

Polityka bezpieczeństwa Szwecji – neutralność i bezaliansowość oraz ich perspektywy w obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Kamil Sobczyk

Obecność Szwecji w Unii Europejskiej, szczególnie po przyjęciu traktatu lizbońskiego i wynikających z niego wzajemnych gwarancji bezpieczeństwa, uznawane jest za kres szwedzkiej polityki neutralności. Przyjęta w jej miejsce polityka bezaliansowości uosabia niechęć Szwecji do udziału w sojuszach militarnych, takich jak Sojusz Północnoatlantycki. Mimo to Królestwo Szwecji jest państwem blisko zintegrowanym z euroatlantyckim systemem bezpieczeństwa, wyznającym wspólne wartości świata zachodniego. Kryzys bezpieczeństwa wywołany polityką agresji Federacji Rosyjskiej podważył fundamenty europejskiego ładu pozimnowojennego. Skala i dynamizm tych zmian dotyka również Szwecję inicjując refleksję nad adaptacją przyjętej w latach 90. polityki bezpieczeństwa do nowych warunków, przybliżając jej pełne i instytucjonalne włączenie do euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa.

Polityka bezpieczeństwa każdego państwa wynika z jego indywidualnej sytuacji geograficznej, geopolitycznej, potencjału gospodarczego, demograficznego, militarnego oraz potencjałów jego przeciwników. Polityka ta ma na celu zabezpieczenie żywotnych interesów państwa oraz umożliwienie realizacji jego celów strategicznych¹.

Szwecja w toku swojej historii wybierała wiele dróg prowadzenia polityki bezpieczeństwa. Jeszcze w XVII i XVIII w. strategicznym celem Królestwa było opanowanie wybrzeży Morza Bałtyckiego – *dominium Maris Baltici* – a cel ten realizowano zbrojnie. Obecnie, Szwecja postrzegana jest od lat jako wzór w zakresie prowadzenia stabilnej i pokojowo zorientowanej polityki zagranicznej. W istocie, ostatnim prowadzonym przez to państwo konfliktem militarnym była, toczona niewiele ponad dwa stulecia temu, napastnicza

¹ B. Balcerowicz, *Siły zbrojny w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010 r., s. 17.

wojna z Norwegią z 1814 r. zakończona siłowym włączeniem Norwegii do unii personalnej z Królestwem Szwecji².

Korzenie szwedzkiej neutralności

Choć dążenie do neutralności może kojarzyć się obecnie z tendencjami pacyfistycznymi i niechęcią do stosowania siły militarnej, to w przypadku Szwecji jej przyczyny leżą w postępującej w XVIII i XIX w. słabości państwa względem innych europejskich mocarstw. Szwedzkie elity polityczne uznały wówczas, że w obliczu posiadania ograniczonego potencjału demograficznego i gospodarczego oraz faktu utraty niemal wszystkich zdobyczy wojennych wcześniejszych stuleci, Szwecja nie jest w stanie realizować swojej polityki zagranicznej przy użyciu siły militarnej. Zmiana była konieczna również z powodu wątpliwości, co do możliwości obrony rdzennych ziem królestwa. Jednym z ostatecznych czynników w tym wymiarze, była wojna duńsko-pruska z 1864 r., która dobitnie ukazała państwom skandynawskim ich ograniczone możliwości realizacji i obrony swoich interesów na drodze konfrontacji militarnej z mocarstwami europejskimi³. Kolejnym istotnym czynnikiem, bez którego szwedzka neutralność byłaby niemożliwa do zrealizowania, było położenie geograficzne państwa na północnym skraju kontynentu europejskiego, z dala od kluczowych osi geopolitycznej konfrontacji mocarstw. Dało ono Szwedom – niezwykle rzadką w warunkach europejskich – możliwość względnie swobodnego wyboru drogi rozwoju własnej państwowości oraz ustroju.

Czynniki te przesądziły o fundamentalnej zmianie w polityce zagranicznej Królestwa Szwecji, która na przestrzeni kolejnego stulecia ewoluowała w kierunku polityki neutralności, stanowiącej podstawę jej polityki bezpieczeństwa do ostatniej dekady XX w. Definicja pojęcia neutralności zmieniała się na przestrzeni lat i dostosowywała do kształtu systemu stosunków międzynarodowych. Jej korzenie sięgają porządku stworzonego przez pokój westfalski, jednak zasadnicze podstawy sformułowano w XIX w. tworząc pojęcie neutralności wieczystej (także: integralnej lub całkowitej). Najlepszym przykładem (i wzorem dla państw do tej pozycji aspirujących) państwa wiecześnie neutralnego była Szwajcaria, będąca również w dużym stopniu

² M. Kuźmiak, *Rola unijnych państw neutralnych w kształtowaniu bezpieczeństwa w Europie*, Dom Wydawniczy DUET, Toruń 2013 r., s. 350.

³ A. Kersten, *Historia Szwecji*, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973 r., s. 352.

odpowiedzialna za umocowywanie neutralności w prawie międzynarodowym. Szwedzka neutralność nie była kategoryzowana jako neutralność wieczysta, lecz jako oparta na zobowiązaniu jednostronnym lub nazywana polityką neutralności (w odróżnieniu od zagwarantowania jej przez mocarstwa lub prawnego umocowania neutralności w traktatach międzynarodowych, jak m.in. w przypadku Belgii do 1918 r., Szwajcarii i Austrii po 1945 r.)⁴. Na przestrzeni ostatnich dwóch stuleci pojmowanie neutralności – szczególnie w dość elastycznym szwedzkim wydaniu – warunkowane było stanem i charakterem systemu stosunków międzynarodowych i doznawało zasadniczych przekształceń w przełomowych momentach: po pierwszej wojnie światowej – w czasach Ligi Narodów; po drugiej wojnie światowej – po powstaniu ONZ; po upadku ZSRR – w warunkach postępującej integracji europejskiej i powszechnego w Europie poczucia zaniku konwencjonalnych zagrożeń militarnych.

Pierwszymi najpoważniejszymi sprawdzianami dla szwedzkiego modelu neutralności były pierwsza i druga wojna światowa. Choć Szwecja nie uczestniczyła militarnie w obu konfliktach, to nie była w stanie pozostać całkowicie neutralna i bezstronna w toku ich trwania. Neutralność nie uchroniła jej również przed poniesieniem poważnych strat, także ludzkich.

W czasie pierwszej wojny światowej priorytetem polityki rządu premiera Hjalmara Hammarskjolda było utrzymanie neutralności i poprawnych stosunków ze wszystkimi stronami konfliktu. W praktyce okazało się to niezwykle trudne do zrealizowania – państwa centralne starały się utrzymać więzi handlowe ze Szwecją, służące jej do omijania brytyjskiej blokady handlowej, a państwa Ententy starały się to uniemożliwić, posuwając się do szantażu i gróźb względem szwedzkiego rządu. Mimo prób ograniczenia kontaktów handlowych z Niemcami, państwa ententy zaczęły postrzegać szwedzką neutralność – nie bezpodstawnie – za sprzyjającą państwom centralnym i objęły ją blokadą handlową⁵. Kontrowersyjnym momentem dla neutralności Szwecji pod koniec wojny była fińska wojna domowa, w której – mimo zadeklarowania neutralności w konflikcie – po stronie „Białych” zaangażowanych militarnie zostało – za zgodą szwedzkiego rządu – m.in. ok. tysiąca ochotników⁶.

⁴ D. Popławski, *Między bezstronnością a solidarnością międzynarodową: polityka bezpieczeństwa europejskich państw neutralnych i bezaliansowych po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013 r., s. 15–16.

⁵ A. Kersten, *Historia Szwecji...*, *op.cit.*, s. 354.

⁶ M. Kuźmiak, *Rola unijnych państw...*, *op.cit.*, s. 352.

