

Finlandia (i Szwecja) na drodze do NATO

Justyna Gotkowska

Rosyjska inwazja na Ukrainę wpłynęła na zdecydowany wzrost poparcia społecznego w Finlandii i Szwecji dla ich członkostwa w NATO. Taki trend przyczynił się z kolei do zmiany politycznej przede wszystkim w Helsinkach. Fińskie władze uznały, że dotychczasowa polityka bezaliansowości nie gwarantuje bezpieczeństwa państwa w obliczu agresywnej polityki Kremla gotowego do brutalnych działań militarnych mających na celu podważenie europejskiego porządku w tym obszarze. Finlandia prowadzi więc przygotowania do złożenia wniosku o członkostwo w NATO jeszcze przed czerwcowym szczytem w Madrycie. Jej postawa wywiera presję na Szwecję, której socjaldemokratyczny rząd do niedawna wykluczał taki krok. Spodziewany fiński wniosek o przystąpienie do NATO prowadziłby do osamotnienia bezaliansowej Szwecji w regionie. Zaistniała sytuacja wymusza więc rewizję stanowiska socjaldemokratów i strategii rządu. Szwedzka premier opowiada się za złożeniem wniosku o członkostwo wraz z Finlandią jeszcze przed czerwcowym szczytem Sojuszu, tak aby temat ten nie zdominował szwedzkich wyborów parlamentarnych we wrześniu br. By jednak wniosek został złożony w takim terminie, premier musi wcześniej przekonać do tego posunięcia większość członków własnej partii.

Rewolucyjna zmiana w Finlandii

W Finlandii debata na temat członkostwa w NATO rozpoczęła się w grudniu 2021 r. Była ona związana z rosnącą presją militarną Rosji na Ukrainę i pisemnymi żądaniem Kremla dotyczącymi rewizji europejskiej architektury bezpieczeństwa. W kraju ogromne zaniepokojenie wzbudziło dążenie Moskwy do uzyskania gwarancji nierozszerzania NATO na wschód, które oznaczałyby załamanie dotychczasowej strategii bezpieczeństwa państwa. Utrzymanie możliwości wstąpienia do Sojuszu i jednocześnie rozwijanie własnych zdolności obronnych oraz międzynarodowej współpracy wojskowej były elementami fińskiej polityki odstraszenia Rosji. Na początku roku nic nie wskazywało na to, że Finlandia zdecyduje się na gruntowną zmianę swojej polityki bezpieczeństwa – tylko dwie partie opowiadały się za członkostwem w NATO: centroprawicowa Partia Koalicji Narodowej oraz Szwedzka Partia Ludowa. Na początku stycznia br. za akcesją było tylko 24% Finów, podczas gdy 51% było jej przeciwnych, a 24% nie miało zdania w tej sprawie.

Rosyjska inwazja na Ukrainę podważyła dotychczasową strategię bezpieczeństwa Finlandii, bezaliansowego 5,5-milionowego kraju z 1340-kilometrową granicą z Rosją. Strategia Helsinek wobec Moskwy, oparta na łączeniu współpracy polityczno-gospodarczej, która miała zmniejszać ryzyko dwustronnych napięć, z militarnym odstraszeniem, przestała być postrzegana jako gwarancja bezpieczeństwa państwa. Rosja pokazała bowiem na Ukrainie, że jest gotowa do brutalnych militarnych działań w celu podważenia europejskiego

porządku i prawa międzynarodowego, na których oparte jest fińskie bezpieczeństwo. Do szybkiego zwrotu Helsinek w stronę NATO przyczyniła się zdecydowana zmiana społecznego nastawienia. W sondażu Yle przeprowadzonym między 23 a 25 lutego aż 53% Finów opowiedziało się za przystąpieniem do Sojuszu, 19% nie miało zdania na ten temat, a 28% było temu przeciwnych. W kolejnym badaniu z 14 marca za akcesją było już 62% pytanym, 21% nie miało zdania w tej kwestii, zaś sprzeciw wyraziło jedynie 16%. Wśród wyborców ugrupowań do tej pory sceptycznie nastawionych do członkostwa zaczęli przeważać jego zwolennicy. Jeszcze w pierwszej połowie marca sygnały wysyłane przez fińskie władze były niejednoznaczne, a wypowiedź fińskiego ministra obrony w Waszyngtonie z 9 marca o tym, że nie jest to odpowiedni czas na ubieganie się o akcesję do NATO, wydawała się krótkoterminowo zamykać dyskusję. Coraz większa brutalność rosyjskich działań na Ukrainie, zaostrzenie retoryki Moskwy wobec Zachodu i trwała zmiana nastawienia Finów do członkostwa w Sojuszu pociągnęły jednak za sobą szybką reorientację postawy fińskiej klasy politycznej.

