gdzie z wizytą udał się kanclerz Karl Nehammer. W ocenie kanclerza Austria jest „neutralna militarnie, ale staje po stronie tych, którzy są atakowani”. Podczas spotkania z premierem Izraela Benjaminem Netanjahu szef austriackiego rządu

stwierdził, że „nie ma neutralności w walce z terrorem”. Było to ciekawe zagranie ze strony kanclerza, który zrównał atak Hamasu na Izrael z rosyjską inwazją na Ukrainę. Dzięki temu mógł pokazać hipokryzję w stanowisku FPÖ, która z jednej strony prezentując poglądy antyislamskie, poparła Izrael, ale z drugiej strony wspiera rosyjskiego agresora.

Wcześniej, tuż po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji kanclerz Nehammer wyraźnie potępił atak Rosji na Ukrainę i zadeklarował solidarność Austrii z zaatakowanym państwem, jednocześnie przypominając Radzie Narodowej, że Federacji Rosyjskiej „należy też podziękować za to, że zostaliśmy wyzwoleni z nazistowskiego terroru”. Dodał, że w Austrii jednak „obowiązuje siła prawa, a nie prawo najsilniejszych”. Kanclerz podkreślił, że UE mówi jednym głosem w tym kryzysie i jest zobowiązana do wspólnego podejścia związanego z nałożeniem sankcji. Stwierdził wszakże, że Austria musi pozostać neutralna militarnie. „Zawsze angażowaliśmy się w okazywanie solidarności. To dla mnie ważne, ponieważ Austria nigdy nie zrezygnuje z jednej roli: mediatora, budowniczego mostów” – powiedział w swoim przemówieniu Nehammer. W innym wystąpieniu kanclerz stwierdził: „Neutralność austriacka była zawsze solidarnością, solidarnością w ramach Unii Europejskiej, solidarnością ze Stanami Zjednoczonymi, solidarnością z OBWE”. Wywodzący się z partii Zielonych wicekanclerz Werner Kogler wtórował

Nehammerowi, podkreślając wagę unijnych sankcji nałożonych na Rosję. Neutralność Austrii nie oznacza „biernego obserwowania i akceptowania każdego naruszenia prawa międzynarodowego” – wskazywał Kogler.

Podobną opinię wyraził także wywodzący się z partii Zielonych prezydent Alexander Van der Bellen podczas wizyty w Kijowie (1.02.2023), która była jego pierwszą zagraniczną podróżą po zaprzysiężeniu na drugą kadencję. Van der Bellen przekonywał, że pomimo neutralności Austria będzie krajem solidarnym. „Nie zostawimy Ukrainy samej sobie, jest ona narażona na agresywną wojnę, która moim zdaniem porównywalna jest z wojnami kolonialnymi XIX wieku” – powiedział prezydent Austrii w Kijowie. „Co prawda nie przywożę ze sobą czołgów ani haubic, ale są pilnie potrzebne generatory i materiały budowlane” – dodał. Austriacki prezydent stwierdził, że jego państwo jest neutralne w wymiarze militarnym, ale politycznie w żadnym wypadku.

Podczas odwiedzin w miejscu zbrodni w Buczy prezydent Austrii podkreślił znaczenie pomocy humanitarnej oraz środków użytych do odbudowy szkoły i kliniki dziecięcej. Ponadto Van der Bellen określił zapasy austriackich sił zbrojnych jako skromne, mówiąc, że „nawet nie wie, co w tej sytuacji moglibyśmy dostarczyć”. Prezydent Ukrainy szybko odpowiedział, że potrzebna jest pomoc w rozminowywaniu, brakuje pojazdów medycznych i systemów antydronowych. Ponadto Van der

Bellen nie wykluczył możliwości, iż Wiedeń mógłby stać się miejscem potencjalnych negocjacji. Jest to tradycyjny przekaz austriackiej dyplomacji. Austria wielokrotnie wykorzystywała swoją neutralność, aby odgrywać rolę mediatora między zwaśnionymi stronami. Wiedeń proponowany był jako miejsce rozmów pomiędzy Rosją i Ukrainą już w pierwszych tygodniach wojny. Należy tu przypomnieć, że kanclerz Bruno Kreisky mediował w konflikcie izraelsko-palestyńskim. Polityk ten oferował także pomoc w rozmowach pokojowych pomiędzy obydwoma Koreami w latach 70. XX w. Postać czterokrotnego kanclerza Bruno Kreiskiego stanowi punkt odniesienia dla obecnych austriackich elit politycznych, które chcą naśladować jego działania, zwiększające znaczenie Austrii na arenie międzynarodowej.