Szwecja w czasie drugiej wojny światowej także stała się jednym z punktów zapalnych. Mając istotne znaczenie zarówno dla III Rzeszy – jako dostawca surowców oraz korytarz do przerzutu wojsk do Norwegii i Finlandii – jak i dla Aliantów – jako połączenie z Finlandią w czasie wojny zimowej – stała się polem rywalizacji politycznej. Niemieckie zwycięstwa militarne szybko jednak zmusiły Szwecję do daleko idącej uległości względem III Rzeszy⁷. Jednocześnie utrzymano jednak kanały komunikacji z Aliantami, przez co Szwecja mogła w ograniczonym zakresie prowadzić handel zamorski zapewniający jej zaopatrzenie własnego społeczeństwa⁸.

Niezależny mediator

Z doświadczeń drugiej wojny światowej – w warunkach rozpoczynającej się zimnej wojny – neutralne państwa skandynawskie wyciągnęły odmienne wnioski. Dania i Norwegia, które doświadczyły zbrojnego złamania ich neutralności i kilkuletniej okupacji, zdecydowały się na wejście do NATO. Finlandia zmuszona została do ułożenia swoich stosunków z ZSRR i wymuszonej neutralności. Z kolei Szwecja pozostała przy swojej polityce neutralności, która przyniosła jej wymierne korzyści w czasie obu wojen światowych, jednak zdała sobie sprawę, że w kolejnym ogólnoeuropejskim konflikcie może nie być w stanie tej polityki utrzymać.

Położenie geopolityczne Szwecji pogorszyła zimnowojenna konfrontacja Wschodu z Zachodem, której przejście w fazę „gorącą” skutkowało by najprawdopodobniej pogwałceniem jej neutralności przez obie strony. Dla ZSRR terytorium Szwecji było pomostem do Norwegii i elementem potencjalnych walk o panowanie na Atlantyku oraz nad Islandią i Wyspami Brytyjskimi. Dla NATO Szwecja stanowiła przedpole w ramach konfrontacji z ZSRR oraz umożliwiała lotnictwu dostęp do Bałtyku oraz północno-zachodnich obwodów Związku Radzieckiego. Świadomość trudnej sytuacji geopolitycznej skłoniła szwedzkie władze do daleko idącej rozbudowy krajowego potencjału obronnego i oparcia go na własnym przemyśle zbrojeniowym. W latach 50. i 60. trwała w Szwecji nawet ożywiona debata na temat pozyskania broni jądrowej, ostatecznie zakończona zwycięstwem jej przeciwników.

Ze swej trudnej sytuacji geopolitycznej Szwecja zdołała jednak wyciągnąć wiele korzyści. Będąc buforem między NATO a Układem Warszawskim zaczęła pełnić rolę niezależnego mediatora zarówno w konfrontacji

⁷ J. Gryz, *Szwedzka polityka neutralności*, „Analizy-Syntezy-Fakty-Opinie DBM MON”, nr 21/1996, s. 9.

⁸ M. Kuźmiak, *Rola unijnych państw...*, *op.cit.*, s. 354–355.

dwubiegunowej, jak i w innych światowych sporach. Prowadziła przy tym poprawne stosunki z obiema stronami światowej konfrontacji. Należy jednakże w tym miejscu wspomnieć o pojawiających się na początku lat 90. informacjach sugerujących, że od lat 60. władze w Sztokholmie utrzymywały tajne kontakty z USA tworzące zręby współpracy wojskowej Szwecji z NATO w razie wybuchu konfliktu międzyblokowego⁹. Związki takie wykazał m.in. raport powołanej przez Riksdag (jednoizbowy parlament Szwecji) tzw. komisji neutralności z 1994 r.¹⁰. Poddawałoby to w wątpliwość całą szwedzką politykę neutralności w czasie zimnej wojny. Ujawnienie tych informacji miał negatywny wpływ na stosunek szwedzkiego społeczeństwa do członkostwa w NATO na początku lat 90., a skala niezadowolenia ukazała siłę zakorzenienia neutralności w tożsamości szwedzkiego społeczeństwa.

Przez cały okres zimnej wojny Szwecja przeznaczala 3–4 proc. PKB na cele wojskowe i utrzymywała na stopie pokojowej 75–100 tys. siły zbrojne oparte na obowiązkowej służbie wojskowej. Liczba przeszkolonych rezerwistów sięgała 750 tys. żołnierzy, czyli około 10 proc. populacji (między 1945 a 1990 r. wzrosła z 6,6 do 8,5 mln). W razie wojny Szwecja była w stanie wystawić 300–350 tys. armię. Szwedzkie siły powietrzne, wyposażone w ponad 300 samolotów bojowych, należały do najsilniejszych na świecie, a dobrze wyposażone obrona wybrzeża i marynarka wojenna zapewniały bezpieczeństwo długiej linii brzegowej. Siły zbrojne były ponadto wspierane przez ok. 350 tys. Gwardię Krajową i Obronę Lokalną oraz liczącą ok. 200 tys. osób obronę cywilną¹¹. W Szwecji powstał rozbudowany i głęboko zdecentralizowany system garnizonów, lotnisk, składów żywności, amunicji i innych materiałów wojennych, zapewniających szybką, bezpieczną i efektywną mobilizację sił na obszarze całego państwa. Znaczący wysiłek finansowy i ludzki umożliwił Szwecji zbudowanie potencjału obronnego zapewniającego państwu pokój oraz możliwość kontynuowania swojej polityki neutralności¹².

Polityka bezaliansowości

W obliczu rozpadu Bloku Wschodniego i upadku Związku Radzieckiego, głównym problemem dla Szwecji stała się konieczność redefinicji pojęcia neutralności. W czasach zimnej wojny, znajdując się pomiędzy

⁹ D. Popławski, *Między beztronnością a...*, *op.cit.*, s. 126.

¹⁰ J. Gotkowska, *Szwedzki szpagat. Polityka obronna Szwecji a region Morza Bałtyckiego*, „Punkt widzenia”, Ośrodek Studiów Wschodnich, s. 11, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw-33_pl_net.pdf (dostęp: 12 listopada 2015 r.).

¹¹ *The Military Balance 1990–1991*, International Institute for Strategic Studies, Brassey's, Londyn 1990, s. 93–95.

¹² D. Popławski, *Między beztronnością a...*, *op.cit.*, s. 70–71.

dwoma blokami polityczno-militarnymi, Szwecja czerpała korzyści z relacji z obiema stronami. Utrata roli „trzeciej strony” w dwubiegunowej rywalizacji znacząco osłabiła pozycję międzynarodową Szwecji. Duże straty widoczne były także w gospodarce. Wymiana handlowa z obszarem Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) stanowiła istotny udział w obrotach handlowych państwa. Po rozpadzie bloku wschodniego i rozpoczęciu głębokiego kryzysu gospodarczego w byłych państwach komunistycznych, w latach 1991–1993 szwedzka gospodarka również znalazła się w stanie recesji¹³. Problemy były jednak widoczne już w latach 80. i wtedy też podjęto pierwsze próby zbliżenia z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG), w postaci szwedzkiej inicjatywy z 1987 r. w sprawie umożliwienia większego dostępu państwom Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) do powstającego jednolitego rynku wewnętrznego EWG. Burzliwe negocjacje dotyczące zasad pogłębionego partnerstwa między EFTA a EWG zakończyły się ostatecznie podpisaniem 2 maja 1992 r. w Porto porozumienia ustanawiającego Europejski Obszar Gospodarczy (EOG)¹⁴.

