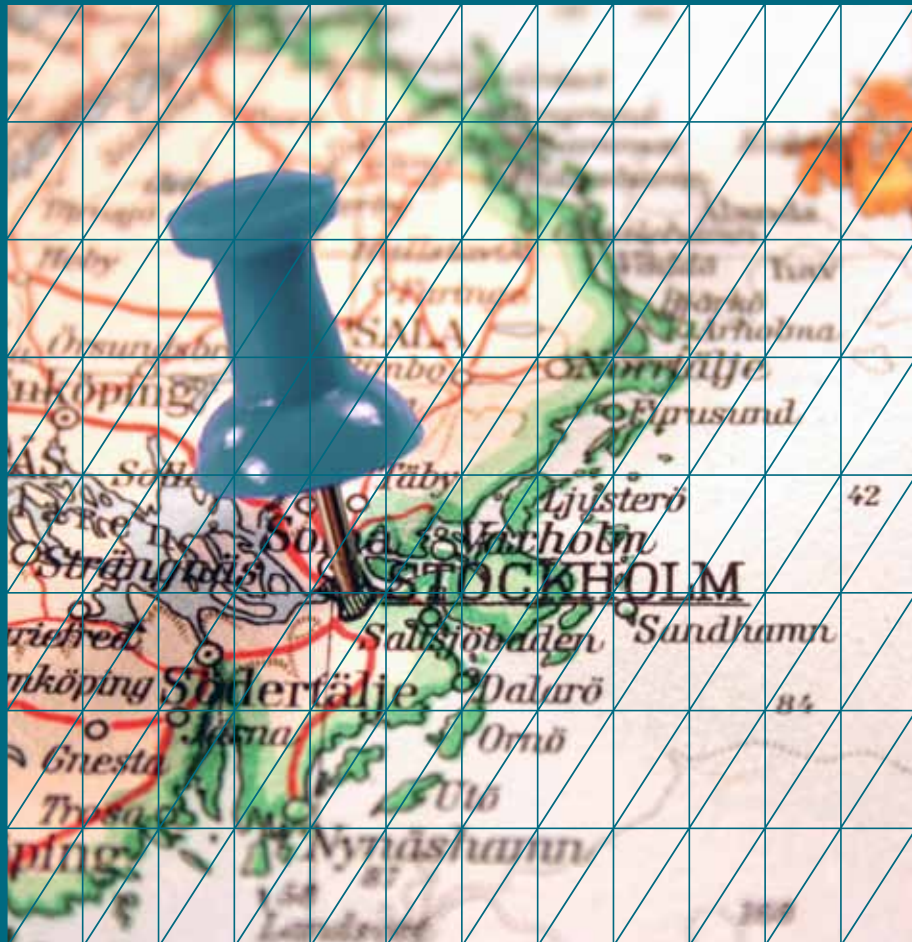




SZWEDZKI SZPAGAT

POLITYKA OBRONNA SZWECJI
A REGION MORZA BAŁTYCKIEGO

Justyna Gotkowska

NUMER 33
WARSZAWA
KWIECIEŃ 2013

SZWEDZKI SZPAGAT

POLITYKA OBRONNA SZWECJI A REGION MORZA BAŁTYCKIEGO

Justyna Gotkowska



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

Redakcja merytoryczna
Olaf Osica, Anna Kwiatkowska-Drożdż

Redakcja
Anna Łabuszewska

Współpraca
Katarzyna Kazimierska

Graphic design
PARA-BUCH

Wykresy
Wojciech Mańkowski

DTP
GroupMedia

Zdjęcie na okładce
Agencja Shutterstock

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa
Tel. + 48 /22/ 525 80 00
Fax: + 48 /22/ 525 80 40
osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-23-6

Spis treści

TEZY /5

WSTĘP /8

I. OD NEUTRALNOŚCI DO BEZALIANŚCOWOŚCI /10

**II. OD ARMII NASTAWIONEJ NA OBRONĘ KRAJU
DO SIŁ EKSPEDYCYJNYCH /15**

III. SZWECJA DEKLARUJE SOLIDARNOŚĆ /18

IV. SZWEDZKIE BEZPIECZEŃSTWO W KRYZYSIE /21

V. SZWEDZKIE DYLEMATY /27

**VI. POLITYKA OBRONNA SZWECJI A REGION MORZA
BAŁTYCKIEGO /33**

ANEKSY /37

TEZY

- Z perspektywy Szwecji okres pozimnowojennej przerwy strategicznej w Europie ma się ku końcowi. Następuje powrót do środowiska międzynarodowego, w którym użycie siły pomiędzy państwami, w tym w regionie Morza Bałtyckiego, nie jest już nieprawdopodobnym scenariuszem. Sztokholm nie wyklucza pojawienia się kryzysów i konfliktów w regionie Europy Północnej, które pośrednio lub bezpośrednio dotknęłyby Szwecję.

Na taką percepcję Szwecji wpływają: (1) wzrost niepewności w regionie Europy Północnej (Morza Bałtyckiego i Dalekiej Północy), gdzie m.in. zwiększają się możliwości wydobywania i transportu surowców energetycznych oraz transportu morskiego i rybołówstwa; (2) reforma i modernizacja sił zbrojnych Rosji wraz z obniżeniem progu stosowania siły w najbliższym sąsiedztwie.

- W tym kontekście problemem dla Szwecji stają się przekształcenia jej własnej polityki obronnej w ostatnim dwudziestoleciu. Szwecja przeszła od neutralności, tj. braku zaangażowania po jakiegokolwiek ze stron międzypaństwowego konfliktu zbrojnego, do bezaliansowości, tj. pozostawania poza sojuszami wojskowymi i dowolnego kształtowania polityki w czasie wojny. Zmiany te w połączeniu z integracją w regionie i przystąpieniem w 1995 roku do UE oraz ograniczenie zdolności do obrony kraju spowodowały, że Szwecja poszukuje nowej formuły zapewnienia bezpieczeństwa militarnego.

Przyjęta w 2009 roku jednostronna deklaracja wyrażająca zarówno solidarność z państwami nordyckimi i unijnymi, jak i oczekiwanie solidarności ze Szwecją w przypadku katastrof naturalnych lub ataku zbrojnego jest pod względem politycznym i wojskowym jedynie pozornym rozwiązaniem szwedzkiego dylematu bezpieczeństwa.

- Rzeczywisty wybór stojący przed Szwecją dotyczy utrzymania statusu państwa bezaliansowego oraz zdecydowanego zwiększenia wydatków na obronność lub też przystąpienia do NATO, choć w szwedzkiej debacie pojawiają się również inne propozycje, takie jak ewolucja nordyckiej czy też szwedzko-fińskiej współpracy w stronę sojuszu wojskowego.

Żadne z proponowanych rozwiązań nie jest ani proste, ani możliwe do zrealizowania przez obecny rząd konserwatywno-liberalny. Prawdopodobnie w następnych latach Szwecja pozostanie poza Sojuszem, przeprowadzi przy tym pewną korektę reformy wojskowej oraz nieznacznie zwiększy wydatki na obronność (obecnie ok. 1,1% PKB, tj. 6,2 mld USD). Będzie nadal angażowała się w rozwijanie współpracy nordyckiej (choć współpracy tej będą towarzyszyły ograniczenia) oraz pogłębiała kooperację z NATO.

- Zmiany w dyskursie i polityce obronnej Szwecji mogą sprzyjać wzmocnieniu bezpieczeństwa w obszarze Morza Bałtyckiego. Większa współpraca polityczna i wojskowa w regionie może spełniać funkcję prewencyjną i odstraszającą oraz prowadzić do skoordynowanej i szybszej reakcji w przypadku ewentualnych kryzysów.

W wymiarze politycznym szwedzkie postrzeganie zmian geopolitycznych w regionie Morza Bałtyckiego i Dalekiej Północy może wzmocnić głosy w NATO (a nawet w UE) dotyczące rosnącej niestabilności i potencjalnych kryzysów na peryferiach Sojuszu i Unii. Możliwości zwiększonej politycznej współpracy regionalnej w obszarze bezpieczeństwa otwierają taki format jak Grupa Północna.

W wymiarze wojskowym Szwecja będzie dążyć do zwiększenia interoperacyjności jej sił zbrojnych z siłami Sojuszu, np. poprzez udział w Siłach Odpowiedzi NATO w ramach natowskiej Inicjatywy Sił Połączonych. Współpraca ta może dotyczyć

również zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, cybernetycznego i infrastruktury krytycznej w tych obszarach.

- Głównymi partnerami współpracy obronnej Szwecji zarówno w przypadku szkoleń i ćwiczeń, jak i kooperacji materiałowej są państwa nordyckie. W mniejszym stopniu zmiany w szwedzkim dyskursie przyczynią się do rozwijania dwustronnej współpracy obronnej wykraczającej poza grupę tych państw. Polska pozostaje poza kręgiem pierwszoplanowych partnerów współpracy wojskowej Szwecji i jest przez nią traktowana przede wszystkim jako kraj członkowski NATO w regionie.

