



Bezpieczeństwo Szwecji a proces akcesji do Sojuszu

Kinga Dudzińska

Mimo intensywnych działań dyplomatycznych Turcja wciąż nie zaczęła procedury ratyfikacyjnej członkostwa Szwecji i Finlandii w NATO. Proces akcesji może się przeciągnąć aż do tureckich wyborów prezydenckich i parlamentarnych w czerwcu 2023 r. W tym czasie Szwecja, która jest celem nasilonych ataków hybrydowych, powinna zacieśniać współpracę z państwami NATO we wzmacnianiu odporności (*resilience*).

Od momentu formalnego zaproszenia Szwecji i Finlandii do NATO w lipcu br. 28 z 30 państw członkowskich ratyfikowało traktaty akcesyjne, co jest niezbędne do rozszerzenia Sojuszu. Jeśli zgodnie z planem w połowie grudnia uczynią to Węgry – prowadzące wyraźnie proturecką i prorosyjską politykę w UE, państwem, od którego będzie zależeć przyjęcie Szwecji do NATO, pozostanie wciąż przeciwna temu Turcja. W listopadzie odwiedził ją Sekretarz Generalny NATO Jens Stoltenberg, chcąc przekonać prezydenta Erdoğan do wyrażenia zgody na rozszerzenie NATO. Kilka dni później na rozmowy do Ankary pojechał także nowy premier Szwecji Ulf Kristersson.

Zmiana i kontynuacja w szwedzkiej polityce bezpieczeństwa. Rosyjska agresja na Ukrainę w lutym 2022 r. spowodowała diametralną zmianę percepcji zagrożeń w szwedzkim społeczeństwie i elitach politycznych. Szwecja, która w okresie zimnej wojny była państwem neutralnym, a od czasu wstąpienia do UE w 1995 r. – bezaliansowym (poza blokami militarnymi), w maju br. razem z Finlandią złożyła wniosek o przyjęcie do NATO. Ponieważ elity polityczne przez wiele lat zapowiadały, że ewentualną decyzję o członkostwie podejmą wspólnie z Finlandią, znalazły się pod presją, kiedy poparcie Finów dla obecności w NATO gwałtownie wzrosło, a władze w Helsinkach zaczęły realnie rozważać taką możliwość.

Istotna dla opinii szwedzkiego rządu o członkostwie w NATO była zmiana nastawienia społeczeństwa Szwecji do członkostwa w Sojuszu. W styczniu br., czyli jeszcze przed rozpoczęciem wojny na Ukrainie, akcesję popierało 37% respondentów, a 35% było temu przeciwnych. Po rosyjskiej

agresji poparcie wzrosło, nieznacznie przekraczając 50%. Dlatego rządzący socjaldemokraci zaczęli poszukiwać ponadpartyjnego poparcia dla akcesji. Punktem kulminacyjnym debaty politycznej był opublikowany w maju br. raport specjalnej grupy roboczej wskazujący na pogarszające się środowisko bezpieczeństwa Szwecji i wyraźnie rosnące zagrożenie ze strony Rosji. Choć proces budowania konsensusu politycznego mogły komplikować wrześniowe wybory, rządowi Magdaleny Andersson udało się uniknąć włączenia kwestii członkostwa do kampanii.

Wybory parlamentarne doprowadziły do utraty władzy przez socjaldemokratów. Mimo że uzyskali największe poparcie (ponad 30%), powstał rząd mniejszościowy utworzony przez blok partii konserwatywno-liberalnych z partią Moderaci na czele (19%) wspieraną przez skrajnie prawicowych Szwedzkich Demokratów (SD), którzy uzyskali 20,5% głosów. Premier Kristersson zapowiedział, że jego gabinet wprowadzi Szwecję do NATO i przygotuje na najpoważniejsze zmiany w środowisku bezpieczeństwa od II wojny światowej.

Nowy rząd zapowiada dalsze zwiększanie finansowania obrony i deklaruje wzmacnianie polityki bezpieczeństwa. Szwecja zamierza zwiększyć wydatki na obronność do ustalonego w NATO poziomu co najmniej 2% PKB do 2026 r. Realizację tych zapowiedzi może jednak utrudnić pogarszająca się sytuacja ekonomiczna. W 2021 r. szwedzka gospodarka podniosła się z pandemii, rozwijając się o ponad 5,1%, ale w pierwszym kwartale 2022 r. realny PKB skurczył się o 0,8%.

Od kilku lat priorytetem Szwecji jest wzmocnienie zdolności do obrony Gotlandii – wyspy, która stanowi najdalej

BIULETYN PISM

wysunięte na wschód terytorium tego państwa. Potencjał militarny Szwecji (zwłaszcza marynarka oraz siły powietrzne) i zdolność do obrony Gotlandii będą realnie wzmacniać zdolność Sojuszu do wysłania drogą morską i powietrzną wsparcia do państw bałtyckich. Położenie Szwecji i jej potencjał militarny wzmocnią też NATO w Arktyce.