Każdy kolejny kanclerz Austrii musi zmierzyć się z dziedzictwem swojego wielkiego poprzednika, czyli Brunona Kreiskiego, który wyznaczył bardzo wysokie standardy. Być może stąd brały się skądinąd nieudane próby kanclerza Nehammera nawiązania dialogu z prezydentem Rosji Władimirem Putinem. Poza bowiem rozmowami telefonicznymi dotyczącymi m.in. wymiany więźniów i utworzenia „zielonych korytarzy” na transport towarów rolnych z Ukrainy, Nehammer po wizycie w Kijowie (09.04.2022) udał się na spotkanie z prezydentem Rosji Władimirem Putinem (11.04.2022). Była to pierwsza i jak dotąd jedyna od czasu rozpoczęcia rosyjskiej inwazji na

Ukrainę wizyta zachodniego szefa rządu w Moskwie.

NEUTRALNOŚĆ A WSPÓŁPRACA MILITARNA

Trzecim najważniejszym wątkiem pojawiającym się w austriackim debatach o neutralności jest kwestia współpracy wojskowej. W lipcu kanclerz Nehammer ogłosił, że Austria zamierza dołączyć do inicjatywy budowy europejskiej tarczy przeciwlotniczej i przeciwrakietowej (European Sky Shield Initiative, ESSI). Chęć udziału w tym projekcie zgłosiło już 19 państw. Austria była pierwszym państwem spoza NATO, które zgłosiło chęć udziału w tym projekcie. Za każdym razem udział Austrii w międzynarodowych projektach współpracy militarnej wywołuje w Wiedniu dyskusję, czy jest to działanie zgodne z neutralnością. Sam kanclerz Nehammer jako argument podał „znacznie zwiększone” zagrożenie w wyniku rosyjskiej wojny napastniczej. „Musimy i będziemy podejmować środki ostrożności, aby chronić nasz kraj przed groźbą ataków dronów lub rakiet” – powiedział Karl Nehammer. „Wspólna realizacja tego projektu jest organizacyjnie i finansowo możliwa i sensowna tylko w sieci europejskiej. Żadne państwo europejskie nie może sobie samodzielnie pozwolić na skuteczną obronę przestrzeni powietrznej w obliczu nowej sytuacji zagrożenia” – dodał kanclerz.

Co nie zaskakuje, największym krytykiem udziału Austrii w ESSI była FPÖ. Jej lider Herbert Kickl mówił,

że decyzja rządu w tej sprawie podważa „politykę neutralności”. „Wspólna tarcza antyrakietowa z NATO” mogłaby w jego ocenie „doprowadzić Austrię do wojny z Rosją”. Z argumentem tym polemizował minister spraw zagranicznych Alexander Schallenberg (ÖVP), który zauważył, iż ESSI nie jest inicjatywą NATO, a jedynie projektem realizowanym przez grupę państw. Według szefa austriackiej dyplomacji istotą tej inicjatywy jest łączenie i dzielenie zdolności obronnych zaangażowanych w nią państw.

Socjaldemokratyczna SPÖ początkowo zachowywała dystans wobec decyzji rządu o udziale w ESSI. Natomiast liberalna partia opozycyjna NEOS wyraziła aprobatę: „Należy z zadowoleniem przyjąć fakt, że rząd utworzony przez ÖVP i Zielonych „powoli budzi się z hibernacji bezpieczeństwa”. Liberale chcieliby pójść o krok dalej. Zdaniem NEOS, „deklaracja woli w sprawie ESSI nie jest wystarczająca do zagwarantowania bezpieczeństwa Austrii. Najwyższy czas na wyraźne zaangażowanie w Europejską Unię Obronną”. Liderka NEOS Beate Meinl-Reisinger wskazywała, że wzmocnienie austriackiej polityki bezpieczeństwa i obrony jest możliwe przez utworzenie „prawdziwej armii europejskiej”.

Warto nadmienić w kontekście tej dyskusji, że kanclerz Nehammer uznał neutralność za przeszkodę dla bardziej wiążących gwarancji bezpieczeństwa ze strony Unii Europejskiej dla Ukrainy. „Dla nas, jako państw neutralnych, jest

jasne, że tak być nie może” – powiedział, podsumowując postawę Austrii, Irlandii, Malty i Cypru.