WSTĘP

W ostatnim dwudziestoleciu szwedzka polityka obronna przeszła ogromne przeobrażenia. Od czasu zakończenia wojen napoleońskich przez ostatnich dwieście lat Szwecja prowadziła politykę tzw. wojennej neutralności, która charakteryzowała się nieangażowaniem się po jakiegokolwiek ze stron międzypaństwowego konfliktu zbrojnego. Utrzymywała również duże zdolności do samodzielnej obrony kraju. Pod wpływem przekształceń środowiska bezpieczeństwa – rozpadu ZSRR, przystąpienia krajów Europy Środkowej do NATO i UE oraz po wstąpieniu do Unii w 1995 roku Szwecja zaczęła stopniowo przekształcać politykę obronną. W latach 90. zrezygnowała z neutralności i zaczęła określać się jako państwo bezaliansowe, tj. pozostające poza sojuszami wojskowymi i dowolnie kształtujące politykę w czasie wojny. W szwedzkiej perspektywie aktualność straciły tradycyjne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Na znaczeniu zyskały natomiast wyzwania wynikające z globalnych zjawisk (np. terroryzm, kryzysy w państwach upadłych). Adaptując się do nowych wyzwań Szwecja zreformowała siły zbrojne, przystosowując je do aktywnej polityki międzynarodowego zaangażowania kryzysowego. Tym samym ograniczone zostały zdolności szwedzkiej armii do obrony kraju, które wcześniej były jednym z elementów szwedzkiej neutralności i bezpieczeństwa.

Od kilku lat szwedzki rząd dostrzega jednak koniec tzw. przerwy strategicznej (ang. *strategic timeout*) okresu pozimnowojennego i powrót do środowiska międzynarodowego, w którym użycie siły pomiędzy państwami w Europie nie jest już nieprawdopodobnym scenariuszem. W odpowiedzi na oceniane jako coraz mniej stabilne otoczenie regionalne Szwecja przyjęła w 2009 roku doktrynę „solidarności” z państwami nordyckimi i unijnymi, w ramach której sformułowała również oczekiwanie pomocy ze strony tych państw w przypadku zagrożenia. Szwedzki rząd zadeklarował, że szwedzkie i regionalne bezpieczeństwo jest budowane w solidarności i wzajemnej zależności z ww. państwami (*de facto* mając

na myśli NATO). Ostatnie wypowiedzi przedstawicieli Sojuszu podważyły jednak zasadność takiej polityki szwedzkiego rządu, a w połączeniu z analizami o ograniczonych zdolnościach szwedzkiej armii do obrony kraju sprawiły, że Sztokholm zmuszony jest do poszukiwania nowej formuły dla zapewnienia bezpieczeństwa militarnego państwa.

Utrzymywana do początku lat 90. doktryna neutralności stała się na tyle głęboko zakorzenioną w społeczeństwie i części klasy politycznej składową narodowej tożsamości, że ogranicza pole manewru szwedzkiej polityki w odniesieniu do członkostwa w NATO. Biorąc ponadto pod uwagę konsolidację finansów państwa, która w perspektywie przyszłych lat może ograniczyć wzrost wydatków na obronność, Szwecja stoi obecnie przed poważnym wyzwaniem: jak zapewnić bezpieczeństwo militarne państwa w pogarszającym się środowisku bezpieczeństwa regionalnego? Jakie konsekwencje może mieć zmiana dyskursu i polityki obronnej Szwecji dla bezpieczeństwa i współpracy w regionie Morza Bałtyckiego?

I. OD NEUTRALNOŚCI DO BEZALIANŚCOWOŚCI

Szwedzka neutralność zapoczątkowana w 1812 roku, w odróżnieniu od stałej neutralności Austrii czy Szwajcarii, była neutralnością wojenną – niezapisaną w umowach międzynarodowych, ale wynikającą z jednostronnej deklaracji rządu i z jego spójnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w trakcie wojny (podobnie jak neutralność Finlandii czy Irlandii)¹. Jej nadrzędnym celem była ochrona Szwecji przed uwikłaniem w działania wojenne. I rzeczywiście, deklarowana neutralność zagwarantowała Szwecji nieprzerwany pokój przez ostatnie 200 lat, a ponadto stała się jedną ze składowych narodowej tożsamości Szwedów. Jednocześnie jednak doktryna neutralności była traktowana jako instrument szwedzkiej polityki bezpieczeństwa. Kolejne rządy opierały politykę na retoryce neutralności przy pragmatycznym dostosowywaniu się do wyzwań otaczającego świata. Szwedzką politykę cechowała skłonność do kompromisów, które mocno nadwyrężały doktrynę neutralności, ale które skutecznie gwarantowały utrzymanie państwa z dala od działań wojennych². W trakcie drugiej wojny światowej Szwecja uniknęła niemieckiej okupacji za cenę politycznych i ekonomicznych koncesji na rzecz Trzeciej Rzeszy³.

¹ Państwa neutralne w czasie wojny zobowiązują się, że nie dopuszczą do: przeprowadzania przez swoje terytorium lądowe oddziałów wojskowych, transportu broni czy żywności; do wykorzystywania swojej przestrzeni powietrznej przez wojskowe statki powietrzne państw wojujących, w celach przelotów lub obserwacji ruchów sił zbrojnych czy prowadzenia działań wojennych w tej przestrzeni; do tworzenia na swoich wodach terytorialnych baz operacyjnych przez strony wojujące i wykorzystywania swoich portów przez ich okręty wojenne. Zob. Remigiusz Bierzanek, Janusz Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 436-440.

² Daniela Schüngel, *Schwedens Sicherheitspolitik im Wandel. Zwischen militärischer Allianzfreiheit, NATO und ESVP*, HSKF-Report 14/2005, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt am Main 2005, s. 4-6.

³ Szwecja dostarczała Trzeciej Rzeszy rudę żelaza wysokiej jakości, co pokrywało 40% zapotrzebowania niemieckiego przemysłu w trakcie drugiej wojny światowej. Szwecja zgodziła się również na transport przez swoje terytorium żołnierzy Wehrmachtu (przez terytorium Szwecji na początku operacji Barbarossa przeszło ok. 17 tysięcy żołnierzy Wehrmachtu, w późniejszym okresie Szwecja zezwalała na transporty niemieckich żołnierzy

Szwecja w trakcie zimnej wojny również deklarowała się jako państwo neutralne. Celem utrzymywania neutralności było uniknięcie udziału w ewentualnej konfrontacji pomiędzy NATO a Układem Warszawskim oraz zwiększenie stabilności w Europie Północnej poprzez utrzymanie tzw. nordyckiej równowagi⁴. Mimo deklarowania wystarczających zdolności do prowadzenia samodzielnej obrony Ministerstwo Obrony niejawnie uznawało, że szanse pozostania poza działaniami wojennymi w Europie są małe, a w przypadku wojny jedyną możliwością uniknięcia okupacji kraju przez Związek Radziecki jest otrzymanie szybkiej pomocy od Zachodu. Kolejne szwedzkie rządy prowadziły więc utajnioną współpracę z państwami członkowskimi NATO, mającą na celu wsparcie Szwecji przez siły powietrzne Sojuszu⁵. Korzystanie ze statusu państwa neutralnego pozwoliło poza tym Szwecji na profilowanie się jako bezstronny moderator w konfliktach i kryzysach na całym świecie, a aktywna polityka w ramach ONZ wzmocniła jej międzynarodową pozycję. Neutralność odnosiła się bowiem do klasycznych między państwowych konfliktów zbrojnych, nie zaś do operacji pokojowych Narodów Zjednoczonych.

Zakończenie zimnej wojny spowodowało zasadniczą zmianę uwarunkowań szwedzkiej polityki obronnej. Zmiany geopolityczne w regionie i proces integracji państw Europy Środkowej

z Norwegii na przepustkę do Niemiec). Zob. Tony Judt, Powojnie. Historia Europy od roku 1945, Poznań 2010, s. 108.

⁴ „Nordycka równowaga” w trakcie zimnej wojny miała przynieść stabilność i bezpieczeństwo Europy Północnej: z Danią i Norwegią jako członkami NATO, ale prowadzącymi restrykcyjną politykę dotyczącą m.in. tworzenia nатовskich baz wojskowych oraz składowania broni jądrowej na ich terytorium w czasie pokoju; ze Szwecją jako państwem neutralnym oraz z Finlandią, którą ze Związkiem Radzieckim łączył układ fińsko-radziecki z 1948 roku.

⁵ Wykazał to raport tzw. komisji neutralności z 1994 roku, ustanowionej przez szwedzki parlament, badającej szwedzką politykę neutralności w trakcie zimnej wojny. Zob. Olof Santesson, Neutralitetspolitiken i praktiken, w: Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, nr 1, Sztokholm 2012, s. 157-160.

zarówno z UE, jak i NATO oraz przystąpienie Szwecji w 1995 roku do Unii Europejskiej miały ogromny wpływ na szwedzką politykę bezpieczeństwa. Sztokholm przestał dostrzegać tradycyjne zagrożenia dla bezpieczeństwa własnego państwa i regionu. Wprowadził szeroką definicję bezpieczeństwa narodowego, w której pierwszorzędne znaczenie zyskały wyzwania wynikające z globalnych zjawisk (m.in. terroryzm, kryzysy w państwach upadłych). Stosownie do niej Szwecja zaczęła zwiększać **aktywność w międzynarodowej polityce zarządzania kryzysowego**. Będąc krajem relatywnie małym i peryferyjnym Szwecja stara się budować wizerunek państwa o pozycji i wpływach (zarówno w UE, jak i globalnie) dużo większych, niż wynika to z wielkości szwedzkiego państwa, gospodarki i liczby ludności. Od lat 90. ramami dla prowadzenia szwedzkiej polityki zarządzania kryzysowego stało się NATO, a później również UE, zastępując w dużym stopniu dotychczasowy udział w misjach ONZ. Szwecja przystąpiła do natowskiego programu Partnerstwa dla Pokoju w 1994 roku. Uczestniczyła w prowadzonych przez NATO operacjach IFOR i SFOR na Bałkanach w latach 90. Obecnie nadal bierze udział w prowadzonej przez NATO operacji KFOR w Kosowie oraz ISAF w Afganistanie. Wzięła również aktywny udział w misji Unified Protector w Libii w 2011 roku. Z perspektywy Szwecji to właśnie Sojusz ma najlepiej rozwinięte struktury dowodzenia i zdolności do przeprowadzania wojskowych operacji zarządzania kryzysowego.