Groźba tureckiego weta. Jeszcze przed formalnym złożeniem przez Szwecję wniosku o członkostwo w NATO Turcja w połowie maja wysunęła wobec niej (i w mniejszym stopniu wobec Finlandii) żądania, które mogą wydłużyć proces akcesji. Władze w Ankarze domagały się ekstradycji ponad trzydziestu obywateli Turcji, zakończenia działalności na terenie Szwecji organizacji powiązanych z Partią Pracujących Kurdystanu (PKK) i ruchem Fethullaha Gülena, które Ankara uważa za terrorystyczne, a także uniemożliwienia funkcjonowania organizacji prokurdyjskich. Zastrzeżenia dotyczyły także szwedzkiego embarga na dostawy broni do Turcji.

Takie stanowisko wymusiło na Szwecji i Finlandii ponadstandardową kooperację z Turcją na etapie przedakcesyjnym. W czerwcu państwa te podpisały trójstronne memorandum o współpracy. Szwedzkie władze zrealizowały większość zawartych w nim założeń, m.in. zniosły embargo na broń i zablokowały wsparcie finansowe dla kurdyjskich grup w Syrii. Na początku października poinformowały Turcję o 14 działaniach, które zostały podjęte od podpisania memorandum.

Punktem spornym pozostała jednak ekstradycja osób oskarżanych przez Turcję o terroryzm. Chociaż memorandum zobowiązuje Szwecję i Finlandię jedynie do rozpatrzenia tureckich wniosków i wzmocnienia współpracy w tym obszarze, Turcja oczekuje wydania jej wszystkich podejrzanych. Podczas wizyty w Ankarze na początku listopada Sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg starał się przekonać tureckie władze do wyrażenia zgody na członkostwo, podkreślając, że Szwecja wywiązuje się ze swoich zobowiązań. Tureckie władze stwierdziły jednak, że oczekują od Szwecji pełnej realizacji wcześniejszych uzgodnień, a dotychczasowe działania oceniły jako niewystarczające.

Zagrożenia dla Szwecji i NATO w okresie przejściowym. Po złożeniu wniosku o członkostwo w NATO Szwecja uzyskała polityczne gwarancje bezpieczeństwa od kilku państw Sojuszu, w tym od USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Polski. Miało to osłabić rosyjską zdolność do wpływania na szwedzką percepcję zagrożeń i sytuację polityczną. Jednocześnie siły zbrojne Szwecji i państw członkowskich sojuszu zwiększyły aktywność w regionie Morza Bałtyckiego, prezentując gotowość do obrony. Rosja, która początkowo zagroziła działaniami odwetowymi w związku z rozszerzeniem NATO,

w ostatnich miesiącach złagodziła retorykę, ale procedurze akcesyjnej towarzyszą nasilone ataki cybernetyczne na kandydatów.

Szwecja i inne państwa muszą liczyć się z rosnącym zagrożeniem atakami hybrydowymi poniżej progu otwartej agresji militarnej. Pokazały to we wrześniu br. ataki na rurociągi Nord Stream 1 i 2 znajdujące się w strefie ekonomicznej Szwecji. Działania te nie wpłynęły jednak na spadek poparcia Szwedów dla członkostwa. Nie zmniejszają także szwedzkiej determinacji do udzielania wsparcia Ukrainie. W połowie listopada br. władze przekazały kolejny pakiet pomocy wojskowej o wartości 720 mln koron. Dotychczasowa szwedzka pomoc militarna, finansowa oraz poprzez przyjmowanie migrantów jest większa niż oferowana przez niektórych członków NATO.

Wnioski i perspektywy. Otwarte stawianie przez państwa członkowskie dodatkowych wymogów politycznych, niebędących formalnym warunkiem członkostwa, jest nowym i negatywnym trendem w polityce rozszerzenia NATO. Może stać się precedensem powodującym podobne sytuacje w przyszłości. Analogiczne warunki polityczne spoza ram negocjacyjnych pojawiają się od ponad dekady w UE i są czynnikiem powodującym kryzys polityki rozszerzenia.

Na podejście Turcji do dołączenia Szwecji i Finlandii do NATO wpływa przede wszystkim sytuacja wewnętrzna tego państwa, w tym przyszłoroczne wybory prezydenckie i parlamentarne. Listopadowy zamach w Stambule, o który władze w Ankarze oskarżają kurdyjskich separatystów z PKK, może dodatkowo usztywnić stanowisko Turcji. Dlatego należy się liczyć z przedłużaniem przez stronę turecką procedury akcesyjnej i z możliwością rozszerzenia NATO dopiero w drugiej połowie przyszłego roku. Nie wpłynie to na zmianę polityki bezpieczeństwa Szwecji, w zakresie której nowy rząd będzie jeszcze bardziej zdeterminowany.

W okresie przejściowym kluczowe będzie zacieśnianie współpracy między Szwecją a NATO w obszarze tzw. odporności, która m.in. dzięki wymianie doświadczeń ma zmniejszyć podatność sojuszników na ataki hybrydowe. Szwecja, która przejmie w styczniu 2023 r. przewodnictwo w Radzie UE, będzie mogła przedstawić nowe propozycje zacieśnienia współpracy między NATO i UE w tym obszarze.

Współpraca z Polską mogłaby dotyczyć wzmacniania odporności na działania hybrydowe poniżej progu otwartej agresji, w tym na dezinformację, i ochrony infrastruktury krytycznej. Obecność Szwecji w NATO stworzy także silniejsze podstawy do zacieśnienia współpracy z Polską przy wzmacnianiu zdolności marynarki wojennej, lotnictwa, obrony powietrznej i przeciwrakietowej.