Rozpad ZSRR jednocześnie uwolnił Szwecję z ograniczeń oraz pozbawił ją przywilejów, jakie dawał jej dwubiegunowy podział świata oraz zmusił do szukania na nowo swojej pozycji międzynarodowej oraz rynków zbytu i importu towarów. Skutkiem tego było rozpoczęcie integracji Szwecji z EWG, a następnie Unią Europejską¹⁵. Do złożenia wniosku o członkostwo szwedzki rząd skłoniły rezultaty negocjacji i przygotowań do uruchomienia EOG, które obejmowały przyjęcie dużej części unijnego prawodawstwa. Szwedzkie elity były świadome tego, że pozostając poza EWG/UE wciąż będą *de facto* podlegały decyzjom podejmowanym w Brukseli, nie mając na nie wpływu. Kolejnym czynnikiem było fiasko polityki „trzeciej drogi”, czyli próby samodzielnego rozwiązywania problemów gospodarczych, której korzenie sięgały końca lat 70. XX w. Ostatecznie Szwecja złożyła wniosek o członkostwo we Wspólnotach Europejskich 1 lipca 1991 r., a już 1 stycznia 1995 r. stała się członkiem Unii Europejskiej.

Uczestnictwo Szwecji w procesie integracji europejskiej oznaczało redefinicję pojęcia neutralności i wyłączenie z niego spraw gospodarczych. Tym samym szwedzka neutralność na początku lat 90. zaczęła zmieniać się

¹³ Sweden, World Bank Open Data, <http://data.worldbank.org/country/sweden> (dostęp: 5 listopada 2015 r.).

¹⁴ EFTA through the years, EFTA, <http://www.efta.int/about-efta/history> (dostęp: 5 listopada 2015 r.).

¹⁵ M. Mizerska-Wrotkowska, *Europeizacja państwa: kasus Szwecji*, Przegląd Europejski, nr 2/2011, <http://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5523/M.Mizerska-Wrotkowska,%20Europeizacja%20pa%C5%84stwa%20kazus%20Szwecji.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

w bezaliansowość, czyli politykę umożliwiającą daleko idącą integrację oraz współpracę gospodarczą, polityczną i w pewnym zakresie także wojskową, niemającą jednak charakteru wojskowego bloku obronnego. Jak się wydaje, jednym z głównych powodów niecałkowitego odrzucenia idei neutralności było jej głębokie zakorzenienie w tożsamości narodowej szwedzkiego społeczeństwa. Warunki bezpieczeństwa lat 90. XX w. sprawiały, że neutralność Szwecji traciła praktyczny sens, jednak społeczny opór uniemożliwiał szybkie zmiany¹⁶. Stąd też przez pierwsze lata członkostwa w UE Szwecja powoli i ostrożnie adaptowała się do nowej rzeczywistości, podkreślając konieczność utrzymania międzyrządowego charakteru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz dążąc do oddzielenia zarządzania kryzysowego od wspólnej obrony. Ostatecznie, satysfakcjonujący kompromis w tej sprawie uzgodniono na szczytach w Amsterdamie i Kolonii.

Nowe pojmowanie neutralności uwidoczniło się w przyjęciu przez Szwecję pierwszeństwa decyzji ONZ przed prawem neutralności. Jedną z konsekwencji tego założenia było pełne poparcie Szwecji dla sankcji gospodarczych i wojskowych (jednak bez czynnego udziału szwedzkich wojsk) przeciwko Irakowi w czasie wojny w Zatoce Perskiej oraz jej zaangażowanie w operacje stabilizacyjne na Bałkanach w czasie wojen jugosłowiańskich. Trzeba jednak w tym miejscu wspomnieć także o zdystansowaniu się Szwecji i innych postneutralnych państw europejskich wobec interwencji NATO w Kosowie z racji braku mandatu ONZ do jej przeprowadzenia.

Wyrazem zmiany w postrzeganiu neutralności w Szwecji był także pozytywny stosunek tego państwa do programu Partnerstwa dla Pokoju (PdP), do którego przyłączyła się już w maju 1994 r., jako pierwsze państwo neutralne. Współpracując z NATO w zakresie bezpieczeństwa Szwecja nie zdecydowała się jednak na członkostwo w samym Sojuszu. Istotną przeszkodą był m.in. sprzeciw społeczeństwa niegotowego na porzucenie fundamentu szwedzkiej polityki zagranicznej. Jednakże stopniowo wzmacniana współpraca wojskowa Szwecji z NATO w ramach PdP w sposób praktyczny potwierdzała postępującą dekompozycję szwedzkiej neutralności. Świadczy o tym m.in. udział szwedzkich żołnierzy zarówno w Międzynarodowych Siłach Wsparcia Bezpieczeństwa (*International Security Assistance Force*, ISAF) w Afganistanie, jak i w operacji „Unified Protector” w Libii¹⁷.

Sprawa dążenia do stworzenia wspólnych unijnych gwarancji bezpieczeństwa powracała w pierwszych latach XXI w. Wciąż trwała stopniowa

¹⁶ D. Popławski, *Między beztronnością a...*, op.cit., s. 204.

¹⁷ *Sweden: one of NATO's most active and effective partners*, NATO, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_93853.htm (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

ewolucja szwedzkiej polityki. W trakcie negocjacji nad traktatem konstytucyjnym Szwecja sprzeciwiała się tworzeniu wspólnych gwarancji, jednak zgodziła się na wprowadzenie do niego klauzuli solidarności (art. I-43)¹⁸. Nakładała ona obowiązek wsparcia państwa członkowskiego (także przy użyciu sił wojskowych) gdyby stało się ono przedmiotem ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Mimo że klauzula nie przewidywała klasycznego zbrojnego ataku, to i tak stanowiła istotny precedens, realnie osłabiający możliwości realizowania polityki neutralności przez państwa członkowskie UE. Klauzula została włączona do prawodawstwa unijnego w traktacie lizbońskim (art. 222)¹⁹, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Traktat ten zawierał jednak znacznie poważniejsze zobowiązanie, sformułowane w art. 42 pkt. 7, nakładające na państwa członkowskie obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia jakiegokolwiek państwu członkowskiemu będącemu ofiarą zbrojnej agresji przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych²⁰. Jest ono dużo dokładniejsze od zobowiązań sojusznicznych NATO z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, zakładających podjęcie w odpowiedzi na agresję jedynie takich działań, jakie dane państwo uzna za stosowne. Jednocześnie atak na jednego członka UE nie oznacza, tak jak w przypadku NATO, ataku na wszystkich członków, pozostawiając decyzję w rękach rządów państw członkowskich.

Już od początku lat 90. XX w. Szwecja zaczęła wyraźnie artykułować swoją strefę interesów bezpieczeństwa, obejmującą przede wszystkim Finlandię, państwa bałtyckie i cieśniny duńskie. Jednym z pierwszych gestów była silna i często krytykowana w Szwecji wypowiedź premiera Carla Bildta z 1993 r., w której stwierdził, że Szwecja nie pozostanie obojętna w przypadku agresji na państwa bałtyckie²¹. W późniejszych latach kwestia zbrojnej szwedzkiej reakcji w wypadku agresji na państwo skandynawskie lub unijne powracała w wypowiedziach polityków, wojskowych i ekspertów²². Jej oficjalnym

¹⁸ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 2004 r. (seria C, nr 310), http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_pl.pdf (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

¹⁹ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2008/C 115/01), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=PL> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ D. Popławski, *Między beztronnością a...*, *op.cit.*, s. 73.

²² *Summary of report by the Swedish Defence Commission – Security in Cooperation: The Swedish Defence Commission's analysis of challenges and threats* (Ds 2007:46), http://www.envirosecurity.org/activities/diplomacy/gfsp/documents/Summary_of_report_by_Swedish_Defence_Commission_04December2007.pdf (dostęp: 13 listopada 2015 r.).

potwierdzeniem stała się deklaracja solidarności wydana przez Riksdag 16 czerwca 2009 r., która na gruncie krajowym potwierdziła zapisy traktatu lizbońskiego. Deklaracja zawiera jednostronne zobowiązanie Szwecji do reakcji w przypadku agresji na państwa członkowskie UE lub państwa nordyckie wraz z podkreśleniem oczekiwania podobnej odpowiedzi tych państw w razie agresji skierowanej przeciwko Szwecji. Ponadto stwierdzono, że Szwecja musi posiadać zdolności zarówno do udzielenia pomocy wojskowej, jak i do jej przyjęcia²³.