Przygotowania w Helsinkach

Rewizji ulega nastawienie centrolewicowych partii tworzących koalicję (Socjaldemokracja, Centrum, Zieloni, Szwedzka Partia Ludowa, Sojusz Lewicy). Do niedawna za członkostwem w NATO opowiadała się w rządzie tylko partia reprezentująca mniejszość szwedzkojęzyczną (10 mandatów na 200 miejsc w parlamencie). 9 kwietnia zielone światło dla akcesji do Sojuszu dała partia Centrum (31 mandatów), tradycyjnie optująca za polityką balansowania między Wschodem a Zachodem. Podobną decyzję ma ogłosić do maja również Socjaldemokracja (40 mandatów) premier Sanny Marin. Tą drogą pójść też najpewniej Zieloni (20 mandatów) – w tym ugrupowaniu jeszcze przed wojną przybywało zwolenników akcesji. Także opozycyjna nacjonalistyczna Partia Finów zmieniła swoje stanowisko. Sondaże z ostatniego miesiąca pokazują największy wzrost poparcia (o 3,5 p.p., do 26%) dla już wcześniej pronatowskiej opozycyjnej Partii Koalicji Narodowej (38 mandatów), co stanowi dodatkowy czynnik wpływający na rewizję postawy ugrupowań koalicyjnych.

Zmianie nastawienia partii politycznych towarzyszą działania premier Sanny Marin i prezydenta Sauliego Niinistö. Publicznie nie opowiedzieli się oni jednoznacznie za członkostwem. Podjęli jednak kroki zmierzające do uzyskania szerokiego parlamentarnego poparcia dla akcesji i do rozpoczęcia wewnątrzpolitycznego procesu zmiany fińskiej strategii bezpieczeństwa. W pierwszej połowie marca rząd zapowiedział rewizję strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z 2020 r., a 13 kwietnia przedstawił zaktualizowany dokument. Nie zawiera on rekomendacji wstąpienia do NATO, ale stanowi podstawę do parlamentarnych dyskusji na ten temat. Liderzy poszczególnych partii i frakcji, na czele z przewodniczącym Eduskunty (fińskiego parlamentu), mają po nich ogłosić, że szeroka większość parlamentarna opowiada się za akcesją kraju do NATO. Jeśli tak się stanie, da to impuls do podjęcia przez rząd i prezydenta decyzji o ubieganiu się o członkostwo w Sojuszu. Zgodnie z tym scenariuszem Finlandia złoży wniosek najpóźniej w maju. Jeśli natomiast potrzebne okażą się dalsze dyskusje w parlamencie – co jest mało prawdopodobne – proces ten może się przeciągnąć, np. z powodu konieczności przygotowania dodatkowego raportu na temat członkostwa Finlandii w NATO. W takiej sytuacji decyzja zostanie podjęta w późniejszym terminie.

Działania wobec Sojuszu

Prowadząc przygotowania w kraju, fińskie władze rozpoczęły równoczesne konsultacje z sojusznikami w NATO – celem było zbadanie ich stanowiska w kwestii członkostwa Finlandii i zagwarantowanie poparcia dla szybkiego procesu akcesyjnego. Rozmowy prowadzono przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią, Francją, Niemcami i Turcją. Poparcie 30 sojuszników wydaje się być zapewnione mimo rosyjskich groźb i obiekcji. Ze względu na przynależność Finlandii do UE i postrzeganie tego kraju jako części Zachodu nie ma wśród państw członkowskich w kwestii rozszerzenia Sojuszu takich wątpliwości, jakie pojawiają się w przypadku Gruzji czy Ukrainy. Ponadto Finlandia i Szwecja od lat ściśle współpracują z NATO na poziomie politycznym i wojskowym. Kooperacja nasiliła się w szczególności po 2014 r. Helsinki i Sztokholm uczestniczą w Programie Rozszerzonych Możliwości (Enhanced Opportunities Partnership) – formacie przeznaczonym dla grupy uprzywilejowanych partnerów najściślej współpracujących z Sojuszem w zakresie ćwiczeń i operacji wojskowych. Podpisały również z NATO porozumienie o Host Nation Support, stwarzające polityczne i wojskowo-techniczne możliwości wykorzystania fińskiego terytorium przez siły natowskie. Przedstawiciele fińskich (i szwedzkich) władz zapraszani są na spotkania Sojuszu na szczeblach szefów państw, ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony.

