

*nowa*  
**EUROPA**  
PRZEGLĄD · NATOLIŃSKI

---

Konsolidacja czy dezintegracja?  
*„Bezpieczeństwo w subregionie  
Morza Bałtyckiego”*

---

NUMER SPECJALNY 2009

# *nowa* **EUROPA**

PRZEGLĄD · NATOLIŃSKI

---

*przewodniczący rady programowej / Editor*

**JACEK SARYUSZ-WOLSKI**

*rada programowa / Advisory Board*

**IAIN BEGG** (*The London School of Economics and Political Science*) • **STANISŁAW BIERNAT** (*Uniwersytet Jagielloński*) • **GIANNI BONVICINI** (*Istituto Affari Internazionali, Rome*)  
**THOMAS CHRISTIANSEN** (*European Institute of Public Administration, Maastricht*)  
**CHRISTIAN FRANCK** (*Trans European Policy Studies Association, Brussels*) • **ANDRZEJ HARASIMOWICZ** (*Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego*) • **ANDRÁS INOTAI** (*Institute for World Economics, Budapest*) • **HELMUT JUROS** (*Uniwersytet Kard. S. Wyszyńskiego*) • **JERZY KŁOCZOWSKI** (*Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin*) • **JĘDRZEJ KRAKOWSKI** (*Uniwersytet Śląski*) • **FRIIS LYKKE** (*Confederation of Danish Industries, Copenhagen*) • **JÖRG MONAR** (*Sussex European Institute*) • **ALFRED PIJPERS** (*The Netherlands Institute of International Relations, Clingendael*) • **JEAN-LOUIS QUERMONNE** (*Institut D'Etudes Politiques, Grenoble*) • **WOJCIECH ROSZKOWSKI** (*Posel Parlamentu Europejskiego, Collegium Civitas*) • **PAWEŁ SAMECKI** (*Narodowy Bank Polski*) • **JO SHAW** (*The University of Edinburgh*) • **KAZIMIERZ SOBOTKA** (*Instytut Europejski w Łodzi*) • **RENATA STAWARSKA** (*Akademia Ekonomiczna w Poznaniu*) • **ALEXANDER STUBB** (*Posel Parlamentu Europejskiego*) • **JOSE TORREBLANCA** (*Elcano Royal Institute for International Affairs*) • **LOUKAS TSOUKALIS** (*Hellenic Foundation for European and Foreign Policy*) • **ÁLVARO VASCONCELOS** (*The Institute for Strategic and International Studies, Lisbon*) • **WILLIAM WALLACE** (*The London School of Economics and Political Science*) • **WERNER WEIDENFELD** (*Center for Applied Policy Research*) • **JOSEPH WEILER** (*New York University School of Law*) • **WOLFGANG WESSELS** (*University of Cologne*) • **EDMUND WNUK-LIPIŃSKI** (*Collegium Civitas*) • **ANNA ZIELIŃSKA-GŁĘBOCKA** (*Uniwersytet Gdański*)

---

*redaktor naczelny / Executive Editor*

**MAREK A. CICHOCKI**

*zespół redakcyjny / Editorial Team*

**ARTUR GRUSZCZAK** • **MAREK KOZAK** • **OLAF OSICA** • **KAROL RECZKIN**  
**MACIEJ SZPUNAR** • **RAFAŁ TRZASKOWSKI**  
**PRZEMYSŁAW ŻURAWSKI** VEL **GRAJEWSKI**

---

*wydawca / published by*

**CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN**  
**UL. NOWOURSYNOWSKA 84, 02-797 WARSZAWA**  
**[NOWAEUROPA@NATOLIN.EDU.PL](mailto:NOWAEUROPA@NATOLIN.EDU.PL)**  
**[WWW.NATOLIN.EDU.PL](http://WWW.NATOLIN.EDU.PL)**  
**ISSN 1734-3828**