Brzmienie unijnych gwarancji bezpieczeństwa z traktatu lizbońskiego stanowi spełnienie oczekiwań Szwecji, dla której swoboda manewru jest podstawą jej polityki bezpieczeństwa. Po upadku ZSRR Szwecja odeszła od neutralności, rozumianej jako wyrzeczenie się udziału w jakichkolwiek wojnach, przechodząc w stronę bezaliansowości, czyli deklaracji nieuczestniczenia w sojuszach militarnych. Budowana od lat 90. szwedzka bezaliansowość zaczęła oznaczać pozostawienie w gestii suwerennego szwedzkiego rządu decyzji o przyłączeniu się do konfliktu zbrojnego, czego już z góry nie wykluczano. Niechęć do ograniczania swojego pola manewru w polityce zagranicznej uniemożliwiła wejście Szwecji do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jednocześnie jednak Szwecja zaangażowała się w bezpieczeństwo kooperatywne wchodząc do Unii Europejskiej i współtworząc Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, a później Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE. Zagrożenia dla bezpieczeństwa Szwecji zaczęto postrzegać w destabilizacji na peryferiach obszaru euroatlantyckiego i rozpoczęto dostosowanie sił zbrojnych do stawienia im czoła w sposób jak najbardziej efektywny²⁴. Jednym z przełomowych wydarzeń w tym kontekście był udział szwedzkiego kontyngentu w unijnej operacji „Artemida” w Demokratycznej Republice Konga w 2003 r.

Skutkiem przyjęcia założenia o braku – w przewidywalnej przyszłości – prawdopodobnego zagrożenia terytorium Szwecji konwencjonalnym konfliktem zbrojnym – o czym przekonane były zarówno elity polityczne, jak i wojskowe – były głębokie zmiany w siłach zbrojnych i podjęcie decyzji o stopniowym ograniczaniu szwedzkiego potencjału obronnego. Choć ówczesne plany szwedzkiego dowództwa pod kierunkiem gen. Owe Wiktorina zakładały redukcję sił zbrojnych połączoną z jej modernizacją, usprawnieniem

²³ *Sverige har valt sida*, „Svenska Dagbladet”, <http://www.svd.se/sverige-har-valt-sida> (dostęp: 13 listopada 2015 r.).

²⁴ *Summary: A More Secure Neighbourhood – Insecure World, Report of the Swedish Defence Commission 27 February 2003*, <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/pdf/Su%C3%A9cia%202003%20Sum%C3%A1rio.pdf> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

mobilności i gotowości do szerokiego spektrum zadań, w warunkach poważnego kryzysu gospodarczego początku lat 90. realizacja tego planu w dużej mierze ograniczyła się do znaczącego zmniejszenia finansowania i liczebności sił zbrojnych²⁵. Skorzystano z dywidendy pokoju stopniowo redukując wydatki wojskowe (patrz: tabela 1) z 2,5 proc. PKB w 1989 r. do 1,2 proc. w 2014 r.

Tabela 1. Udział budżetu obronnego w PKB Szwecji w latach 1989–2014 (w proc. PKB)

Lata	1989	1995	2000	2005	2010	2015
Udział wydatków	2,5	2,3	1,9	1,5	1,3	1,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *SIPRI Military Expenditure Database*, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex-data-1988-2014 (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

Wraz z ograniczeniami finansowania spadały też możliwości szwedzkich sił zbrojnych. Skutki postępujących redukcji były poważne: w porównaniu ze stanem sił zbrojnych z 1985 r. w 2014 r. pozostało jedynie ok. 6 proc. jednostek operacyjnych, ok. 25 proc. Gwardii Krajowej, ok. 50 proc. samolotów bojowych oraz ok. 30 proc. sił morskich. Siły Obrony Lokalnej rozformowano²⁶. Oprócz tego zlikwidowano znaczną część garnizonów, lotnisk i portów²⁷. Przystawienie sił zbrojnych na zaciąg ochotniczy w 2010 r. służyło usprawnieniu udziału Szwecji w misjach stabilizacyjnych i zarządzania kryzysowego, przede wszystkim w Afganistanie. Zmniejszenie liczby żołnierzy było koniecznością w warunkach ograniczenia finansowania o 25 proc. (udział budżetu obronnego w PKB spadł o połowę, jednak z powodu wzrostu gospodarczego realny spadek wysokości budżetu był mniejszy) w stosunku do czasów zimnej wojny oraz wymusiło skoncentrowanie coraz skromniejszych środków na modernizacji technicznej sił zbrojnych. Rosła przy tym rola ochotniczych formacji obrony terytorialnej – Gwardii Krajowej²⁸.

²⁵ I. Carlqvist, *Sweden: The Defense that Disappeared*, Gatestone Institute, <http://www.gatestoneinstitute.org/6287/sweden-military> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ D. Popławski, *Między beztronnością a...*, *op.cit.*, s. 132.

²⁸ *Szwecja stawia na Hemvarnet (Gwardię Krajową)*, *ObronaNarodowa.pl* – Ruch na Rzecz Obrony Terytorialnej, <http://obronanarodowa.pl/artykuly/display/szwecja-stawia-na-hemvarnet-gwardia-krajowa> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

Obecny stan sił zbrojnych Szwecji, mimo zaawansowania technologicznego i dobrego wyszkolenia, nie pozwala na skuteczną obronę terytorium kraju. Liczące 15,3 tys. żołnierzy siły zbrojne (z czego wojska lądowe 5,5 tys. – 2 brygady), niespełna 22 tys. Gwardia Krajowa, a przy tym stale kurcząca się liczba przeszkolonych rezerwistów (poniżej 200 tys. ludzi), nie byłyby w stanie podjąć realnej obrony słabo zaludnionego kraju o powierzchni 449 tys. km², posiadającego linię brzegową o długości 2,3 tys. km²⁹. Likwidacja szeregu garnizonów, w tym np. na strategicznie położonej Gotlandii, lotnisk polowych, składów uzbrojenia i amunicji oraz zaniedbanie niesprawdzanego od lat systemu mobilizacyjnego poddają w wątpliwość możliwość odparcia konwencjonalnego ataku militarnego. Szwecja posiada zmagazynowany sprzęt wojskowy i uzbrojenie pozwalające na sformowanie 4 dodatkowych batalionów zmechanizowanych w ciągu 3 lat od podjęcia decyzji przez rząd, zakładając przy tym zwiększone finansowanie, jednak istnieją poważne wątpliwości co do możliwości efektywnego wdrożenia niesprawdzanych od lat procedur w tym zakresie. Silne i dobrze wyszkolone, lecz nieliczne wojska operacyjne mogą ponadto nie być w stanie zabezpieczyć procesu mobilizacji w warunkach nagłego konfliktu, szczególnie w dłuższym wymiarze czasowym.

Na problem ten zwracali uwagę najwyżsi rangą szwedzcy dowódcy już od końca lat 90., jednak ich głos stał się intensywniejszy po rosyjskiej inwazji na Gruzję w sierpniu 2008 r. oraz następującej po nim intensyfikacji szeroko zakrojonych ćwiczeń wojskowych i skokowym wzroście wydatków obronnych Federacji Rosyjskiej.

