Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 13.02.2013 www.osw.waw.pl

Szwedzkie bezpieczeństwo w kryzysie

Justyna Gotkowska, Szwedzkie bezpieczeństwo w kryzysie

Wypowiedzi szefa sztabu generalnego szwedzkich sił zbrojnych z grudnia 2012 roku o tym, że w przypadku ograniczonego ataku zbrojnego Szwecja jest w stanie bronić się przez tydzień, wywołały burzliwe publiczne dyskusje na temat szwedzkiej polityki obronnej i jej sił zbrojnych. Debaty są niezwykle istotne ze względu na ich wpływ na toczące się prace nad strategią bezpieczeństwa Szwecji na lata 2015–2018.Może ona wprowadzić korekty do dotychczasowej polityki szwedzkiego rządu i przynieść większe inwestycje w obronę kraju i zwiększenie współpracy z NATO w regionie Europy Północnej. Debata unaocznia problem, jakim dla Szwecji stały się rezultaty redefinicji jej polityki obronnej i przekształceń sił zbrojnych w ostatnim dwudziestoleciu, w regionie postrzeganym jako coraz mniej stabilny. W latach 90. Szwecja zrezygnowała z neutralności, charakteryzującej się nieangażowaniem się po jakiejkolwiek ze stron międzypaństwowego konfliktu zbrojnego i zaczęła określać się jako państwo bezaliansowe, tj. pozostające poza sojuszami wojskowymi i dowolnie kształtujące swoją politykę w czasie wojny. Transformacja szwedzkiej armii w kierunku armii ekspedycyjnej ograniczyła zdolności Szwecji do obrony kraju. W 2009 roku Szwecja przyjęła doktrynę „solidarności" z państwami nordyckimi i unijnymi, w ramach której wyraziła również oczekiwanie pomocy ze strony tych państw w przypadku zagrożenia (mając na myśli NATO). Ostatnie wypowiedzi przedstawicieli Sojuszu podważyły jednak zasadność takiej polityki szwedzkiego rządu, a w połączeniu z wypowiedziami szefa sztabu szwedzkiej armii unaoczniły, że Szwecja zmuszona jest do poszukiwania nowej formuły dla zapewnienia własnego bezpieczeństwa.

Przekształcenia polityki obronnej i sił zbrojnych Szwecji

Od zakończenia wojen napoleońskich Szwecja określała się jako państwo neutralne. Również w trakcie zimnej wojny utrzymała neutralność i stawiała na zdolności do samodzielnej obrony, choć *de facto* potajemnie współpracowała z państwami NATO. Koniec zimnej wojny, proces integracji państw Europy Środkowej z UE/NATO oraz przystąpienie Szwecji w 1995 roku do Unii Europejskiej spowodowały zasadniczą zmianę uwarunkowań szwedzkiej polityki obronnej. Brak tradycyjnych bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa Szwecji zaowocował skoncentrowaniem się na zagrożeniach „nowego typu" i aktywnym udziałem w międzynarodowej polityce zarządzania kryzysowego. W konsekwencji zrezygnowano z planowania obronnego i przeprowadzono transformację armii. Szwecja zredukowała jej liczebność i przystosowywała ją do udziału w misjach

zagranicznych oraz zmniejszyła budżet obronny. Zaczęła odchodzić od polityki neutralności, stwierdzając, że koncepcja ta nie jest ani konieczna, ani możliwa do utrzymania w nowym środowisku bezpieczeństwa europejskiego. W latach 90. Szwecja ostatecznie zrezygnowała z neutralności na rzecz bezaliansowości, tj. braku przynależności do sojuszy wojskowych.

Koniec „strategicznej przerwy" i rewizja szwedzkiej polityki obronnej

Wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 roku oraz wcześniejsze działania rosyjskie w regionie Arktyki (m.in. wznowienie lotów bombowców strategicznych) i ataki cybernetyczne na Estonię wpłynęły na przewartościowanie szwedzkiej polityki. Szwecja zaczęła odnotowywać wzrost poczucia zagrożenia i prawdopodobieństwo zaistnienia kryzysów w regionie Morza Bałtyckiego i Arktyki. Powodem są zwiększające się możliwości wydobycia i transportu surowców energetycznych, transportu morskiego i rybołówstwa oraz prowadzona reforma i modernizacja rosyjskiej armii. W strategii bezpieczeństwa z 2009 roku rząd postawił więc zadania zapewnienia integralności terytorialnej i suwerenności politycznej na równi z udziałem w polityce zarządzania kryzysowego. Zobowiązał też siły zbrojne do ponownego wprowadzenia planowania obronnego. Nie wykluczył pojawienia się kryzysów i konfliktów w regionie Europy Północnej w przyszłości, które pośrednio lub bezpośrednio dotknęłyby Szwecję. Jednocześnie jednak wprowadzane od kilku lat plany transformacji sił zbrojnych w stronę modelu ekspedycyjnego były zasadniczo kontynuowane.