# *Nowa* **EUROPA**

PRZEGLĄD · NATOLIŃSKI



<b>Abstrakt</b>	<b>5</b>
<b>Podziękowania</b>	<b>8</b>
<b>I. Wprowadzenie</b>	<b>9</b>
1. <i>Nowy kontekst bezpieczeństwa Europy</i>	9
2. <i>Dynamika bezpieczeństwa w basenie Morza Bałtyckiego</i>	10
3. <i>Perspektywa teoretyczna</i>	12
4. <i>Struktura raportu</i>	13
<b>II. Założenia dla subregionu bałtyckiego</b>	<b>13</b>
1. <i>Definicja i charakterystyka subregionu</i>	13
2. <i>Perspektywy regionalizacji</i>	18
<b>III. Koncepcje bezpieczeństwa w subregionie bałtyckim</b>	<b>20</b>
1. <i>Polityka bezpieczeństwa w subregionie z perspektywy historycznej</i>	20
2. <i>Koncepcje bezpieczeństwa subregionu</i>	23
<b>IV. Charakterystyka polityk bezpieczeństwa państw skandynawskich</b>	<b>26</b>
1. <i>Dania</i>	26
2. <i>Finlandia</i>	29
3. <i>Norwegia</i>	31
4. <i>Szwecja</i>	34



5. <i>Formy współpracy państw nordyckich na rzecz wspólnego bezpieczeństwa</i>	36
6. <i>Wnioski</i>	42
<b>VI. Charakterystyka polityk bezpieczeństwa Litwy, Łotwy i Estonii</b>	43
1. <i>Postrzeganie bezpieczeństwa</i>	45
2. <i>Współpraca w sprawach bezpieczeństwa między Litwą, Łotwą, a Estonią</i>	48
3. <i>Wnioski</i>	51
<b>VII. Konsolidacja czy dezintegracja?</b>	54
<b>VIII. Wnioski i rekomendacje</b>	60
<b>Źródła</b>	65
<b>Źródła internetowe</b>	65
<b>Wybrana literatura</b>	65
<b>[ <i>Noty o autorach</i> ]</b>	69

# Konsolidacja czy dezintegracja? *„Bezpieczeństwo w subregionie Morza Bałtyckiego”*

## ABSTRAKT

**P**ROCES INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ ORAZ BUDOWANIA bezpieczeństwa Europy podlegają coraz wyraźniej fragmentaryzacji. Jest to konsekwencja zarówno zmian w środowisku międzynarodowym jak i rezultat rozszerzania zachodnich struktur. W ujęciu geopolitycznym UE czy NATO są dzisiaj przede wszystkim przestrzeniami dla działań narodowych polityk zagranicznych i bezpieczeństwa, a nie narzędziami do budowy politycznej jedności Zachodu. Fragmentaryzacja polityk i struktur może zatem w długiej perspektywie uruchomić procesy dezintegracyjne w Europie. Przyjmując postać regionalizmu – zacieśniania współpracy regionalnej w ramach istniejących instytucji – może jednak przynieść pozytywne rezultaty.

Od 1989 roku Polska umiejscawia swoją politykę europejską i bezpieczeństwa konsekwentnie na horyzontalnej osi kontynentalnej wschód-zachód. Korespondują z tym wyrażane przez Warszawę aspiracje, by odgrywać kluczową rolę w UE jako jeden z sześciu największych politycznych graczy, posiadać specjalne relacje ze Stanami Zjednoczonymi, oraz prowadzić aktywną politykę w Europie Wschodniej. W ostatnim czasie widać jednak wytracanie przez Polskę dynamiki w tak ujętej horyzontalnej polityce kontynentalnej.



Poszukując regionalnego wzmocnienia polska polityka angażowała wysiłki w obszar Europy Środkowej (współpraca Wyszehradzka). W ostatnim czasie dostrzegamy próby intensyfikacji relacji z państwami kaukaskimi. Jednocześnie obszarem politycznie wciąż niewykorzystowanym pozostaje obszar Morza Bałtyckiego. Zgłoszenie przez Polskę i Szwecję wspólnej propozycji Partnerstwa Wschodniego tworzy być może przesłanki do realnego zaangażowania się Polski na rzecz relacji z krajami skandynawskimi, a także zwiększenia współpracy z państwami bałtyckimi.

W niniejszej analizie traktujemy obszar Morza Bałtyckiego jako wewnętrzny subregion UE, którego potencjał polityczny powinien być pozytywnie wykorzystany przez Polskę. Oznaczałoby to aktywne włączenie się Polski w działania na rzecz dalszego rozwoju subregionu, np. w strategię UE dla Morza Bałtyckiego.

Z punktu widzenia dalszego rozwoju subregionu kluczowe wydaje się zintegrowanie dialogu politycznego państw obszaru zgodnie z zasadą wielostronności, respektując ich odmienne kultury bezpieczeństwa. Oznacza to np. współpracę z Rosją, najważniejszym partnerem subregionu, przy jednoczesnym zachowaniu zasady, że obszar Morza Bałtyckiego nie może być sferą czyjejś dominacji lub zostać zinstrumentalizowany dla zewnętrznych celów jako korytarz transportowy.