Jedną z poważniejszych prowokacji militarnych był pozorowany ćwiczebny nalot zdolnych do przenoszenia broni jądrowej ciężkich rosyjskich bombowców strategicznych Tu-22M na Sztokholm. Sprawa ta wywołała w Szwecji szczególne oburzenie, gdyż rosyjskich maszyn nie przechwyciły samoloty szwedzkie, lecz para duńskich myśliwców dyżurująca w państwach bałtyckich w ramach misji „Baltic Air Policing”³⁰. Dużą rolę odegrał również cyberatak przeciwko Estonii w 2007 r. oraz postępująca militaryzacja Arktyki przez Rosję. Mimo że w strategii bezpieczeństwa z 2009 r. Szwecja wskazywała potrzebę przygotowania sił zbrojnych do zadań obrony terytorium kraju, w tym m.in. do wznowienia planowania obronnego, to zwiększenie finansowania sił zbrojnych miało ograniczony zakres (stopniowy wzrost

²⁹ *Military Balance 2015*, International Institute for Strategic Studies, Rutledge, Londyn 2015, s. 139–140.

³⁰ *Ryskt flyg övade anfall mot Sverige*, „Svenska Dagbladet”, <http://www.svd.se/ryskt-flyg-ovade-anfall-mot-sverige> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

o ok. 1 mld dolarów) oraz kontynuowano ogólny kurs polityki obronności ukierunkowany na zdolności do prowadzenia misji zagranicznych³¹. Naczelnym dowódcą szwedzkich sił zbrojnych gen. Sverker Göranson stwierdził w grudniu 2012 r., że Szwecja jest w stanie samodzielnie bronić się jedynie przed atakiem militarnym na ograniczonym obszarze przez tydzień, a kontynuowanie obrony wymagałoby zewnętrznego wsparcia³². Mimo burzliwej debaty publicznej na ten temat nie udało się wówczas odwrócić zasadniczych trendów i kontynuowano dotychczasową politykę obronną. Znacząca w tym kontekście była odpowiedź na słowa S. Göransona minister obrony Szwecji Karin Enström, która stwierdziła, że taki poziom obrony jest dla jej państwa wystarczający przy obecnym poziomie zagrożeń³³. Postawa szwedzkich polityków nie powinna dziwić wzięwszy pod uwagę nastroje opinii publicznej, wśród której powszechne było przekonanie o braku realnych zagrożeń dla bezpieczeństwa Szwecji.

Skalę różnic zdań na temat polityki bezpieczeństwa doskonale zobrazowała organizowana corocznie konferencja bezpieczeństwa w Sälen, która odbyła się 12–14 stycznia 2014 r. Spotkanie, które miało miejsce w czasie kryzysu na Ukrainie ukazało brak porozumienia nie tylko na linii rząd-opozycja, ale także między poszczególnymi partiami koalicji rządzącej i opozycji. W ocenie zagrożeń dla bezpieczeństwa Szwecji wskazywano przede wszystkim na sprawy gospodarcze, socjalne, globalizację i terroryzm, a Morze Bałtyckie określano jako jeden z najbezpieczniejszych akwenów świata³⁴. Wydarzenia kolejnych dwóch miesięcy zdołały całkowicie odwrócić perspektywę środowiska bezpieczeństwa.

Zmiana paradygmatu bezpieczeństwa

Zmiany w percepcji sytuacji na arenie międzynarodowej – zarówno wśród szwedzkich elit politycznych, jak i społeczeństwa – zdynamizowała dopiero

³¹ J. Gotkowska, *Szwedzkie bezpieczeństwo w kryzysie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-02-13/szwedzkie-bezpieczenstwo-w-kryzysie> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

³² ÖB: "Sverige kan försvara sig en vecka", „Aftonbladet”, <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article16013259.ab> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³³ *Defence Minister "sets the bar too low": critics*, The Local, <http://www.thelocal.se/20130109/45524> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³⁴ J. Gotkowska, *Co dalej ze szwedzką polityką bezpieczeństwa?*, Komentarze OSW, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-01-29/co-dalej-ze-szwedzka-polityka-bezpieczenstwa> (dostęp: 12 listopada 2015 r.).

rosyjska interwencja wojskowa na Ukrainie rozpoczęta w lutym 2014 r., której bezpośrednim rezultatem stała się okupacja Krymu oraz rozpoczęcie konfliktu we wschodnich obwodach Ukrainy – ługańskim i donieckim. Zajęcie przez nieoznakowane jednostki rosyjskie półwyspu krymskiego oraz ogłoszenie niecałe 3 tygodnie później jego „aneksji” uderzyło w fundamenty systemu bezpieczeństwa europejskiego opartego na prawie międzynarodowym i nienaruszalności terytorialnej państw. Kontynuacja rosyjskiej interwencji poprzez wspieranie i zbrojenie nielegalnych ugrupowań zbrojnych i oddziałów nieregularnych na terytorium Ukrainy oraz późniejsze włączenie do działań bezpośrednich regularnych formacji sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej uświadomiły społeczeństwom państw europejskich, że konwencjonalne zagrożenia wojenne ponownie stały się aktualne.

Nie bez znaczenia była również zmiana podejścia Rosji do Zachodu – stosowanie agresywnej retoryki i sięganie do bezpośrednich pogroźek oraz wznowienie, niespotykanych od czasów zimnej wojny, prowokacji militarnych u granic nie tylko państw NATO, ale także Szwecji i Finlandii.

Biorąc to pod uwagę można ocenić, że pełen nadziei na trwały pokój w Europie okres pozimnowojenny, którego schyłek wyznaczył konflikt rosyjsko-ukraiński, był w rzeczywistości jedynie pauzą strategiczną, na jaką zdecydowała się Federacja Rosyjska w obliczu własnej słabości lat 90. XX w. Państwa Zachodu wykorzystały ją na skorzystanie z dywidendy pokoju, ograniczając swój potencjał wojskowy i ukierunkowując go na zdobycie zdolności do efektywnego prowadzenia operacji stabilizacyjnych i zarządzania kryzysowego o niskim natężeniu działań wojennych na obszarach peryferyjnych. W tym czasie Federacja Rosyjska, choć początkowo zmuszona do gwałtownych redukcji finansowania i liczebności sił zbrojnych z powodu załamania gospodarki, sukcesywnie dążyła do odbudowy swojego potencjału militarnego poważnie obciążając budżet państwa (od 1991 r. udział budżetu obronnego w PKB nie spadał poniżej 3 proc.). Polepszenie koniunktury gospodarczej na początku XXI w. związane ze wzrostem cen surowców energetycznych pozwoliło na znaczące zwiększenie finansowania sił zbrojnych zarówno w ujęciu względnym, jak i bezwzględnym, dzięki czemu wydatki obronne wzrosły z 20 mld dolarów (najniższy poziom finansowania ostatnich 25 lat) w 1998 r. do 84 mld dolarów w 2014 r. (4,5 proc. PKB)³⁵.

Reakcja Szwecji na działania Rosji na Ukrainie była stanowcza i asertywna. Od początku rosyjskiej operacji wojskowej na Krymie najwyżsi

³⁵ SIPRI Military Expenditure Database, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex-data-1988-2014 (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

raną szwedzcy politycy określali działania Rosji jako niedopuszczalne i niezgodne z prawem międzynarodowym³⁶. Tuż po ogłoszeniu „aneksji” Krymu minister spraw zagranicznych Carl Bildt stwierdził, że celem Rosji nie jest sam półwysep, lecz panowanie nad całą Ukrainą³⁷. Jednocześnie wypowiedź premiera Szwecji Fredrika Reinfeldta, sugerująca, że działania rosyjskie na Ukrainie mogły być uzasadnione z uwagi na obawy o bezpieczeństwo rosyjskiej mniejszości w tym państwie, spotkała się z dużą krytyką. Uosabia ona również dużą skuteczność rosyjskiej dezinformacji w pierwszych miesiącach konfliktu. W ogólnym wymiarze, szwedzkie stanowisko względem Rosji utwardzało się w toku rozwoju konfliktu na Ukrainie. Szwecja poparła ustanowienie sankcji wobec Rosji i obecnie wciąż jest silnym zwolennikiem ich utrzymania. Szwedzki rząd wyraźnie sprzeciwia się także uznaniu „aneksji” Krymu i powrotowi do *business as usual* w stosunkach Zachodu z Rosją.