W obliczu wzrostu poczucia zagrożenia w regionie Szwecja próbowała zapewnić sobie bezpieczeństwo przez przyjęcie w 2009 roku politycznej deklaracji „solidarności". Deklaracja stanowiła, że Szwecja nie zachowa się pasywnie w przypadku „katastrofy lub ataku zbrojnego" na jedno z państw UE oraz na kraj nordycki (tj. Norwegię i Islandię) i oczekuje od wymienionych państw tego samego. Szwedzka armia ma natomiast być przygotowana na udzielanie i przyjmowanie pomocy wojskowej. Deklarację połączono ze zwiększeniem współpracy wojskowej z państwami nordyckimi oraz z NATO. Prowadzona od 2009 roku z Norwegią, Finlandią i Danią nordycka współpraca obronna (NORDEFCO) miała być częściowo panaceum na zbyt niskie w stosunku do potrzeb wydatki obronne, zwiększyć efektywność i przynieść oszczędności, które można przeznaczyć na inne inwestycje. Jest to realizowane, ale w ograniczonym wymiarze. Ważnym elementem NORDEFCO jest rozwijanie interoperacyjności z sąsiadami podobnie postrzegającymi wyzwania w polityce bezpieczeństwa, aby tym samym wzmocnić zdolności obronne regionu i ewentualną „nordycką solidarność". Szwecja zwiększyła również udział w ćwiczeniach i operacjach NATO. Współpraca z Sojuszem miała służyć rozwijaniu interoperacyjności z natowskimi siłami i strukturami dowodzenia, co było traktowane również jako inwestycja we „wspólne zdolności obronne".

Szwecji konfrontacja z rzeczywistością

Deklaracja „solidarności" i współpraca z NATO zaczęły być postrzegane w Szwecji jako pozorne rozwiązanie problemu zapewnienia bezpieczeństwa. Nie kwestionując znaczenia dobrego przygotowania armii do udziału w operacjach zagranicznych, szwedzcy analitycy zaczęli podawać w wątpliwość możliwości wypełniania przez szwedzką armię zadań związanych z obroną kraju, prowadzenia działań w przypadku kryzysów i konfliktów w regionie, w tym we współpracy z NATO. Taką ocenę potwierdził w grudniu 2012 roku szef sztabu generalnego szwedzkiej armii, stwierdzając, że w przypadku ograniczonego ataku zbrojnego Szwecja jest w stanie bronić się przez tydzień. W szwedzkiej opinii publicznej przyzwyczajonej do mitu „samodzielnej obrony" analizy te wywołały szok. Wśród analityków i polityków spowodowały najbardziej burzliwe dyskusje na temat polityki obronnej od lat. Debatę tę wzmocniła wypowiedź sekretarza generalnego NATO z listopada 2012 roku o tym, że Sojusz nie jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo państw, które nie są jego członkami. Podważyło to *de facto* dotychczasową retorykę szwedzkiego rządu o istnieniu „solidarności" ze Szwecją (w domniemaniu ze strony NATO) w przypadku zagrożenia.

W szwedzkich dyskusjach widać dwa główne obozy. Z jednej strony analitycy, wojskowi oraz część polityków (z mniejszych partii liberałów i chrześcijańskich demokratów współtworzących konserwatywno-liberalny rząd) postulują istotne zwiększenie wydatków na obronność (obecnie ok. 1,1% PKB, tj. 6,2 mld USD), korektę reformy sił zbrojnych i rozpoczęcie poważnej debaty na temat członkostwa w NATO. Wskazują również na rosnące zagrożenie ze strony coraz bardziej niestabilnej i zbrojącej się Rosji. Z drugiej strony, największa partia koalicyjna (Moderaci) z premierem Fredrikiem Reinfeldtem na czele, mając na uwadze konsolidację budżetu państwa i kampanię przez zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi w 2014 roku, odrzuca dyskusję wzroście nakładów na obronność kosztem innych wydatków (np. socjalnych). Mimo iż popiera członkostwo Szwecji w NATO, nie chce obecnie publicznej debaty na ten temat. Idea członkostwa nie jest bowiem popularna w społeczeństwie (30% za, 47% przeciw); nie ma również politycznej zgody na podjęcie takiej decyzji. Członkostwu w NATO sprzeciwiają się socjaldemokraci, największa partia opozycyjna, która obecnie wydaje się jednak otwarta na ewentualny wzrost wydatków na cele wojskowe. Ponadto Moderaci (oraz socjaldemokraci), choć zauważają niepokojące zjawiska w polityce rosyjskiej i rosnące nakłady na zbrojenia, pomniejszają w dyskusjach ich bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo Szwecji.