Koniec zimnej wojny zapoczątkował również **rezygnację ze szwedzkiej polityki neutralności**. W 1992 roku szwedzki parlament przyjął doktrynę bezaliansowości, tj. nieprzynależności do sojuszy wojskowych, według której utrzymanie neutralności w przypadku wojny w regionie stało się tylko jedną z możliwości. Zacieśnianie integracji europejskiej i regionalnej na poziomie politycznym i gospodarczym oraz zapoczątkowane pracami nad Traktatem Konstytucyjnym UE dyskusje na temat „klauzuli obronnej” oraz „klauzuli solidarności” – zapisanych ostatecznie w traktacie lizbońskim – wpłynęły na dalszą ewolucję szwedzkiej

polityki⁶. W retoryce rządu oraz w dokumentach oficjalnych stopniowo odchodzono od używania terminu „neutralność”, aby w strategii bezpieczeństwa z 2004 roku stwierdzić, że „trudno sobie wyobrazić, aby Szwecja pozostała neutralna w przypadku zbrojnego ataku na inny kraj UE”⁷.

Działania Rosji w regionie nordycko-bałtyckim (wznowienie lotów bombowców strategicznych na Dalekiej Północy, ataki cybernetyczne i protesty związane ze sprawą usunięcia pomnika Żołnierza z Brązu w Estonii) uruchomiły proces **przewartościowań szwedzkiej polityki bezpieczeństwa**. Przełomem psychologicznym stała się jednak dopiero **wojna rosyjsko-gruzińska z 2008 roku**, która wywołała w Szwecji szok. Sztokholm zaczął przykładać większą wagę do strategicznych konsekwencji zmian zachodzących w sąsiedztwie (*närområdet*), przede wszystkim w regionie Morza Bałtyckiego i na Dalekiej Północy obejmującej obszar Morza Barentsa i Arktyki. W regionie Morza Bałtyckiego zwiększa się bowiem transport surowców energetycznych (North Stream, LNG, ropa naftowa), istnieje możliwość destabilizacji sytuacji w Estonii i na Łotwie ze względu na duże mniejszości rosyjskojęzyczne i w całym regionie ze względu na możliwe rosyjskie reakcje na tworzenie natowskiego systemu obrony przeciwrakietowej. Na Dalekiej Północy z kolei zwiększają się możliwości wydobywania i transportu surowców energetycznych oraz transportu morskiego i rybołówstwa. W tym kontekście zaniepokojenie zaczął wzbudzać wzrost mocarstwowych ambicji Rosji, reforma Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej, obniżenie progu stosowania siły w jej najbliższym sąsiedztwie i modernizacja potencjału wojskowego w obwodzie kaliningradzkim (system

⁶ Mimo że według „klauszuli obronnej” (art. 42, ust. 7) zapisy o udzieleniu pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych środków w przypadku napaści zbrojnej na jakiekolwiek państwo członkowskie UE nie mają „wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich”, tj. również Szwecji.

⁷ Gunila Herolf, Sweden and ESDP, w: Klaus Brummer (red.), The North and ESDP. The Baltic States, Denmark, Finland and Sweden, Bertelsmann Stiftung, Gutersloh, czerwiec 2007.

obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, perspektywicznie system rakietowy) oraz na Półwyspie Kolskim. W szwedzkiej strategii bezpieczeństwa z 2009 roku zwrócono uwagę, że obecnie atak zbrojny bezpośrednio przeciwko Szwecji czy innym państwom regionu jest mało prawdopodobny, jednak w przyszłości nie można wykluczyć pojawienia się kryzysów, w których mogą być wykorzystane środki militarne zarówno w regionie, jak i bezpośrednio przeciwko Szwecji⁸.

⁸ Regeringens proposition 2008/2009:140, Ett användbart försvar, 19.03.2009, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/29/57/853ca644.pdf>

II. OD ARMII NASTAWIONEJ NA OBRONĘ KRAJU DO SIŁ EKSPEDYCYJNYCH

Przejściu od neutralności do bezaliansowości połączonej z aktywną polityką międzynarodowego zaangażowania kryzysowego towarzyszyły reformy sił zbrojnych w stronę modelu ekspedycyjnego, które ograniczyły zdolności obronne szwedzkiej armii.

W trakcie zimnej wojny konsekwencją utrzymywania neutralności przez Szwecję była **budowa wiarygodnych zdolności samodzielnej obrony** przed ewentualnym atakiem zbrojnym. W przypadku wojny w Europie siły Układu Warszawskiego miałyby najwięcej do zyskania, gdyby doszło do szybkiego zajęcia szwedzkiego terytorium i przesunięcia armii na południe i północ Norwegii. Szwedzkie siły zbrojne miały być więc na tyle silne, aby móc obronić neutralność państwa (*de facto* do nadejścia pomocy ze strony NATO). Wiązało się to z utrzymywaniem dużej liczebności armii i z powszechnym poborem, znacznymi zdolnościami obronnymi i niezależnością od dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego z zagranicy. W Szwecji obowiązywała ponadto koncepcja tzw. obrony totalnej, angażująca w obronę kraju również podmioty cywilne. W trakcie zimnej wojny Szwecja brała również udział w operacjach ONZ, jednak te – w ramach rozwoju sił zbrojnych – w porównaniu z obroną terytorium kraju miały bardzo niski priorytet.

Po zakończeniu zimnej wojny Szwecja jeszcze do końca lat 90. utrzymywała siły zbrojne oparte na modelu armii nastawionej na obronę terytorium kraju. Według analiz rozwój sytuacji na obszarze poradzieckim, w krajach Europy Środkowej oraz w państwach bałtyckich wydawał się bowiem niepewny. Jednak po 1999 roku, kiedy kraje Europy Środkowej przystąpiły do NATO, państwa bałtyckie były na drodze do członkostwa w Sojuszu, a wszystkie ww. kraje prowadziły negocjacje akcesyjne do UE, Szwecja zadeklarowała przerwę strategiczną (ang. *strategic timeout*). Zaczęła redukować liczebność sił zbrojnych, wydatki na obronność oraz **rozpoczęła reformy wojskowe**. Ich pierwszy etap miał

miejsce w latach 2000–2004 i zakładał głównie redukcję liczebności. Realizując założenia Decyzji Obronnej z 2004 roku⁹, w latach 2005–2009 szwedzki resort obrony rozpoczął drugi etap transformacji, tym razem jednoznacznie **wzorując się na modelu sił ekspedycyjnych**. Reformy były prowadzone pod kątem wykonywania zadań podczas operacji międzynarodowych, w drugiej kolejności zadań obronnych. Instrumentem (i wzorem) w transformacji stała się tworzona wówczas Nordycka Grupa Bojowa UE (NBG), w której Szwecja od 2008 roku jest państwem ramowym¹⁰. Oprócz kolejnej redukcji liczebności sił zbrojnych celem transformacji było zwiększenie możliwości udziału szwedzkich sił zbrojnych we współpracy wojskowej, a tym samym ich interoperacyjności w misjach UE, NATO i ONZ. Szwecja zaczęła również zwiększać zaangażowanie w szkoleniach i ćwiczeniach w ramach Sojuszu i Unii oraz w formatach dwu- i wielostronnych¹¹.

Wojna rosyjsko-gruzińska z sierpnia 2008 roku zrewidowała myślenie szwedzkich polityków o „przerwie strategicznej”. W Decyzji Obronnej z 2009 roku¹² szwedzki rząd postawił zadania zapewnienia integralności terytorialnej i suwerenności politycznej na równi z udziałem w polityce zarządzania kryzysowego. W szerokiej definicji bezpieczeństwa narodowego podniesiona została ranga tradycyjnych zagrożeń oraz wyzwań nowego typu (m.in. cybernetycznych), a punktem odniesienia stało się

⁹ Decyzja Obronna (Försvarsbeslut) – strategia bezpieczeństwa przyjmowana przez szwedzki rząd i parlament co ok. 4–5 lat, której zapisy są wytycznymi dla realizacji polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej oraz reformy sił zbrojnych.

¹⁰ NBG jest regularnie „wystawiana”; miała po raz pierwszy dyżur w 2008 roku, następnie w 2011 i planowo będzie go pełnić w 2015. Szwedzki wkład do NBG to ok. 1600 żołnierzy (ogółem 2200 żołnierzy). W NBG bierze udział ponadto Finlandia, Estonia, Irlandia i Norwegia.