Rosyjska interwencja na Ukrainie zszokowała zarówno szwedzką opinię publiczną, jak i elity polityczne. Podważała ona bowiem przyjęty na początku lat 90. paradygmat polityki bezpieczeństwa Szwecji, zakładający brak zagrożenia terytorium kraju konwencjonalnym konfliktem zbrojnym. Pogwałcenie nienaruszalności terytorialnej państwa przez jednego z sygnatariuszy porozumienia gwarantującego nienaruszalność jego granic (*memorandum budapesztańskie* z 1994 r.) było zjawiskiem silnie oddziaływującym na post-neutralną Szwecję i świadomość jej elit politycznych. Ukazało bowiem słabość prawnomiędzynarodowych gwarancji i porozumień, na których swoje bezpieczeństwo opierało w czasie zimnej wojny wiele państw neutralnych. Brak reakcji zbrojnej pozostałych sygnatariuszy *memorandum budapesztańskiego* (której nie przewidywało prawnie samo porozumienie) podważył także głośno werbalizowane przez szwedzkich polityków przeświadczenie o pewności, co do reakcji NATO na potencjalne zagrożenie Szwecji, nawet jeśli nie jest ona członkiem Sojuszu. Rzeczywistość międzynarodowa znacznie mocniej zaniepokoiła Szwedów niż ogłoszone jeszcze w styczniu 2013 r. zastrzeżenie sekretarza generalnego NATO Andersa Fogha Rasmussena, że prawo do kolektywnej obrony w Sojuszu mają jedynie jego członkowie, a nie państwa partnerskie³⁸.

³⁶ Bildt calls Crimea tensions 'Russian takeover', Sverigesradio, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5798017> (dostęp: 12 listopada 2015 r.).

³⁷ Crimea is just Putin's "opening game" says Swedish foreign minister Carl Bildt, CNN, <http://amanpour.blogs.cnn.com/2014/03/20/crimea-is-just-putins-opening-game-says-swedish-foreign-minister-carl-bildt/> (dostęp: 12 listopada 2015 r.).

³⁸ M. Mejssner, Szwedzi chcą skandynawskich sił zbrojnych, „Polska Zbrojna”, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/6228> (dostęp: 12 listopada 2015 r.).

Wydarzenia na Ukrainie wzmogły także debatę na temat stanu sił zbrojnych Szwecji. Zdolność i gotowość Rosji do realizacji swoich interesów na drodze konfrontacji zbrojnej spowodowała niepewność co do potencjalnych możliwości obrony terytorium Szwecji. Wyraźne zaczęły być słabości szwedzkiego systemu obronnego: niedofinansowanie, słabość rezerw zarówno materiałowych, jak i ludzkich oraz zaniedbanie infrastruktury wojskowej. Poważne obawy zaczęła wzbudzać sytuacja pozostawionej bez stałego garnizonu Gotlandii, która w razie ewentualnego konfliktu Rosji z państwami bałtyckimi miałaby strategiczne znaczenie dla transportu sił NATO. Jej zajęcie przez Rosję byłoby relatywnie łatwym zadaniem, a odbicie wyspy przez Szwecję wymagałoby zaangażowania całości jej sił zbrojnych – czyli *de facto* byłoby niemożliwe. Poważnym problemem stało się także skoncentrowanie szwedzkiej floty wojennej w Karlskronie (konsolidacja baz morskich wynikała z oszczędności), która leży w zasięgu rosyjskiej broni rakietowej znajdującej się w okręgu kaliningradzkim. Realnym scenariuszem w razie konfliktu stała się perspektywa sparaliżowania szwedzkich zdolności do działania na Bałtyku. Należy pamiętać, że w hipotetycznym konflikcie NATO-Rosja, wojska rosyjskie nie musiałyby naruszać rdzenia terytorium Szwecji czy Finlandii, lecz jedynie zapewnić swoje panowanie na Morzu Bałtyckim i uniemożliwić realną pomoc dla państw bałtyckich.

Rosja, świadoma niedostatków szwedzkiego systemu obrony, jeszcze przed konfliktem rosyjsko-ukraińskim zaczęła prowadzić szereg prowokacji militarnych mających na celu testowanie reakcji szwedzkich sił zbrojnych, a w wymiarze strategicznym zastraszenie szwedzkiego społeczeństwa. W działania te wpisuje się zarówno wspomniany już ćwiczebny nalot bombowców strategicznych na cele w pobliżu Sztokholmu, jak i późniejsze naruszenia przestrzeni powietrznej czy też incydenty na Morzu Bałtyckim. Jednym z najbardziej znanych przykładów było pojawienie się niezidentyfikowanego okrętu podwodnego na wodach archipelagu sztokholmskiego w październiku 2014 r. Choć nie zostało to oficjalnie potwierdzone, podejrzewa się, że był to okręt rosyjski³⁹. Innym wartym uwagi przykładem były rosyjskie ćwiczenia odbywające się 21–25 marca 2015 r., których scenariusz przewidywał desant i zajęcie Gotlandii oraz Bornholmu⁴⁰. Poprzez te i inne prowokacje, a także szereg bezpośrednich pogroźek w stosunku do Szwecji.

³⁹ J. Gotkowska, *Rosyjska gra na Bałtyku – przypadek szwedzki*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-10-22/rosyjska-gra-na-baltyku-przypadek-szwedzki> (dostęp: 14 listopada 2015 r.).

⁴⁰ *Russia rehearsed invasion of Sweden*, „The Local”, <http://www.thelocal.se/20150625/russia-rehearsed-military-invasion-of-sweden> (dostęp: 14 listopada 2015 r.).

Rosja stara się powstrzymać jej wejście do NATO. Otwartym pytaniem pozostaje czy taka polityka nie prowadzi do odwrotnych skutków, niż zakładane.

Strategiczna adaptacja

Konflikt rosyjsko-ukraiński zbiegł się w czasie z tworzeniem nowego cyklu planowania obronnego Szwecji na lata 2016–2020 (*Försvarsbeslutet 2015*)⁴¹. Jego podstawowym założeniem jest skupienie wysiłków na wzmocnieniu zdolności do obrony terytorium kraju w konwencjonalnym konflikcie militarnym oraz oparcia się zewnętrznej presji militarnej. Mimo poważnych niedostatków systemu obrony Szwecji, przyjęty przez parlament 16 czerwca 2015 r. plan ma jednak ograniczone cele. Planowany wzrost wydatków obronnych, nie licząc wcześniej zaplanowanego wzrostu niwelującego wpływ inflacji, w wysokości ok. 10 mld koron (ok. 1,18 mld dolarów) został rozłożony na 5 lat, co przekłada się na roczny przyrost od 150 do 285 mln dolarów. Dzięki niemu łączne roczne wydatki wzrosną od ok. 5 mld dolarów w 2016 r. do ok. 5,7 mld dolarów w 2020 r.⁴². Taki wzrost wydatków może doprowadzić w kolejnych latach nawet do spadku – już obecnie niskiego (1,16 proc.) – udziału budżetu obronnego w PKB wraz z postępującym rozwojem gospodarczym. Dodatkowo dokonano zmian w strukturze budżetu w celu przesunięcia środków przeznaczonych na operacje zagraniczne na potrzeby szkoleniowe i podwyższania gotowości sił zbrojnych.