Podstawowym celem współpracy musi być promowanie wzajemnego bezpieczeństwa oraz zacieśnianie integracji w ramach subregionu. Oznacza to większe niż dotąd wspólne zaangażowanie na rzecz ochrony środowiska, ale również na rzecz budowy zrównoważonej struktury komunikacyjnej, jako jednego z podstawowych czynników trwałego zbliżenia.

Oddzielną kwestią, szczególnie aktualną w obliczu konfliktu na Kaukazie w sierpniu 2008 roku oraz obecnego kryzysu finansowego, staje się stabilność i bezpieczeństwo południowo-wschodniej flanki subregionu – państw bałtyckich. Problem ten powinien być rozpatrywany także w ramach interesów subregionu i podlegać bardziej skoordynowanym działaniom państw obszaru.

Subregion bałtycki charakteryzuje dzisiaj przeciwstawna dynamika geopolityczna na jego północy i południu, która może uruchomić proces jego dezintegracji. Północ będzie odgrywała coraz większą rolę jako obszar nowej bipolarności - ścierania się wpływów i interesów rozszerzonego Zachodu i Rosji. Południu grozi natomiast status peryferyjny, w którym górę ponownie może wziąć logika „zewnętrznej kolonizacji”.

Niezbędna staje się konsolidacja bezpieczeństwa subregionu bałtyckiego: osłabienie tendencji do podążania jego państw własnymi drogami, zacieśnienie współdziałania politycznego i w efekcie konsolidacja bezpieczeństwa subregionu jako całości. „Miękkie” podbrzusze na południowym-wschodzie subregionu będzie zawsze stanowić obciążenie dla państw „twardej” Północy. Będzie angażować ich środki i uwagę, które dzisiaj kierowane są na projekty współpracy w regionie Dalekiej Północy.

Polska powinna więc w przyszłości z większą uwagą traktować subregion bałtycki także jako element własnego bezpieczeństwa. Z punktu widzenia Warszawy może on być także ważnym uzupełnieniem dla głównych kierunków polskiej polityki europejskiej, wschodniej oraz bezpieczeństwa i obrony.

## PODZIĘKOWANIA

Niniejszy raport nie powstałby bez pomocy różnych osób i instytucji.

Przede wszystkim chcielibyśmy podziękować Ministerstwu Spraw Zagranicznych RP za pomoc w realizacji projektu. Raport jest skonsolidowaną, a następnie rozszerzoną i zaktualizowaną wersją ekspertyz opracowanych przez Centrum Europejskie Natolin na zamówienie i przy finansowym wsparciu Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

Nasze podziękowania kierujemy także w stronę tych wszystkich osób, które zgodziły się na rozmowę z nami w Helsinkach, Kopenhadze, Oslo, Sztokholmie, Wilnie i Rydze, oraz Brukseli. Bez wywiadów, których większość miała charakter poufny treść raportu byłaby uboższa.

Wśród dziesiątków osób, z którymi mieliśmy możliwość rozmawiać, chcielibyśmy szczególnie podziękować Jakubowi Godzimirskiemu z Norweskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (NUPI), Katarzynie Zysk z Norweskiej Akademii Obrony (FSS), oraz Hannie Ojannen z Fińskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (UPI) za pomoc w organizacji wywiadów, wsparcie merytoryczne a także logistyczne.

Natolin, marzec 2009



## I. WPROWADZENIE

*1. Nowy kontekst bezpieczeństwa Europy*

Lata dziewięćdziesiąte XX w. były okresem intensywnych zmian na mapie bezpieczeństwa Europy. Po dwóch dekadach powolnego i dokonywanego z oporami procesu rozszerzania zachodnich instytucji i polityk Europa stała się obszarem bardziej stabilnym i bezpiecznym, połączonym gęstą siecią powiązań i intensywnej współpracy. W tle tego procesu dokonywały się jednak przemiany idące pod prąd dominującego trendu i osłabiające sukces rozszerzenia NATO i UE. Z jednej strony była to zmiana natury relacji transatlantycznych, którą unaocznili zamachy z 11 września 2001 roku oraz interwencja w Iraku. Z drugiej zaś był to proces wygasania impulsu integracyjnego w Europie i wzrostu znaczenia interesów narodowych państw. Kryzys tożsamości NATO oraz marginalizacja roli Komisji Europejskiej są rezultatami obu zjawisk.