Na tego typu obradach ministrów spraw zagranicznych NATO 7 kwietnia miały toczyć się dyskusje o gwarancjach bezpieczeństwa dla obu państw w okresie przejściowym pomiędzy złożeniem wniosku i faktyczną akcesją, która nastąpi po zakończeniu procesu ratyfikacji przez wszystkich sojuszników, co potrwa od kilku miesięcy do roku. W związku z groźbami Moskwy Helsinki obawiają się bowiem ewentualnych rosyjskich działań militarnych skierowanych przeciwko Finlandii w tym czasie. Na konferencji prasowej sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg zapewnił, że sojusznicy znajdą rozwiązanie tego problemu. Po spotkaniu fiński minister spraw zagranicznych Pekka Haavisto powiedział, że decyzja o tym, czy i kiedy Finlandia złoży wniosek o akcesję, zostanie podjęta w najbliższych tygodniach.

Co z tą Szwecją?

Rosyjska inwazja na Ukrainę również w Szwecji wpłynęła na zmianę nastawienia opinii publicznej do członkostwa kraju w NATO. Tamtejszy rząd miał jednak do tej pory niechętny stosunek do zmiany polityki bezpieczeństwa państwa, opartej na stopniowym rozwijaniu własnych zdolności obronnych i bliskiej kooperacji wojskowej – przede wszystkim z Finlandią, ale także z USA i NATO. W sondażu Kantar Sifo z marca br. na pytanie, czy w przypadku akcesji Finlandii do NATO Szwecja powinna ubiegać się o członkostwo, 59% respondentów odpowiedziało „tak”, 17% – „nie”, a 24% – „nie mam zdania”. To spora zmiana w porównaniu z wcześniejszymi sondażami, w tym z ostatnim ze stycznia, który potwierdzał dotychczasowe podziały: 35% badanych za członkostwem, 33% – przeciw, 31% – niezdecydowanych. Jest ona niewygodna dla obecnego mniejszościowego socjaldemokratycznego rządu premier Magdaleny Andersson (100 na 349 mandatów), która przed wyborami parlamentarnymi zaplanowanymi na wrzesień 2022 r. musiałaby przekonać do przystąpienia do NATO część swojego twardego, pacyfistycznego elektoratu. Socjaldemokraci od lat odrzucali formalne członkostwo w Sojuszu (choć już nie bliską współpracę), a premier jeszcze na początku marca publicznie argumentowała, że szwedzki

wniosek o akcesję zdestabilizowałby sytuację bezpieczeństwa w Europie Północnej. Zapowiedziała jednak wówczas również przeprowadzenie analizy wpływu wojny na Ukrainie na krajową politykę obronną.

Pod wpływem spodziewanej zmiany polityki Helsinek szwedzcy socjaldemokraci zaczynają rewidować swoje stanowisko. Finlandia była bowiem do tej pory priorytetowym partnerem Szwecji w rozwijaniu współpracy obronnej, tak samo pozostającym poza Sojuszem, i jej działania wpływają na kalkulacje Sztokholmu, pozostawiając mu niewielkie pole manewru w zakresie utrzymywania polityki bezaliansowości. Według szwedzkich mediów premier Andersson opowiada się za złożeniem wniosku o członkostwo wraz z Finlandią przed czerwcowym szczytem NATO – tak aby kwestia ta nie zdominowała wrześniowej kampanii wyborczej. Do tego musi jednak zdobyć poparcie własnej partii. 11 kwietnia jej władze zapowiedziały rozpoczęcie wewnętrznego dialogu o polityce bezpieczeństwa, co stanowi krok w kierunku zmiany dotychczasowego podejścia. Wewnątrzpartyjne dyskusje mają się zakończyć 24 maja sformułowaniem zrewidowanego stanowiska. Do 31 maja rząd ma przedstawić w Riksdagu nową strategię w tym obszarze. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że Sztokholm złoży wniosek o akcesję do NATO przed czerwcowym szczytem w Madrycie. Jeśli jednak dyskusje w partii socjaldemokratycznej przeciągną się lub nie zakończą po myśli premier Andersson, to Szwecja zdecyduje się na ten krok dopiero po wyborach parlamentarnych.