Zwiększone finansowanie, zgodnie z założeniami, ma umożliwić realizację planu wzmocnienia zdolności obronnych sił zbrojnych. Obejmować ma to m.in.:

- inwestycje w podstawowe wyposażenie żołnierzy oraz sprzęt wojskowy (komunikacja, radary pola walki, ciężarówki, sprzęt inżynierski itd.);
- sformowanie batalionu zmotoryzowanego;
- przywrócenie stałej obecności wojskowej na Gotlandii w postaci stałej kompanii zmechanizowanej, rezerwowej kompanii pancernej oraz elementów dowodzenia;
- modernizację czołgów, bojowych wozów piechoty oraz artylerii samobieżnej dla batalionów zmechanizowanych;
- zakup nowych systemów broni przeciwpancernej;
- wzmocnienie wyposażenia artyleryjskiego Gwardii Krajowej;

⁴¹ *Sweden's Defence Policy 2016 to 2020*, Government Offices of Sweden, http://www.government.se/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020 (15 listopada 2015 r.).

⁴² *Ibidem*, s. 3–4.

- modernizację korwet klasy *Gävle*;
- wzmocnienie zdolności zwalczania okrętów podwodnych;
- wzmocnienie obrony przeciwlotniczej w postaci dalszych inwestycji w samoloty JAS-30 Gripen oraz zakupu nowych raketowych systemów przeciwlotniczych krótkiego i średniego zasięgu⁴³.

Tak szeroki pakiet zaplanowanych do realizacji działań wydaje się zupełnie nie przystawać to przyjętych ram finansowych. Łączne zwiększenie finansowania w kwocie 1,18 mld dolarów nie umożliwi zakupu jednocześnie nowych systemów broni przeciwlotniczej, przeciwpancernej i modernizacji szeregu modeli zaawansowanego uzbrojenia. W ciągu najbliższych lat należy oczekiwać zmian w powyższym planie – albo w zakresie finansowania, albo ograniczenia jego ambitnych założeń.

Jedną z najważniejszych pozycji planowania obronnego na lata 2016–2020 jest powrót szwedzkich sił zbrojnych na Gotlandię, na której od dekady znajdowały się jedynie rezerwowe składy uzbrojenia. Jednak także w tym zakresie istnieją poważne wątpliwości co do militarne znaczenia rozmieszczenia zaledwie dwóch kompanii – z czego jednej rezerwowej – na wyspie o powierzchni 3,1 tys. km². Ich obecność poprawi obronność wyspy jedynie w ograniczonym stopniu oraz nie stworzy przekonującego potencjału odstraszenia. Plany przewidują także reorganizację jednego batalionu lekkiej piechoty, przewidzianego do szybkiego przerzutu drogą lotniczą w razie zagrożenia wyspy oraz intensyfikację planowania obronnego i ćwiczeń. Niestety, „Grupa Bojowa Gotlandia” osiągnąć ma gotowość operacyjną dopiero w 2018 r.⁴⁴. Niemniej jednak może to stanowić wstęp do dalszego wzmacniania obronności wyspy i rozbudowywania na niej stałej obecności wojskowej sił zbrojnych Szwecji.

Pozytywnym elementem planów w zakresie struktury sił zbrojnych jest jednak zapowiedź powstrzymania likwidacji jakichkolwiek jednostek czy garnizonów. Zapowiedziano także wznowienie planowania wojennego i mobilizacyjnego oraz przeprowadzenie ćwiczeń i kontroli systemu mobilizacyjnego. W *Försvarsbeslutet 2015* odniesiono się także do omawianych już czterech „zmagazynowanych” batalionów zmechanizowanych o trzyletnim okresie uzyskiwania gotowości operacyjnej, jednak nie zdecydowano się na ich uruchomienie. Może to dziwić zważywszy na długi proces ich formowania, którego nie da się zastosować w warunkach kryzysu jako narzędzia szybkiego wzmocnienia sił zbrojnych. Powołanie tych jednostek powinno

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 8.

mieć wymiar prewencyjny w stosunku do spodziewanych zagrożeń w średniej i długiej perspektywie czasu.

Poważne ograniczenia *Försvarsbeslutet 2015* nie zmieniają jednak faktu, że stanowi on przełom w polityce bezpieczeństwa Szwecji, kończący trwający od początku lat 90. okres redukcji finansowania i potencjału obronnych sił zbrojnych. Przywrócenie priorytetu potrzeb związanych z obroną terytorium, wznowienie planowania i intensyfikacja ćwiczeń świadczą o zmianie postrzegania środowiska bezpieczeństwa Szwecji. Zarazem jednak szwedzki rząd stara się wykorzystać obecny potencjał zbrojny – budowany z myślą o operacjach zagranicznych – do sprostania zagrożeniom konwencjonalnym, nie decydując się na zasadniczą zmianę koncepcji obronności. Niewielkie wzmocnienie liczebności wojsk operacyjnych oraz zapewnienie ograniczonego wzrostu finansowania, będącego *de facto* minimum niezbędnym do utrzymania obecnych zdolności wojskowych i pewnego ich dostosowania, wydaje się być zaledwie półśrodkiem. Z pewnością dużą rolę w podjęciu tej decyzji odgrywa fakt, że nagła i fundamentalna zmiana koncepcji obronności oznaczałaby przyznanie przed społeczeństwem, że działania ostatnich 25 lat były strategicznym błędem. W stabilnych i ugruntowanych demokracjach parlamentarnych, takich jak szwedzka, przekreślanie współtworzonych przez wszystkie stronnictwa polityczne wieloletnich koncepcji strategicznych nie jest rzeczą prostą politycznie, a tym bardziej nie jest rzeczą zrozumiałą dla opinii publicznej. Potwierdza to m.in. wciąż duże przywiązanie szwedzkiego społeczeństwa do polityki neutralności, w rzeczywistości zarzuconej już 20 lat temu.

Wyjście poza bezaliansowość?

Powolny, ale systematyczny wzrost poparcia elit politycznych i szwedzkiego społeczeństwa dla idei członkostwa w NATO to m.in. efekt wrażenia wywołanego pogwałceniem suwerenności mającej pozablokowy status Ukrainy. Istotny w tym kontekście może być fakt, że pytani o wsparcie wojskowe dla Ukrainy przywódcy państw członkowskich oraz wysocy rangą urzędnicy Sojuszu wskazują na brak zobowiązań traktatowych do obrony Ukrainy, wynikających m.in. z pozablokowego statusu tego państwa. Wątek ten występuje często w szwedzkich analizach eksperckich i prasie w kontekście sytuacji Szwecji. Jednocześnie jednak w dyskursie o bezpieczeństwie pojawia się wątek braku pewności w zakresie wiarygodności art. 5 traktatu waszyngtońskiego, a tym samym pytanie czy warto ponosić polityczne koszty akcesji do NATO. Należy w tym miejscu odnotować, że współpraca Szwecji z Sojuszem jest stale pogłębiana. Na szczycie NATO w Newport

4–5 września 2014 r. Szwecja podpisała z NATO umowę o wsparciu przez państwo-gospodarza (*Host Nation Support*, HNS), regulującą zasady operowania żołnierzy Sojuszu na terytorium Szwecji.

Najnowsze sondaże opinii publicznej z września 2015 r. ukazują znaczący wzrost poparcia dla wejścia Szwecji do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Poparcie dla akcesji zadeklarowało 41 proc. badanych, sprzeciw 39 proc., a niezdecydowanie 20 proc.⁴⁵. Na przestrzeni ostatnich 2 lat, widoczny jest wyraźny trend wzrostowy poparcia dla akcesji do NATO. W badaniach przeprowadzonych w 2013 r. przed kryzysem na Ukrainie wyniki kształtowały się na poziomie 29 proc. za i 34 proc. przeciw, jednak wyniki z 2012 r., czyli przed słynnym oświadczeniem S. Göranssona, ukazywały poparcie rządu 17 proc. przy 45 proc. sprzeciwie⁴⁶. Głównym skutkiem wojny rosyjsko-ukraińskiej jest pogłębiona polaryzacja szwedzkiej opinii publicznej – maleje liczba osób niezdecydowanych przez co zauważalnie rośnie poparcie dla członkostwa, ale jednocześnie liczba przeciwników utrzymuje się na wysokim poziomie. Poziom społeczny poparcia dla Szwecji w NATO jest wciąż umiarkowany i podatny na duże wahania w związku z bieżącymi wydarzeniami.