O austriackiej neutralności nie dyskutują tylko politycy podczas ważnych rocznic. Na kanwie podróży kanclerza Nehammera do Moskwy w mediach opublikowany został list otwarty pięćdziesięciu byłych polityków, dyplomatów i naukowców do prezydenta Van der Bellena. Wzywali w nim, aby grono niezależnych ekspertów przeanalizowało, czy pożądane jest zachowywanie przez Austrię statusu państwa neutralnego. Według autorów listu agresja Rosji na Ukrainę jest ostatnim sygnałem ostrzegawczym dla wolnego świata, do którego należy również Austria. Jednym z sygnatariuszy listu był Walter Feichtinger, były brygadier armii i ekspert ds. bezpieczeństwa. Wskazywał on, że „neutralność trzeba uwolnić od mitu”, a także że przez ostatnie kilkadziesiąt lat status państwa naturalnego służył jako uzasadnienie dla ograniczania środków na wydatki obronne. Jest to ważna uwaga, gdyż z reguły państwo neutralne nie mogące liczyć na sojuszników zmuszone jest systemowo do przeznaczania znacznej części budżetu na obronę.

KONKLUZJE

Neutralność, zwłaszcza w kontekście polityki zagranicznej, zazwyczaj oznacza stan, w którym państwo nie uczestniczy w konfliktach międzynarodowych ani w sojuszach militarnych. Neutralność ma na celu utrzymanie

bezbiasnego stanowiska wobec różnych konfliktów, co pozwala na zachowanie suwerenności i uniknięcie zaangażowania w wojny lub sojusze. W naukach politycznych austriacki model neutralności określa się neutralnością zaangażowaną lub aktywną neutralnością. Jest to koncepcja, w ramach której państwo zachowuje status neutralny, ale jednocześnie aktywnie angażuje się w różne inne formy współpracy międzynarodowej w obszarze polityki bezpieczeństwa.

Według Jörga Leichtfrieda, lidera frakcji parlamentarnej SPÖ, Austria wnosi ważny wkład do społeczności międzynarodowej, na przykład jako gospodarz rozmów na temat rozwiązywania konfliktów. Dowodzą tego również nominacje do organizacji międzynarodowych, gdzie Austria, podobnie jak Szwajcaria, ma licznych przedstawicieli. Można z tego wnioskować, że Austria jest beneficjentem swojej własnej neutralności, umożliwiającej działania, jakie w przypadku innych państw byłyby trudne lub niemożliwe do przeprowadzenia. W kontekście rosyjskiej inwazji na Ukrainę, Austria wielokrotnie zgłaszała gotowość do mediacji między walczącymi stronami. Jest to stały wyznacznik austriackiej polityki zagranicznej. Status neutralny pozwala Austrii na podejmowanie działań, na które nie mogą pozwolić sobie inne państwa – stąd wizyta kanclerza Nehammera w Moskwie w pierwszej fazie wojny.

Z drugiej strony krytycy austriackiej neutralności często przywołują

argument cynizmu. Neutralność może bowiem stanowić wygodne uzasadnienie dla braku zaangażowania. Zarówno działania kanclerza Nehammera, jak i prezydenta Van der Bellena oraz postawa FPÖ pokazują, że austriacką neutralność można wykorzystać do mniej lub bardziej aktywnego wspierania jednej ze stron konfliktu.

Debaty o austriackiej neutralności trwają od dekad, a mające miejsce w ostatnich kilkudziesięciu latach konflikty zbrojne przyczyniły się do ich zintensyfikowania. W ostateczności dość jasno wyklarowała się wizja „neutralności zaangażowanej” Austrii. Należy zwłaszcza odnotować głosy postulujące, by w ramach tego zaangażowania pogłębiać udział Austrii w multilateralnych projektach obronnych. Nie można jednak przejść obojętnie obok stanowiska FPÖ, która jednoznacznie dąży do wykorzystania austriackiej neutralności do cichego popierania działań Rosji. Neutralność jest więc zarazem narzędziem do realizacji opartej na wartościach lub zgoła cynicznej polityki zagranicznej. Biorąc pod uwagę tendencje w sondażach i czołową pozycję FPÖ paradygmat austriackiej „neutralności zaangażowanej” może ulec gwałtownej zmianie, a Austria zająć pozycje bardziej izolacjonistyczne, bliższe tradycyjnemu rozumieniu neutralności.

Dr Piotr Andrzejewski – historyk i politolog, asystent naukowy w Zakładzie Studiów nad Niemcami Instytutu Studiów Politycznych PAN i główny analityk Instytutu Zachodniego. Zainteresowania badawcze: Austria, niemiecka gospodarka, ruchy populistyczne i prawicowe.