¹¹ Przemówienie gen. Sverker G. Göranssona, szefa sztabu generalnego Szwedzkich Sił Zbrojnych, w Narodowej Akademii Obrony w Pekinie, 20.05.2012, <http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/tal/2012/120320%20NDU%20Peking.pdf>

¹² Regeringens proposition 2008/2009:140, Ett användbart försvar, 19.03.2009, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/29/57/853ca644.pdf>

sąsiedztwo Szwecji (*närområdet*). Rząd zobowiązał siły zbrojne do ponownego wprowadzenia planowania obronnego, którego zaprzestano kilka lat wcześniej¹³. Jednocześnie jednak wcześniejsze plany przekształceń wojskowych nie uległy istotnej korekcie. Na lata 2010–2014 zaproponowano program reform, w ramach których m.in. od lipca 2010 roku postanowiono o profesjonalizacji armii. Zmiany wprowadzone bezpośrednio na skutek wojny rosyjsko-gruzińskiej dotyczyły zaopatrzenia w większą liczbę uzbrojenia i sprzętu wojskowego kilku jednostek rezerwowych oraz ponownego wprowadzenia od 2013 roku czterech dowództw regionalnych (dowództwa takie zlikwidowano w latach 90.), mających za zadanie prowadzić operacje połączone oraz koordynować działania wojskowe z cywilnymi w poszczególnych regionach Szwecji.

¹³ Karin Enström, S monterade ned försvaret, *Dalarnas Tidningar*, 23.01.2013, <http://www.dt.se/opinion/kronikor/1.5508508-s-monterade-ned-forsvaret>

III. SZWECJA DEKLARUJE SOLIDARNOŚĆ

Konsekwencją zwiększającej się liczby powiązań regionalnych, reformy armii w kierunku sił ekspedycyjnych oraz spadku poziomu bezpieczeństwa w regionie była rewizja polityki bezpieczeństwa Szwecji i zerwanie z tradycją niezaangażowania i samodzielności w polityce obronnej. W marcu 2009 roku do tekstu Decyzji Obronnej na lata 2010–2014 włączono „**deklarację solidarności**”. Szwecja jednostronnie zadeklarowała, że nie zahowa się biernie w przypadku „katastrofy lub ataku zbrojnego” na któreś z państw UE oraz na kraj nordycki (tj. Norwegię i Islandię) i oczekuje od wymienionych państw tego samego. Szwedzkie siły zbrojne mają zaś być przygotowane do udzielania i przyjmowania pomocy wojskowej. Sztokholm zadeklarował, że szwedzkie bezpieczeństwo jest budowane w solidarności i wzajemnej zależności z ww. państwami (*de facto* mając jednak na myśli NATO), a atak zbrojny przeciwko pojedynczemu krajowi w regionie oznaczał będzie *de facto* włączenie w konflikt sąsiadów.

Szwedzka deklaracja była zarówno wyrazem geopolitycznej konieczności, jak i próbą rozwiązania problemu zapewnienia własnego bezpieczeństwa w obliczu wzrostu niestabilności w regionie. Z jednej strony deklaracja solidarności (*de facto* „braku bierności”) była wyrazem uznania stanu faktycznego. Mało prawdopodobne jest bowiem, aby względy polityczne pozwoliły Szwecji na przyjęcie neutralnego stanowiska w przypadku zbrojnego ataku na inny kraj nordycki czy unijny. Również biorąc pod uwagę uwarunkowania wojskowe, jest mało prawdopodobne, aby Szwecja mogła w takiej sytuacji pozostać „z boku”. W rozpatrywanych przez szwedzkich analityków scenariuszach kryzysów i konfliktów w regionie Europy Północnej (np. na linii państwa bałtyckie – Rosja) udostępnienie szwedzkiej przestrzeni powietrznej, morskiej czy terytorium lądowego byłoby nieodzowne dla działań NATO w regionie¹⁴.

¹⁴ Karlis Neretnieks, *Military-Strategic Options*, w: Bo Hugemark (red.), *Friends in Need. Towards a Swedish Strategy of Solidarity with her Neighbours*, Sztokholm 2012, s. 175–220.

Z drugiej strony, wyrażane w deklaracji oczekiwanie solidarności państw nordyckich i unijnych ze Szwecją było dla szwedzkiego rządu równie istotne. Transformacja armii w stronę sił ekspedycyjnych i coraz większy udział w operacjach zagranicznych przełożyły się bowiem na ograniczenie zdolności obronnych Szwecji.

Przyjęcie przez Szwecję „deklaracji solidarności” połączone zostało ze zwiększeniem współpracy wojskowej z państwami nordyckimi oraz z NATO w regionie Europy Północnej.

W prowadzonej od 2009 roku **nordyckiej współpracy obronnej** (NORDEFCO) ważnym obszarem stały się ćwiczenia poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, przede wszystkim sił powietrznych: na Dalekiej Północy (szwedzko-norwesko-fińskie), na południu Szwecji i północy Danii (szwedzko-duńskie) uzgodnione w listopadzie 2012 roku¹⁵ oraz planowany udział Szwecji (wraz z Finlandią) we współpracy z Norwegią w natowskiej misji nadzoru i kontroli przestrzeni powietrznej Islandii w pierwszym kwartale 2014 roku¹⁶. Służyć mają zwiększeniu interoperacyjności z sąsiadami (i członkami NATO) o podobnym postrzeganiu wyzwań w polityce bezpieczeństwa, a tym samym wzmocnić zdolności obronne regionu i ewentualną „nordycką solidarność” w przypadku zagrożenia. Szwecja zaczęła również zwiększać **udział w ćwiczeniach i operacjach NATO**. Wcześniej celem rozwijania współpracy wojskowej (wyłącznie przez wojska lądowe) było uzyskanie większej interoperacyjności pod kątem udziału w misjach zagranicznych. Po 2009 roku punktem odniesienia w coraz większym stopniu stało się współdziałanie w regionie. Szwedzkie siły zbrojne

¹⁵ NORDEFCO, Cross-border cooperation, 27.11.2012, <http://www.nordefco.org>

¹⁶ Szwecja i Finlandia zgodziły się na udział – we współpracy z Norwegią – w kontroli (*surveillance*) przestrzeni powietrznej Islandii, ale nie w jej nadzorze (*policing*), tj. nie będą przechwytywały samolotów naruszających przestrzeń powietrzną Islandii. W Szwecji i Finlandii decyzja określana jest jako rozbudowa nordyckiego programu ćwiczeń Sił Powietrznych i zacieśnianie współpracy nordyckiej, a nie udział w misji natowskiej, w konsekwencji czego szwedzkie i fińskie myśliwce będą prawdopodobnie nieuzbrojone. „Ćwiczenia” przewidywane są na pierwszy kwartał 2014 roku.

częście uczestniczyły w ćwiczeniach Partnerstwa dla Pokoju oraz NATO w regionie m.in.: Loyal Arrow 2009 w Szwecji, NRF Brilliant Mariner 2010, Baltic Regional Training Event 2011 i 2012 w państwach bałtyckich, ćwiczeniach zarządzania kryzysowego CMX 2011 i 2012. W przypadku operacji UE i NATO – uczestniczyć w nich zaczęła również szwedzka marynarka wojenna (od 2009 roku w Rogu Afryki) i siły powietrzne (w 2011 roku w Libii). Współpraca z NATO miała służyć rozwijaniu interoperacyjności z siłami członków Sojuszu oraz z natowskimi strukturami dowodzenia, co było traktowane jako inwestycja we „wspólne zdolności obronne”. Miała również przynieść Szwecji kapitał polityczny w NATO i wobec USA, a przez to osiągnięcie dodatkowej – mimo braku członkostwa – gwarancji dla swojego bezpieczeństwa. Ze względu na aktywność we współpracy z Sojuszem Szwecja zaczęła być nawet określana jako „partner numer jeden NATO” czy też „dwudziesty dziewiąty sojusznik”¹⁷.

¹⁷ Ann-Sofie Dahl, Partner number one or NATO ally twenty-nine. Sweden and NATO post-Libya, Research Paper No. 82, NATO Defense College, wrzesień 2012, <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=1>

IV. SZWEDZKIE BEZPIECZEŃSTWO W KRYZYSIE

„Deklaracja solidarności” zaczęła być jednak oceniana w samej Szwecji jako pozorne rozwiązanie problemu zapewnienia bezpieczeństwa militarnego. W kontekście reformy rosyjskich sił zbrojnych oraz aktywności wojskowej i szpiegowskiej Rosji w Europie Północnej, szwedzcy analitycy zaczęli badać zdolności obronne szwedzkiej armii, jej możliwości „udzielania i przyjmowania pomocy wojskowej” oraz wiarygodność polityki solidarności. Rezultaty pokazały ambiwalentny obraz armii. Przeprowadzony w 2012 roku przez analityków szwedzkiej Królewskiej Akademii Nauk Wojennych audyt zdolności sił zbrojnych w stosunku do stawianych im zadań pokazał dwojaki obraz¹⁸.

Za udaną uznano wieloletnią transformację w kierunku sił ekspedycyjnych, mogących elastycznie reagować na wyzwania różnego rodzaju podczas operacji zarządzania kryzysowego. **Szwecja dysponuje obecnie siłami zbrojnymi wysokiej jakości pod względem wykonywania misji zagranicznych,** zarówno jeśli chodzi o uzbrojenie i sprzęt wojskowy, jak i dobrze wyszkolonych żołnierzy. Potwierdził to udział w operacjach zagranicznych: wojsk lądowych w Afganistanie (natowska operacja ISAF), marynarki wojennej w Rogu Afryki (unijna operacja Atalanta) oraz sił powietrznych w Libii (natowska operacja Unified Protector). Kierunek zmian, w stronę mniejszej i technologicznie bardziej zaawansowanej armii – biorąc pod uwagę transformację sił zbrojnych państw sąsiadujących – oceniony został jako zasadniczo właściwy.