Wzmoczonej rywalizacji politycznej między państwami Zachodu towarzyszy wyścig po surowce, bez których nie mogą funkcjonować gospodarki współczesnych potęg przemysłowych.

Chęć dostępu do ropy, gazu a także innych bogactw naturalnych spowodował wzrost znaczenia państw surowcowych. Dzięki petrodolarom Rosji udało się wyjść z gospodarczej zapaści i powrócić do grona istotnych graczy polityki światowej. Długofalowym celem strategii rosyjskiej jest odwrócenie lub przynajmniej zahamowanie procesów

**W przekonaniu autorów niniejszej analizy w interesie bezpieczeństwa Polski leży aktywne włączenie się w proces budowania wzajemnych zależności w subregionie bałtyckim. Wymaga to jednak obok inicjatyw politycznych nowego rozpoznania sytuacji w subregionie pod kątem polskich interesów.**

geopolitycznych zachodzących w bezpieczeństwie Europy po 1989 r. Symbolem tych dążeń stała się wojna sierpniowa z Gruzją w 2008 roku. Otwarte pozostaje pytanie, czy kryzys gospodarczy spowoduje porzucenie czy też przyspieszenie przez Rosję działań zmierzających do osłabienia bezpieczeństwa Europy.

Zwiększona rywalizacja państw i słabnąca rola organizacji międzynarodowych w końcu pierwszej dekady XXI w. sprzyjają tendencji, którą można określić jako renesans myślenia strategicznego. Jest to też okres kończący dominację zachodnią w polityce światowej i rozpoczynający erę wielobiegowości. Nawet przy założeniu zgodnego i wspólnego działania Europy i USA w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa światowego obaj partnerzy nie są już w stanie samodzielnie rozstrzygnąć sporów na swoją korzyść.

Europa pozostaje miejscem stabilnym i wolnym od egzystencjalnych konfliktów, w którym siła militarna nie jest zasadniczym wyznacznikiem pozycji państwa. Koniec monopolu ideologicznego i narastanie rywalizacji państw sprzyja jednak wzrostowi niepewności i nakazuje zmodyfikować wiele założeń powstałych po końcu zimnej wojny, które wydają się z perspektywy czasu oparte na zbyt optymistycznej wizji bezpieczeństwa. Państwa europejskie ponownie stają zatem przed koniecznością przemyślenia podstaw swojego bezpieczeństwa i obrony, dostosowania ich do nowego kontekstu geopolitycznego.

## *2. Dynamika bezpieczeństwa w basenie Morza Bałtyckiego*

Jednym z rejonów geograficznych Europy, w którym można zaobserwować kształtowanie się nowego kontekstu bezpieczeństwa oraz wynikających z niego konsekwencji jest subregion Morza Bałtyckiego. Podwójne rozszerzenie NATO i UE traktuje się zwykle jako koniec rozpoczętego na początku lat dziewięćdziesiątych procesu integracji i stabilizacji subregionu. W rzeczywistości był to jedynie etap. Mimo sukcesów obu projektów geostrategiczne położenie subregionu na wschodnim krańcu politycznych granic Europy powoduje, że kwestie bezpieczeństwa po-

zostają głównym źródłem obaw i wymagają dalszych działań konsolidacyjnych.

W subregionie bałtyckim mamy zatem do czynienia z powolnym procesem zmiany paradygmatu stosowanego dla opisu jego bezpieczeństwa. Przejawia się to w dążeniu do ponownego zdefiniowania współpracy regionalnej, w taki sposób, aby pozwoliła ona na skuteczną realizację i ochronę interesów państw subregionu w nowym kontekście geopolitycznym. Konfrontacja z głębokimi przekształceniami na poziomie polityki międzynarodowej oraz europejskiej jest bowiem tradycyjnym katalizatorem nowych inicjatyw regionalnych w Europie północnej.<sup>2</sup>

Państwa, które zaliczają się do obszaru Morza Bałtyckiego to: Dania, Norwegia, Szwecja, Finlandia, Litwa, Łotwa, Estonia, Polska, Niemcy i Rosja – w szerszym znaczeniu także Islandia. Są one bezpośrednimi beneficjentami końca zimnej wojny pod względem politycznym, strategicznym oraz gospodarczym. Pod wpływem przewartościowań w polityce UE oraz NATO, a także wzrostu asertywności Rosji subregion staje się obszarem interesujących zmian strategicznych, w których tle znajduje się rywalizacja o dostęp do surowców, infrastruktury przesyłowej i szlaków komunikacyjnych, oraz o wpływ na kształtowanie polityki UE oraz polityki obronnej sojuszu.