Perspektywy rozwoju szwedzkiej polityki obronnej

Szwecja stoi przed dużym wyzwaniem: jak kształtować politykę obronną i zapewnić bezpieczeństwo i suwerenność państwa w sąsiedztwie postrzeganym jako coraz mniej stabilne. W szwedzkich dyskusjach pojawiają się różne propozycje: utrzymanie bezaliansowości przy znacznym wzroście wydatków na obronność i korekcie reformy wojskowej; przystąpienie do NATO; dalsze rozwijanie nordyckiej współpracy obronnej w kierunku sojuszu wojskowego; zawarcie szwedzko-fińskiego sojuszu obronnego. W kwestii przystąpienia do NATO w Szwecji nie ma jednak i długo nie będzie konsensusu politycznego i społecznego. Na razie żadna z najważniejszych partii na szwedzkiej scenie politycznej (Moderaci, socjaldemokraci) nie chce podjąć tego tematu. Ze względu na negatywne

stanowisko Norwegii i Danii mało prawdopodobny jest również rozwój współpracy nordyckiej w kierunku sojuszu wojskowego. Podważałby on bowiem rolę NATO i USA w zapewnianiu bezpieczeństwa Europy Północnej. Trudne do realizacji wydają się również propozycje zwiększonej współpracy szwedzko-fińskiej, ze względu na ostrożność Finlandii. Dyskusje na temat bezpieczeństwa Szwecji są niezwykle istotne w kontekście pracy parlamentarnej Komisji Obronnej, powołanej
w 2012 roku. Przygotowuje ona rekomendacje nt. zmian polityki obronnej i rozwoju sił zbrojnych. Raporty Komisji staną się podstawą dla strategii bezpieczeństwa na lata 2015–2018. Trudno prognozować, ale prawdopodobne jest, że w następnych latach Szwecja nadal będzie głosić bezaliansowość; przeprowadzi przy tym pewną korektę reformy wojskowej oraz zwiększy wydatki na obronność – jeśli utrzymają się naciski ze strony niektórych partii politycznych i środowiska analitycznego. Poza tym Szwecja będzie nadal angażowała się w rozwijanie współpracy nordyckiej (choć współpracy tej będą towarzyszyły ograniczenia) oraz pogłębiała kooperację z NATO w regionie Europy Północnej.

Konsekwencje regionalne

Zmiany w dyskursie i polityce obronnej Szwecji mogą sprzyjać wzmocnieniu bezpieczeństwa w obszarze Morza Bałtyckiego. Większa współpraca polityczna i wojskowa w regionie może pełnić funkcję „prewencyjną" i „odstraszającą" oraz prowadzić do skoordynowanej i szybszej reakcji w przypadku ewentualnych kryzysów. W wymiarze politycznym szwedzka perspektywa zmiany geopolitycznej w regionie Morza Bałtyckiego i Dalekiej Północy może wzmocnić głosy w NATO (a nawet w UE) ostrzegające przed rosnącą niestabilnością i potencjalnymi kryzysami na peryferiach Sojuszu i Unii. Platformą zacieśniania politycznej współpracy regionalnej w obszarze bezpieczeństwa może stać się Grupa Północna, zrzeszająca państwa nordyckie, bałtyckie, Polskę, Niemcy oraz Wielką Brytanię. W wymiarze wojskowym Szwecja będzie poszukiwać nowych form współpracy wojskowej z NATO w regionie Europy Północnej, które zwiększają interoperacyjność jej sił zbrojnych z siłami Sojuszu. Takie możliwości może stwarzać natowska Inicjatywa Sił Połączonych (*Connected Forces Initiative*), skierowana również do partnerów spoza Sojuszu.