Jednocześnie jednak wyrażono duże **wątpliwości co do możliwości wypełniania przez szwedzką armię zadań związanych**

¹⁸ Björn Anderson (red.), Kan vi försvara oss? (Czy możemy się obronić?), Raport w ramach projektu „Szwedzkie bezpieczeństwo po 2014 roku” prowadzonego przez Królewską Akademię Nauk Wojennych (KKrVA), Sztokholm 2012; Karlis Neretnieks, Military-Strategic Options, w: Bo Hugemark (red.), Friends in Need. Towards a Swedish Strategy of Solidarity with her Neighbours, Sztokholm 2012, s. 175-220.

z obroną terytorium Szwecji i prowadzenia skutecznych działań w przypadku kryzysów i konfliktów w regionie. Po pierwsze, z badań analityków szwedzkiej Królewskiej Akademii Nauk Wojennych¹⁹ wynika, że szwedzka armia jest wprawdzie przygotowana do współdziałania z NATO w przypadku scenariuszy kryzysów o małej intensywności, ale będzie miała rosnące problemy w miarę ich zaost్రzania się. Na przykład w sytuacjach, w których istniałoby prawdopodobieństwo wykorzystania szwedzkiego terytorium do ustanowienia baz dla natowskiej operacji wsparcia państw bałtyckich i Szwecja byłaby narażona na rosyjski punktowy atak uprzedzający – w celu wywarcia presji politycznej i/lub zniszczenia np. infrastruktury wojskowej. W przypadku wojsk lądowych problem stanowi brak systemów obrony przeciwlotniczej (i przeciwrakietowej) średniego zasięgu oraz problemy z wystawieniem większej liczby jednostek odpowiednio wyszkolonego i wyćwiczonego personelu. Wykorzystanie marynarki wojennej (np. do celów eskortowych większych jednostek) ogranicza brak systemów obrony przeciwlotniczej szwedzkich korwet. Działania sił powietrznych, które stanowią największy atut Szwecji, ogranicza zaś – oprócz konieczności przejścia zadań lądowych systemów obrony powietrznej średniego zasięgu – brak pocisków rakietowych powietrze-ziemia dalekiego zasięgu. Mimo istniejącej współpracy Szwecja-NATO, trudności może stanowić również kooperacja i koordynacja działań armii Szwecji z siłami Sojuszu na szwedzkim terytorium i poza nim. Po drugie, szwedzkie siły zbrojne dysponują zbyt małą liczbą jednostek, aby przez dłuższy czas samodzielnie bronić terytorium kraju oraz mają braki w uzbrojeniu i sprzęcie wojskowym. W przypadku punktowego „prewencyjnego” ataku na szwedzkie terytorium (np. na jedno z większych miast lub region o strategicznym znaczeniu jak Gotlandia) w celu ograniczenia możliwości wykorzystania szwedzkiego i ewentualnie natowskiego potencjału militarnego w regionie, Szwecja nie jest więc w stanie bronić się przez dłuższy czas i jest zdana na pomoc z zewnątrz.

¹⁹ Björn Anderson (red.), *op. cit.*

Potwierdził to w grudniu 2012 roku gen. Sverker Göranson, szef sztabu generalnego, stwierdzając, że w przypadku ograniczonego ataku zbrojnego Szwecja jest w stanie bronić się przez tydzień i to od 2019 roku, kiedy teoretycznie wszystkie rodzaje sił zbrojnych mają po obecnej reformie uzyskać pełną gotowość operacyjną²⁰.

Za przyczynę takiego stanu sił zbrojnych uznano zbyt dużą redukcję liczebności armii w ostatnim dziesięcioleciu (zob. Aneks 1) **oraz niedawne zniesienie poboru i wprowadzoną profesjonalizację**, skutkującą obecnie niedoborem personelu. Szwedzkie wojska lądowe mają zgodnie z założeniami ostatniej reformy uzyskać pełny stan osobowy, wyszkolenie i wyćwiczenie personelu wojskowego dopiero w 2019 roku. Zaś z raportu szwedzkiej Riksrevisionen, odpowiednika polskiego NIK-u, wynika, że siły powietrzne i marynarka wojenna borykają się z długotrwałymi strukturalnymi problemami w zapewnieniu odpowiedniego stanu osobowego jednostek, przede wszystkim bojowych²¹. Do tego dochodzi relatywne niedofinansowanie armii, które według szefa sztabu generalnego może doprowadzić w przyszłości nawet do rezygnacji z jednego rodzaju sił zbrojnych²². Po okresie spadku wydatków na cele wojskowe od 2009 roku Szwecja zaczęła zwiększać budżet obronny. Również w przyszłych latach planowany jest mały wzrost wydatków na cele wojskowe w liczbach bezwzględnych (obecnie ok. 6,2 mld USD; zob. Aneks 2). Przy prognozowanym wzroście gospodarczym w Szwecji procent PKB przeznaczany na obronność będzie jednak *de facto* spadał i osiągnie poziom ok.

²⁰ Mikael Holmström, Försvar med tidsgräns, *Svenska Dagbladet*, 30.12.2012, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/forsvar-med-tidsgrans_7789308.svd; Mikael Holmström, Det är något helt exceptionellt, *Svenska Dagbladet*, 25.01.2013, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/det-ar-nagot-helt-exceptionellt_7858986.svd

²¹ Riksrevisionen, Bemanningen av marines och flygvapnets stående insatsförband, RIR 2012:18, listopad 2012, http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16556/Anpassad_12_18_Bemanningen%20av%20marinens%20och%20flygvapnets%20st%C3%A5ende%20insatsf%C3%B6rband.pdf

²² Zob. przypis 20.

1%²³. Nieznaczny wzrost budżetu obronnego najprawdopodobniej nie będzie jednak wystarczający, aby pokryć konieczne wydatki od 2015 roku. Oprócz braków w uzbrojeniu i sprzęcie wojskowym, m.in. w zakresie lądowych systemów obrony powietrznej, systemów artyleryjnych, systemów obrony powietrznej dla korwet rakietowych czy amunicji do myśliwców JAS 39, szwedzkie siły zbrojne będą miały duże potrzeby inwestycyjne w nowym okresie planowania 2015–2018 i będą potrzebowały na ten okres dodatkowego finansowania w wysokości ok. 30 mld koron, tj. ok. 3,5 mld euro. W styczniu 2013 roku szwedzki rząd zdecydował o zakupie 60 nowych myśliwców wielozadaniowych JAS 39E/F. Zakup ten w kolejnych latach pochłonie większość budżetu na inwestycje szwedzkiej armii. Konieczna zaś jest również wymiana m.in. floty samolotów transportowych (obecnie C-130E), okrętów podwodnych, wymiana/modernizacja bojowych wozów piechoty oraz zakup samolotów bezzałogowych²⁴.

Analizy te, w konfrontacji z wypowiedziami sekretarza generalnego NATO z listopada 2012 roku o tym, że Sojusz nie jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo państw, które nie są jego członkami²⁵, wywołały wśród szwedzkich analityków, wojskowych oraz polityków **najbardziej burzliwe dyskusje na temat szwedzkiej polityki obronnej i kierunku reformy sił zbrojnych od zakończenia zimnej wojny**. Wypowiedzi te podważyły bowiem dotychczasową retorykę szwedzkiego rządu o istnieniu „solidarności” ze Szwecją (w domniemaniu ze strony NATO) w przypadku zagrożenia. W podobnym tonie wypowiedziała się norweska minister obrony, która dała do zrozumienia, że mało prawdopodobne

²³ Peter Nordlund, Janne Åkerström, Försvarsutgifter i budgetkrisens spår – en försvarsekonomisk omvärldsanalys, Raport FOI, październik 2012, s. 55–56, <http://www.foi.se/Documents/foir3508.pdf>

²⁴ Gerard O'Dwyer, Norway Bucks Trend as Neighbors Curb Spending, *Defense News*, 24.10.2012, <http://www.defensenews.com/article/20121024/DEFREG01/310240001/Norway-Bucks-Trend-Neighbors-Curb-Spending>

²⁵ Wywiad z Andersem Fogh Rasmussenem w trakcie jego wizyty w Szwecji, Sverige kan inte räkna med stöd från Nato, 06.11.2012, <http://www.svt.se/nyheter/sverige/nato-syrien-storsta-utmaning>

jest, aby Norwegia udzieliła pomocy wojskowej Szwecji w przypadku konfliktu, ponieważ jej prymarnym zadaniem jest obrona norweskiego terytorium, a głównym sojuszem wojskowym jest NATO²⁶. Dyskusję podgrzała informacja, że szwedzka służba bezpieczeństwa wewnętrznego na zlecenie prokuratury bada, czy szef sztabu generalnego nie popełnił przestępstwa, wypowiadając się o zdolnościach obronnych szwedzkich sił zbrojnych i ujawniając tym samym informacje, które mogłyby zaszkodzić bezpieczeństwu państwa. Na początku 2013 roku debata przeniosła się również na łamy prasowe, wywołując niespotykane od lat zainteresowanie mediów tematem polityki obronnej.