W krajowym parlamencie za przystąpieniem Szwecji do Sojuszu już od dłuższego czasu opowiadają się ugrupowania centroprawicowe: Moderaci (70 mandatów), Partia Centrum (31 mandatów), Chryścijańscy Demokraci (22 mandaty), Liberałowie (20 mandatów). W związku ze zmianą fińskiej polityki trwa z kolei proces rewizji stanowiska w tej sprawie w opozycyjnej partii Szwedzkich Demokratów (62 mandaty). Przeciwnie zmianie bezaliansowego statusu są i pozostaną natomiast dwa małe ugrupowania lewicowe – partia Lewicy (27 mandatów) i Zieloni (16 mandatów).

Finlandia i Szwecja w NATO

Z perspektywy Sojuszu akcesja Finlandii i Szwecji podniosłaby poziom bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego – zmieniałaby bowiem istniejącą polityczno-wojskową nierównowagę, korzystną obecnie dla Moskwy, oraz wzmocniła natowską politykę odstraszania. Wyznaczyłaby ponadto jasne granice pomiędzy NATO a Rosją, uniemożliwiając jej wykorzystanie bezaliansowości obu państw (np. części ich terytoriów) do prowadzenia ewentualnych operacji wojskowych przeciwko krajom bałtyckim, i ułatwiłaby NATO ich obronę. Zarazem jednak członkostwo Finlandii rozciągnęłoby północno-wschodnią flankę Sojuszu i rodziłoby pytania o zakres natowskiej obecności w tym posiadającym długą granicę lądową z Rosją państwie. Na ten temat do dyskusji w Finlandii (i NATO) wprowadzie jeszcze nie doszło, ale niewykluczone, że Helsinki byłyby ostrożne w kwestii większej natowskiej stałej obecności na swoim terytorium, uzyskawszy sojusznicze gwarancje bezpieczeństwa.

Z perspektywy wojskowej siły zbrojne obu państw charakteryzuje wysoki stopień zdolności do współdziałania z NATO ze względu na udział w natowskich misjach i operacjach oraz ćwiczeniach wojskowych w regionie. Finlandia z łatwością spełni wymóg przeznaczania co najmniej 2% PKB na obronność. W związku z zakupem 64 samolotów F-35 fiński budżet obronny wzrósł do 1,85% PKB (4,6 mld euro) w 2021 r., a plan na 2022 r. przewiduje wydatki

na poziomie 1,96% PKB (5,1 mld euro). Ponadto w kwietniu Finlandia zapowiedziała wyasygnowanie na te cele dodatkowych środków zarówno w 2022 r., jak i w kolejnych latach. Z kolei Szwecja będzie musiała w dużo większym stopniu doinwestować swoje siły zbrojne. Jej wydatki na obronność w 2021 r. oscylowały wokół 1,2% PKB (61 mld koron, ok. 5,9 mld euro) i miały wzrosnąć do 1,5% PKB dopiero w 2025 r. W marcu szwedzka premier zapowiedziała zwiększenie budżetu w tym obszarze do 2% PKB, ale nie podała perspektywy czasowej. Na razie wydatki na cele wojskowe na bieżący rok zostały podniesione o 2 mld koron, do poziomu 68 mld (ok. 6,5 mld euro), tj. ok. 1,3% PKB. W parlamencie rozpoczęły się negocjacje na temat dojścia do przeznaczania 2% PKB na obronność, czyli ponad 100 mld koron szwedzkich rocznie. Jeśli Sztokholm zdecyduje się złożyć wniosek o członkostwo w NATO, będzie musiał przedstawić politycznie wiarygodny plan szybkiego zwiększenia swoich wydatków w tym obszarze.