Jako alternatywę dla NATO wskazuje się w Szwecji bliską współpracę obronną państw skandynawskich. Kooperacja w ramach Nordyckiej Współpracy Obronnej (*Nordic Defence Cooperation*, NORDEFECO), ustanowionej 4 listopada 2009 r. przez Danię, Finlandię, Islandię, Norwegię i Szwecję, ma na celu pogłębienie współpracy wojskowej państw uczestniczących⁴⁷. Dotyczy to jednak głównie planowania obronnego, wspólnego rozwijania zdolności wojskowych, kształcenia zasobów ludzkich, wspólnych ćwiczeń i operacji zagranicznych, a pomija przy tym głębszą koordynację polityki obronnej. Wydarzenia na Ukrainie odbiły się jednak na perspektywach współpracy tej grupy. W kwietniu 2015 r. ministrowie obrony państw NORDEFECO poinformowali o planach rozszerzenia współpracy wojskowej m.in. poprzez poprawę wymiany informacji zwiadowczych i wywiadowczych, intensyfikację wspólnych ćwiczeń, a także współpracę przemysłową⁴⁸.

⁴⁵ *Stärkt opinion för Natomedlemskap*, „Svenska Dagbladet”, <http://www.svd.se/starkt-opinion-for-natomedlemskap> (dostęp: 16 listopada 2015 r.).

⁴⁶ U. Bjereld, *Svensk NATO-Opinion I Förändring?*, SOM-institutet, http://som.gu.se/digitalAsset/s/1487/1487721_487-494-ulf-bjereld---nato.pdf (dostęp: 16 listopada 2015 r.).

⁴⁷ *The basics about NORDEFECO*, Nordic Defence Cooperation, <http://www.nordefco.org/the-basics-about-NORDEFECO> (dostęp: 18 listopada 2015 r.).

⁴⁸ J. Pawłowski, *Państwa nordyckie rozszerzają współpracę wojskową. Międzynarodowa kooperacja nie zastąpi finansowania obronności*, Defence24, http://www.defence24.pl/analiza_panstwa-nordyckie-rozszerzaja-wspolprace-wojskowa-miedzynarodowa-kooperacja-nie-zastapi-finansowania-obronnosci (dostęp: 18 listopada 2015 r.).

Perspektywy rozwoju tej formy kooperacji są jednak ograniczone z racji różnego statusu państw, które miałyby w niej uczestniczyć – członków NATO: Danii, Islandii i Norwegii oraz bezaliansowych: Szwecji i Finlandii. Brak możliwości rozwoju tej współpracy może stanowić w dłuższej perspektywie argument za wejściem Szwecji do NATO. Próbą rozwiązania tego problemu jest intensyfikowanie współpracy z bezaliansową Finlandią, której wyrazem jest szwedzko-fińskie porozumienie o współpracy obronnej, którego wstępne założenia zaprezentowano 19 lutego br. Choć umowa nie jest formalnym sojuszem obronnym, to jednak ma zawierać plany wspólnych działań wojskowych w razie ataku na którąkolwiek ze stron⁴⁹.

Szwedzka polityka bezpieczeństwa na przestrzeni ostatnich 200 lat zapewniła możliwość pokojowego rozwoju i budowania dobrobytu kolejnym pokoleniom. Nie bez znaczenia dla jej sukcesu były warunki geograficzne i geopolityczne, w jakich funkcjonowało szwedzkie państwo. Nie zmniejsza to oczywiście zasług szwedzkich elit politycznych, których trafna ocena sytuacji międzynarodowej i własnego potencjału doprowadziła do przyjęcia korzystnej dla Szwecji polityki neutralności. Nie miała ona jednak charakteru doktrynalnego, lecz stanowiła pragmatyczne narzędzie realizacji interesów narodowych, dostosowywane do bieżących warunków bezpieczeństwa.

Neutralność Szwecji w XIX w. była diametralnie różna od jej kształtu z czasów pierwszej i drugiej wojny światowej oraz późniejszego okresu zimnej wojny. Specyficzne podejście szwedzkich władz umożliwiło także odejście od polityki neutralności w sytuacji, gdy czerpane z niej korzyści przestały być wymierne. W obliczu upadku ZSRR i bloku wschodniego oraz postępującego procesu integracji europejskiej Szwecja ograniczyła swoją neutralność najpierw do kwestii wojskowych, a następnie do członkostwa w sojuszach militarnych. Towarzyszyło temu odejście od polityki bezpieczeństwa opartej na odstraszeniu w stronę polityki bezpieczeństwa kooperatywnego, służącego skuteczniejszemu zarządzaniu kryzysami na peryferyjnych terenach obszaru euroatlantyckiego. U progu lat 90. i w pierwszych latach XXI w. było to działaniem racjonalnym. Obecna sytuacja bezpieczeństwa w Europie obnaża jednak słabości polityki bezpieczeństwa wynikającej z niedoszacowania zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej.

⁴⁹ *Finlandia i Szwecja zawarły porozumienie wojskowe*, Dziennik.pl, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/483238,finansko-szwedzkie-porozumienie-wojskowe.html> (dostęp: 18 listopada 2015 r.).

Świadomość realnego zagrożenia rosyjskiego – czy to dla terytorium Szwecji (mniej prawdopodobna), czy też dla sfery szwedzkiego bezpieczeństwa, obejmującej Finlandię, państwa bałtyckie i cieśniny duńskie (bardziej prawdopodobna) – spowodowała rozpoczęcie działań adaptacyjnych systemu bezpieczeństwa Szwecji. Mają one charakter stopniowego i ograniczonego przystosowania obecnego potencjału szwedzkich sił zbrojnych do stawienia czoła zagrożeniom konwencjonalnym. W wymiarze regionalnym, wzmacniana jest współpraca z państwami nordyckimi, szczególnie z Finlandią oraz państwami basenu Morza Bałtyckiego. W szerszym wymiarze międzynarodowym, intensyfikowana jest współpraca z NATO oraz podkreśla się gwarancje bezpieczeństwa wynikające z traktatu lizbońskiego. Szwecja jest przy tym jednym z najostrzejszych krytyków agresywnych działań Rosji.

Wojna rosyjsko-ukraińska na obecnym etapie nie stanowi przełomu na skalę drugiej wojny światowej czy upadku ZSRR. Koniec pauzy strategicznej w Europie, choć zwrócił uwagę na potrzeby obronności oraz zwiększył społeczną akceptację możliwości członkostwa Szwecji w NATO, nie stał się przyczyną odejścia od bezaliansowości. Sytuacja jest jednak niezwykle dynamiczna. Zmiana warunków bezpieczeństwa w Europie ma charakter trwały. Federacja Rosyjska stale demonstruje swoją mocarstwowość i nie należy oczekiwać zmiany jej retoryki czy podejścia wobec Zachodu. Choć w najbliższym czasie mogą pojawić się pewne elementy odprężenia sytuacji, to nie zmienią one konfrontacyjnego charakteru stosunków Zachodu z Rosją, narzucanego przez dążący do zmiany europejskiego *status quo* reżim Władimira Putina. Dalsze zmiany szwedzkiej polityki bezpieczeństwa warunkowane będą zewnętrzną sytuacją bezpieczeństwa w Europie. Zakładając negatywną tendencję rozwojową tej sytuacji, prawdopodobieństwo wejścia Szwecji do NATO będzie rosnąć.