Dyskusje te są niezwykle istotne – w 2014 roku Szwecję czekają wybory parlamentarne, a w 2015 roku rząd i parlament mają przyjąć nową Decyzję Obronną na lata 2015–2018, która może wpłynąć na dalsze przekształcenia wojskowe i polityczne. Symptomatyczny zaś jest silny podział w kwestiach polityki obronnej. Z jednej strony analitycy, wojskowi oraz część polityków (z mniejszych partii liberałów i chrześcijańskich demokratów współtworzących konserwatywno-liberalny rząd) informują o skutkach niedofinansowania armii, postulują istotne zwiększenie wydatków na obronność, korektę reformy sił zbrojnych (m.in. zakup systemów obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej średniego zasięgu) 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 przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi w 2014 roku, odrzuca dyskusję o wzroście nakładów na obronność kosztem innych wydatków (np. socjalnych). Moderaci (oraz opozycyjni socjaldemokraci), choć zauważają niepokojące zjawiska

²⁶ Wywiad z Anne-Grete Strøm-Erichsen, *Osäkert om Norge ställer upp om Sverige angrips, Sveriges Radio*, 24.02.2013, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5453467>

w polityce Rosji i rosnące nakłady na zbrojenia, pomniejszają w dyskusjach ich bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo militarne Szwecji. Temperaturę dyskusji dobrze obrazują nagłówki w największych szwedzkich gazetach typu: „Szwecji potrzebny jest pucz wojskowy”²⁷.

²⁷ Sverige behöver en militärkupp, *Expressen*, 15.01.2013, <http://www.expressen.se/ledare/sverige-behoover-en-militarkupp-1/>

V. SZWEDZKIE DYLEMATY

Szwecja stoi obecnie przed dużym wyzwaniem: jak kształtować politykę obronną w pogarszającym się środowisku bezpieczeństwa regionalnego? W Szwecji dyskutowane jest kilka rozwiązań, z których każde wiąże się z problemami natury politycznej i społecznej wynikającymi przede wszystkim ze szwedzkiej tożsamości i historii. Najważniejszy wybór dotyczy utrzymania statusu państwa bezaliansowego lub przystąpienia do NATO, choć w dyskusji pojawiają się również inne propozycje.

(1) Pozostanie poza Sojuszem Północnoatlantyckim – powinno być jednak powiązane z większymi wydatkami na cele wojskowe i zwiększeniem zdolności obronnych armii, zgodnie z logiką, że brak udziału w sojuszach wojskowych zobowiązuje do większej dbałości o własne bezpieczeństwo. Do istotnego podniesienia budżetu obronnego nie jest jednak skłonna największa partia koalicyjna (Moderaci), której priorytetem jest obecnie utrzymanie dyscypliny budżetowej; choć już mniejsi koalicjanci (liberałowie i chrześcijańscy demokraci) popierają wzrost wydatków obronnych. Również opozycja jest w tym względzie podzielona – przy socjaldemokratkach niewykluczających wzrostu nakładów i partii Zielonych krytycznie do tego nastawionej²⁸.

(2) Podjęcie decyzji o przystąpieniu do NATO – byłoby dla Szwecji procesem wewnątrzpolitycznie trudnym i zgodnie ze szwedzką kulturą polityczną wymagającym politycznego konsensusu większości partii obecnych w parlamencie oraz intensywnej kampanii społecznej. Największe szwedzkie partie są zaś podzielone w tej sprawie, a wśród tych, które opowiadają się za członkostwem (m.in. Moderaci), nie ma woli politycznej do poruszenia publicznie tego niepopularnego tematu. Według zwolenników

²⁸ Swedish Radio, Swedish Government Split Over Defence Spending, 18.01.2013, <http://www.defencetalk.com/swedish-government-split-over-defence-spending-46387/#.UP-dEuHl4Ui.twitter>

członkostwa Szwecja zyskałaby dodatkowe gwarancje dla swojego bezpieczeństwa i mogłaby liczyć na sojuszniczą pomoc. Przeciwnicy (m.in. socjaldemokraci) uważają zaś, że członkostwo zwiększyłoby napięcia i ryzyko kryzysów w regionie Morza Bałtyckiego i na Dalekiej Północy²⁹. Argumentują również, że aby być wiarygodnym członkiem NATO, także przy wyborze tej opcji Szwecja musiałaby zwiększyć nakłady na obronność. W dyskusji o członkostwie istotną rolę gra negatywne nastawienie szwedzkiego społeczeństwa. W 2012 roku 47% badanych Szwedów opowiedziało się za pozostaniem poza NATO, przy 30% popierających członkostwo w Sojuszu³⁰. Wśród Szwedów nadal panuje przekonanie, że bezaliansowość jest najlepszą polisą bezpieczeństwa, a członkostwo oznaczałoby zbyt wiele finansowych i politycznych zobowiązań. Koncepcja neutralności stała się więc jedną ze składowych narodowej tożsamości Szwedów i przekształciła się z efektywnego instrumentu polityki w hamulec dalej idących zmian. W najbliższej przyszłości nie można więc liczyć na złożenie przez Szwecję wniosku o członkostwo w NATO.

Jednak szansą na dalsze zbliżenie Szwecji (i Finlandii) z Sojuszem może być poszukiwanie przez NATO nowych i zróżnicowanych formuł współpracy z najbardziej aktywnymi partnerami na okres po zakończeniu intensywnej kooperacji w ramach misji w Afganistanie. Dałoby to Szwecji prawdopodobnie większe możliwości wpływu na przyszłe operacje, w których brałaby udział, oraz większą wymianę informacji i koordynację w zakresie nowych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego, energetycznego, zwalczania terroryzmu i proliferacji broni masowego

²⁹ Sven Hirdman, Medlemskap i Nato skulle öka spanningar, *Svenska Dagbladet*, 16.01.2013, http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/medlemskap-i-nato-skulle-oka-spanningar_7827228.svd

³⁰ 23% badanych nie miało zdania. Zob.: Szwedzka Agencja ds. Cywilnych Sytuacji Kryzysowych (MSB), *Delredovisning – Opinioner 2012*, Sztokholm 2012, s. 22, https://www.msb.se/Upload/Nyeter_press/Pressmeddelanden/Opinioner2012_Delredovisning.pdf

rażenia. Nie dotyczyłoby jednak działań związanych z artykułem 5. Traktatu Waszyngtońskiego³¹.

(3) Dalsze rozwijanie nordyckiej współpracy obronnej³² w kierunku sojuszu wojskowego – ma duże poparcie w szwedzkim społeczeństwie, a kooperacja w ramach NORDEFCO jest naturalnym i pierwszym wyborem w rozwijaniu regionalnej współpracy wojskowej z punktu widzenia nie tylko Szwecji, ale również Finlandii i Norwegii (w mniejszym stopniu Danii). U podstaw współpracy leży bliskość strategiczna w wymiarze regionalnym i globalnym, mocno osadzona w kontekście ekonomicznym i kulturowym. Jednak proponowane już w raporcie Stoltenberga z 2009 roku³³ przyjęcie wzajemnej deklaracji solidarności przez państwa nordyckie jako warunek rozwijania współpracy wojskowej zostało przez wszystkie państwa nordyckie odrzucone. Ze względu na stosunkowo nieduży potencjał wojskowy w porównaniu z innymi graczami regionalnymi nie chcą one zawężyć współpracy wyłącznie do sąsiadów. Dania i Norwegia jako państwa członkowskie NATO wykluczają, aby bliższa współpraca nordycka „usamodzieliła” się i stała się alternatywą dla Sojuszu w regionie. Ma funkcjonować jako nordycki format dla projektów, *pooling&sharing*, które jednak nie powinny ograniczać suwerenności w podejmowaniu decyzji. Do tej pory było to również stanowisko Szwecji i Finlandii, uznających dużą rolę Sojuszu w zapewnianiu bezpieczeństwa w Europie Północnej. Niewykluczone jednak, że w celu zrównoważenia deficytów we własnym budżecie i zdolnościach wojskowych Szwecja będzie występować z propozycjami dalej idącej współpracy regionalnej, integrującej

³¹ Zob. przypis 17.

³² Więcej o NORDEFCO zob.: Justyna Gotkowska, Smart defence po nordycku, BEST OSW, 19.09.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-09-19/smart-defence-po-nordycku>

³³ Justyna Gotkowska, Olaf Osica (red.), W regionie siła? Stan i perspektywy współpracy wojskowej wybranych państw obszaru od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego, Raport OSW, s. 23, 10.12.2012, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/W_regionie_sila.pdf

zdolności obronne państw nordyckich. We wspólnym artykule ze stycznia 2013 roku szefowie szwedzkiego MSZ i resortu obrony, Carl Bildt i Karin Enström, stwierdzili, że „wspólne posiadanie oraz wspólne wykorzystywanie zdolności i zasobów, tzw. *pooling&sharing*, jest głównym elementem szwedzkiej wizji współpracy nordyckiej”³⁴. Propozycja ta wychodzi ponad dotychczasowe projekty w ramach NORDEFCO, nawet te najbardziej zaawansowane, jak planowane wspólne wykorzystywanie samolotów transportowych (NORTAT). Relatywnie większe wydatki na obronność pozostałych państw oraz analiza implikacji wykorzystania wspólnych zdolności w ramach NATO pozwalają sądzić, że do możliwości realizacji szwedzkich pomysłów należy podchodzić ostrożnie.

(4) W powyższym kontekście pojawiają się również **propozycje zawarcia szwedzko-fińskiego sojuszu wojskowego**, u którego podstaw leżałby bezaliansowy status obu krajów. W odpowiedzi na ww. szwedzkie propozycje, minister obrony Finlandii (z partii reprezentującej szwedzką mniejszość) stwierdził, że ściślejsza współpraca nordycka jest dosyć odległą wizją, wymagającą ponadto zawarcia odpowiednich traktatów. A te, ze względu na członkostwo Norwegii i Danii w NATO, dotyczyć mogłyby jedynie Szwecji i Finlandii³⁵. Do pomysłów zawarcia nordyckich i szwedzko-fińskich sojuszy wojskowych jednoznacznie negatywnie ustosunkował się jednak premier Finlandii³⁶. Nie tylko po tych wypowiedziach można sądzić, że szwedzko-fiński sojusz wojskowy jest mało możliwy. Ze względów historycznych Finowie ostrożnie podchodzą do sojuszy wojskowych ze Szwecją. Po-

³⁴ Carl Bildt, Karin Enström, Försvarsmateriel kan ägas gemensamt i Norden, *Dagens Nyheter*, 13.01.2013, <http://www.dn.se/debatt/forsvarsmateriel-kan-agas-gemensamt-i-norden>

³⁵ Fińska agencja informacyjna Yle, Finnish-Swedish defence pact issue raised, 13.01.2013, http://yle.fi/uutiset/finnish-swedish_defense_pact_issue_raised/6449010

³⁶ Fińska agencja informacyjna Yle, PM Katainen: 'No' to Nordic defence pact, 14.01.2013, http://yle.fi/uutiset/pm_katainen_no_to_nordic_defence_pact/6450309

wodem była pasywna polityka Szwecji w okresie fińskiej wojny o niepodległość 1917–1918, jak i brak wsparcia wojskowego ze strony Szwecji w trakcie fińsko-radzieckiej wojny zimowej 1939–1940 – mimo szwedzko-fińskiej współpracy wojskowej oraz toczących się w Szwecji w latach 30. dyskusji i wysyłania sygnałów solidarności (traktowanej jako „wysunięta” obrona własnego terytorium) w przypadku zaatakowania Finlandii³⁷.

(5) Szwecja mogłaby rozważać również, idąc za przykładem Finlandii³⁸, **wzmocnienie dwustronnej współpracy wojskowej z USA**. Jednak wszystkie dylematy związane z przystąpieniem do NATO można przenieść również na zacieśnianie takiej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi.

Nie jest natomiast rozważane zacieśnianie współpracy wojskowej w ramach Unii Europejskiej. Mimo przyjęcia przez UE „klauzuli obronnej” dla Szwecji UE nie jest i nie będzie sojuszem wojskowym. Rozwijanie zdolności (cywilno-)wojskowych w ramach UE jest realizowane pod kątem przeprowadzania operacji zagranicznych, a nie obrony zbiorowej. Z perspektywy Szwecji ze względu na istnienie NATO, nie ma potrzeby rozwijania unijnych struktur dowodzenia podobnych do natowskich oraz tworzenia sojuszu wojskowego bez udziału Stanów Zjednoczonych.

Żadne z proponowanych rozwiązań szwedzkich dylematów bezpieczeństwa nie jest ani proste, ani możliwe do zrealizowania przez obecnie rządzącą koalicję. Biorąc pod uwagę wymienione wyżej uwarunkowania, głęboka zmiana szwedzkiej polityki obronnej w średniookresowej perspektywie jest

³⁷ Jacob Westberg, Finskt och svenskt försvarssamarbete under mellankrigstiden, w: Fredrik Doerer, Magnus Petersson i Jacob Westberg (red.), Norden mellan stormakter och fredsförbund, Sztokholm 2012, s. 95–117.

³⁸ Głównie w sferze współpracy zbrojeniowej. Zob. ostatnie fińskie zamówienia na amerykańskie uzbrojenie najnowszej generacji: dla sił powietrznych (myśliwców F-18) – pociski kierowane powietrze-ziemia AGM-158 JASSM o zasięgu ok. 370 km; dla wojsk lądowych – pociski rakietowe ziemia-ziemia M57 ATACMS o zasięgu ok. 300 km.

mało możliwa. Duże znaczenie będą miały raporty szwedzkiej parlamentarnej Komisji Obronnej, na których podstawie rząd wyda nową Decyzję Obronną na lata 2015–2018. Trwające od lata 2012 roku prace Komisji mają na celu ocenę rozwoju międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa, zagrożeń i wyzwań z tym związanych dla Szwecji oraz przedstawienie rządowi propozycji dotyczących zmiany polityki bezpieczeństwa i reformy armii, a jednocześnie uzyskanie szerokiego międzypartyjnego konsensusu. Prawdopodobne jest, że w nadchodzących latach Szwecja pozostanie poza NATO; przeprowadzi przy tym pewną korektę reformy wojskowej oraz zwiększy wydatki na obronność (w liczbach bezwzględnych) – jeśli utrzyma się obecna duża presja zmian ze strony środowiska analitycznego popieranego przez niektóre media i partie polityczne. Poza tym, będzie się nadal angażowała w rozwijanie współpracy nordyckiej (choć współpracy tej będą towarzyszyły ww. ograniczenia) oraz pogłębiała kooperację z NATO.

VI. POLITYKA OBRONNA SZWECJI A REGION MORZA BAŁTYCKIEGO

Dla partnerów Szwecji w regionie brak głębokiej zmiany szwedzkiej polityki obronnej w formie przystąpienia do NATO oznacza dalszą „niepewność” dotyczącą faktycznych szwedzkich działań w przypadku kryzysów i konfliktów w regionie. Czy w takich scenariuszach szwedzki rząd zachowa się „solidarnie” i zaoferuje pomoc? Czy też społecznie zakorzeniona tendencja do nieangażowania się w problemy sąsiadów zwycięży nad formalnie głoszoną „solidarnością”? Czy ewentualna szwedzka „solidarność” będzie oznaczała jedynie „brak bierności”, czy przyjmie formę pomocy wojskowej? I czy ewentualna pomoc wojskowa będzie w praktyce efektywna, skoro Szwecja nie bierze udziału w planowaniu obronnym NATO?³⁹ Wśród samych Szwedów kontynuacja obecnej polityki obronnej będzie natomiast nadal wywoływać pytanie, czy w razie potrzeby będą mogli liczyć na pomoc Sojuszu. Nie oznacza to jednak, że dla partnerów z regionu ze szwedzkich dyskusji nic nie wynika. **Zmiany w dyskursie i polityce obronnej Szwecji mogą sprzyjać wzmocnieniu bezpieczeństwa w obszarze Morza Bałtyckiego, choć w mniejszym stopniu rozwijaniu dwustronnej, polsko-szwedzkiej współpracy obronnej.**

Możliwości współpracy ze Szwecją oferują formaty regionalnej współpracy politycznej i wojskowej. Należy przy tym zauważyć, że wojskowa współpraca dwustronna, wielostronna i regionalna w ramach NATO i poza Sojuszem staje się coraz ważniejszym narzędziem w zapewnianiu interesów bezpieczeństwa poszczególnych krajów członkowskich Sojuszu. Zaś region Europy Północnej, w tym Morza Bałtyckiego, jest jedynym regionem w sąsiedztwie Polski, którego kraje mają zbieżne oceny wyzwań i zagrożeń. Większa współpraca polityczna i wojskowa w regionie

³⁹ Bo Ljung, Tomas Malmöf, Karlis Neretnieks i Mike Winnerstig (wyd.), *The Security and Defensibility of the Baltic States. A Comprehensive Analysis of a Security Complex in the Making*, Raport FOI, październik 2012, s. 59, http://www.foi.se/ReportFiles/foir_3471.pdf

może spełniać funkcję „prewencyjną” i „odstrasżającą” oraz prowadzić do skoordynowanej i szybszej reakcji w przypadku ewentualnych kryzysów.

W wymiarze politycznym szwedzkie postrzeganie zmian geopolitycznych w regionie Morza Bałtyckiego i Dalekiej Północy może wzmocnić głosy w NATO (a nawet w UE) dotyczące rosnącej niestabilności i możliwości kryzysów na peryferiach Sojuszu i Unii. Szwecja jest traktowana w NATO oraz w UE jako „bezstronny” gracz w kwestiach bezpieczeństwa regionalnego – w odróżnieniu od Norwegii mającej własne interesy na Dalekiej Północy oraz Finlandii tradycyjnie zaniepokojonej rosyjskim sąsiedztwem. Brak szwedzkiego członkostwa w Sojuszu częściowo wyklucza jednak Szwecję z debat na temat polityki obronnej NATO. Ograniczenie to można jednak obejść poprzez rozszerzanie dyskusji na temat polityki bezpieczeństwa o formaty, w których Szwecja (i Finlandia) uczestniczy, np. spotkania ministrów obrony w ramach tzw. Grupy Północnej, zrzeszającej państwa nordyckie, bałtyckie, Polskę, Niemcy oraz Wielką Brytanię.

W wymiarze wojskowym Szwecja będzie zainteresowana poszukiwaniem nowych form współpracy wojskowej z NATO w regionie. Szwedzi dostrzegają problem zapewnienia interoperacyjności własnej armii z siłami Sojuszu po zakończeniu okresu intensywnej współpracy na misjach zagranicznych w Afganistanie, Kosowie czy Libii. Promują ideę zawierania przez Sojusz partnerstw nowego typu z krajami wspierającymi NATO. Widzą również rosnące znaczenie Sił Odpowiedzi NATO (NRF), które mają służyć utrzymaniu interoperacyjności i współpracy krajów natowskich w ramach Inicjatywy Sił Połączonych (Connected Forces Initiative), otwartej również dla partnerów spoza Sojuszu⁴⁰.

⁴⁰ Anders Fogh Rasmussen, przemowa na konferencji bezpieczeństwa w Sälen (Szwecja), NATO and Sweden: Strong Partners in support of the United Nations, 14.01.2013, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_93824.htm, Zob. również: Guillaume Lasconjarias, The NRF: from a Key Driver of Transformation to a Laboratory of the Connected Forces Initiative,

Z tego względu szwedzki rząd rozważa obecnie udział w NRF, który poprzez prawdopodobnie również największa partia opozycyjna – Socjaldemokraci, co zapewni szwedzkie zaangażowanie w NRF również w przyszłości⁴¹. Można sobie wyobrazić, że w dalszej perspektywie dialog na temat bezpieczeństwa w regionie nordycko-bałtyckim mógłby zostać podbudowany kooperacją wojskową w ramach jednej z rotacji Sił Odpowiedzi NATO.

Nie należy również zapominać o tzw. **nowych wyzwaniach dla bezpieczeństwa** (m.in. cybernetycznego, energetycznego). Szwecja dostrzega, że ataki na infrastrukturę krytyczną (np. energetyczną czy informatyczną) połączone (lub nie) z wykorzystaniem środków militarnych stają się nieodłączną częścią scenariuszy przyszłych kryzysów i konfliktów, w tym w regionie Europy Północnej, zwłaszcza gdy wziąć pod uwagę rozbudowę infrastruktury na potrzeby wydobywania, transportu i dostaw surowców energetycznych. Ze względów politycznych i finansowych NATO nie będzie wprawdzie główną organizacją, która będzie się zajmować nowymi wyzwaniami i odpowiadać za zapewnienie bezpieczeństwa cybernetycznego, energetycznego czy za zwalczanie terroryzmu i proliferacji broni masowego rażenia w krajach członkowskich. Sojusz może jednak umożliwiać wymianę informacji, szkolenia, ćwiczenia i koordynację pomiędzy państwami NATO. W tym obszarze dostrzega również możliwości współpracy z krajami partnerskimi. Zaś istniejąca w regionie natowska infrastruktura (Centra Doskonalenia Obrony Cybernetycznej i Bezpieczeństwa Energetycznego w Tallinie i w Wilnie)

Research Paper No. 88, NATO Defense College, styczeń 2013, <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=1>

⁴¹ Ewa Stenberg, Regeringen öppnar för att gå med i Natos insatsstyrka, *Dagens Nyheter*, 15.01.2013, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/regeringen-oppnar-for-att-ga-med-i-natos-insatsstyrka>

może zostać wykorzystana do ściślejszej współpracy państw regionu – zarówno członków NATO, jak i Szwecji (i Finlandii)⁴².

W dwustronnej współpracy wojskowej (rozwijanej poza NATO) głównymi partnerami są dla Szwecji państwa nordyckie, tak w przypadku szkoleń i ćwiczeń, jak i kooperacji materiałowej – ze względu na bliskość geograficzną, podobieństwa języka i kultury pracy oraz częściowo w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego (UiSW). Z tych właśnie względów **Polska pozostaje poza kręgiem pierwszoplanowych partnerów współpracy wojskowej Szwecji i jest przez nią traktowana przede wszystkim jako kraj członkowski NATO w regionie**. Pomiedzy Szwecją a Polską toczy się punktowa współpraca wojskowa w zakresie ćwiczeń np. marynarek wojennych (ćwiczenia w ratowaniu załóg okrętów podwodnych), którą można próbować przenieść na siły powietrzne (np. poprzez rozszerzenie szwedzko-duńskich ćwiczeń⁴³ o komponent polski). Z perspektywy Szwecji podstawą współpracy z partnerami spoza kręgu nordyckiego może być ponadto ekonomicznie uzasadniona kooperacja w zakresie eksploatacji, serwisowania, modernizacji oraz szkoleń i ćwiczeń w przypadku wykorzystywania takiego samego UiSW. Szwecja musi jednak widzieć korzyści w postaci oszczędności, które wynikają z takiej współpracy dla szwedzkiej armii i/lub w postaci nowych zleceń dla szwedzkiego przemysłu zbrojeniowego, co oznaczałoby *de facto* zakup przez Polskę UiSW szwedzkiej produkcji. Nie wyklucza to oczywiście możliwości pogłębiania dwustronnej kooperacji w Unii Europejskiej w zakresie np. cywilnego zarządzania kryzysowego w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, szczególnie w odniesieniu do wschodniego sąsiedztwa UE.

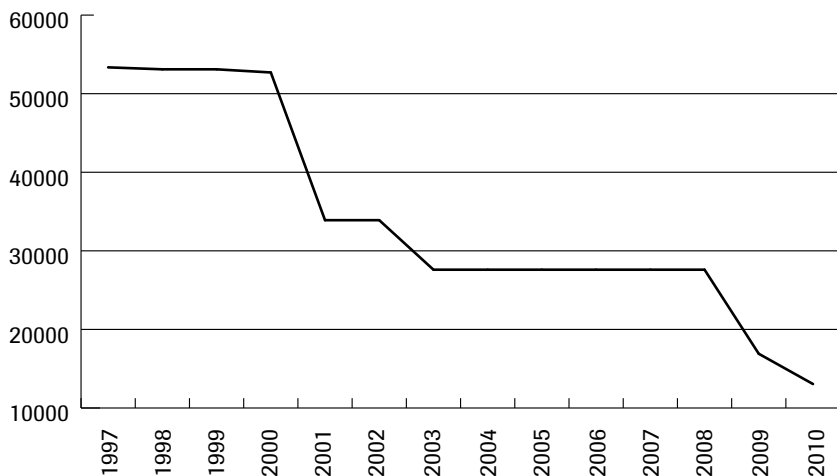
⁴² Ioanna-Nikoletta Zyga, Emerging Security Challenges: A Glue for NATO and Partners?, Research Paper No. 85, NATO Defense College, listopad 2012, <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=1>

⁴³ Zob. przypis 15.

ANEKSY

Aneks 1

**Liczebność Szwedzkich Sił Zbrojnych (komponent operacyjny/
jednostki stałe bez Obrony Krajowej) w latach 1997-2010⁴⁴**



⁴⁴ Dane za rocznikami IISS, The Military Balance, z lat 1997-2010.

Liczebność Szwedzkich Sił Zbrojnych wraz z Obroną Krajową w 2011 roku⁴⁵

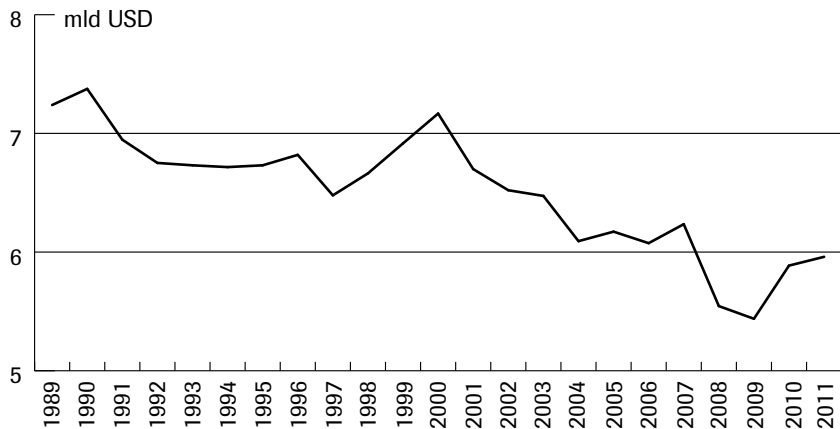
Wojska Lądowe	7000 żołnierzy (jednostki stałe) 15100 żołnierzy (jednostki stałe + jednostki kontraktowe*) <i>*Żołnierze jednostek kontraktowych na stałe pracują w cywilu i do służby powoływani są tylko w razie konieczności, zawierając kontrakty czasowe.</i>
Marynarka Wojenna	3100 żołnierzy (tylko jednostki stałe)
Siły Powietrzne	3400 żołnierzy (tylko jednostki stałe)
Obrona Krajowa	22000 żołnierzy** <i>**Tylko niewielki odsetek żołnierzy Obrony Krajowej jest zatrudniony na stałe, pozostali to pracujący w cywilu ochotnicy.</i>

Do powyższych liczb doliczyć należy kilka tysięcy żołnierzy służących w strukturach dowodzenia oraz logistyki.

⁴⁵ Dane za: Försvarsmakten i Fickformat 2011, Sztokholm 2011, s. 19, http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/publikationer/fm_i_fickformat_2011_web.pdf

Aneks 2

Wydatki Szwecji na cele wojskowe w latach 1989-2011 (w mld USD; wg SIPRI)



Wydatki Szwecji na cele wojskowe w mld USD; według SIPRI

Rok	Wydatki Szwecji na cele wojskowe w mld USD; według SIPRI
1989	7,239
1990	7,375
1991	6,947
1992	6,751
1993	6,731
1994	6,716
1995	6,731
1996	6,819
1997	6,478
1998	6,663
1999	6,916
2000	7,167
2001	6,699
2002	6,521
2003	6,473
2004	6,092
2005	6,172
2006	6,075
2007	6,235
2008	5,545
2009	5,438
2010	5,886
2011	5,960