**W przekonaniu autorów niniejszej analizy w interesie bezpieczeństwa Polski leży aktywne włączenie się w proces budowania wzajemnych zależności w subregionie bałtyckim. Wymaga to jednak obok inicjatyw politycznych nowego rozpoznania sytuacji w subregionie pod kątem polskich interesów.** Dlatego celem raportu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak państwa subregionu reagują na nowy kontekst bezpieczeństwa europejskiego. W szczególności interesować nas będzie, czy reakcje te sprzyjają zbliżaniu się perspektyw strategicznych państw subregionu oraz w jakim stopniu zbieżności te przekładają się na gotowość do zacieśniania współpracy regionalnej w ramach UE i NATO w kwestiach szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

### 3. *Perspektywa teoretyczna*

Opis rzeczywistości jest często wynikiem sposobu jej postrzegania. W naukach społecznych, do których przynależy dziedzina stosunków międzynarodowych, mamy zatem wiele konkurujących ze sobą teorii i koncepcji, które mają ambicje do stania się „uniwersalnymi okularami” dla badaczy. W przeciwieństwie do naukowca analityk musi jednak dokonywać wielu uogólnień oraz przyjąć założenia teoretyczne nie w oparciu o ich naukową wartość, lecz ich adekwatność do przedmiotu analizy.

Mając do wyboru kilka głównych, nawzajem uzupełniających się perspektyw badawczych takich jak podejście instytucjonalne, koncentrujące się na analizie wpływu instytucji krajowych i międzynarodowych na definiowanie interesów państwa, perspektywę socjologiczną (konstruktywistyczną) analizującą język dyskursu oraz tożsamość państw, oraz podejście neorealistyczne akcentujące autonomię państwa dążącego do maksymalizacji swych zysków i ograniczania strat, przyjęliśmy tę ostatnią perspektywę. Nie oznacza to, że ignorujemy znaczenie kontekstu instytucjonalnego – zarówno wewnętrznego jak i międzynarodowego – a także że abstrahujemy od kwestii tożsamości państw (ich kultur strategicznych) i jej wpływu na trwanie w wyborach strategicznych. Akcent położony został jednak na analizie polityki państw subregionu pod kątem tradycyjnych celów państwa, którymi są obrona interesów politycznych i gospodarczych, ochrona suwerenności politycznej i terytorium oraz dążenie do wzrostu wpływu na politykę innych aktorów. Założenie to jest podyktowane interpretacją sytuacji bezpieczeństwa w Europie opisanej we wstępie. Po okresie poszukiwań sposobów przełamywania zimnowojennej dychotomii za pomocą inicjatyw regionalnych służących tworzeniu wspólnej tożsamości Europy, coraz wyraźniejszy staje się trend do ponownego definiowania linii podziałów, zaznaczania własnych stref wpływów i trzymania na dystans potencjalnych konkurentów.

Choć bowiem geopolityka w subregionie bałtyckim nie ma charakteru „twardej” geopolityki anglosaskiej – nie koncentruje się na sile

militarnej niezbędnej do wygrania konfrontacji – to jednak jej celem jest także przeciwdziałanie dominacji. Jako „geopolityka słabych” jest „geopolityką pojednania” łączącą analizę układu sił w subregionie, definiowanego przez graczy mocarstwowych (USA/NATO, UE/Niemcy i Rosję), z dążeniem do krępowania swobody mocarstw poprzez narzucanie własnych koncepcji subregionu.<sup>3</sup>

#### *4. Struktura raportu*

Raport poświęcony jest zagadnieniu bezpieczeństwa w rejonie Morza Bałtyckiego. Jego celem jest ukazanie szerokiego kontekstu wyzwań dla bezpieczeństwa i współpracy w subregionie bałtyckim. W pierwszej części raportu przedstawiamy definicję subregionu bałtyckiego. W drugiej części omówione zostały koncepcje bezpieczeństwa subregionu w perspektywie historycznej i teoretycznej. W trzeciej części raport prezentuje główne założenia polityk bezpieczeństwa państw subregionu. Czwarta część poświęcona jest dynamice współpracy w obszarze bezpieczeństwa i obrony w subregionie bałtyckim i jej geopolitycznym konsekwencjom. Współpraca ta rozpatrywana jest w trzech płaszczyznach: współpracy nordyckiej między państwami skandynawskimi, współpracy między trzema państwami bałtyckimi, oraz współpracy między państwami skandynawskimi i bałtyckimi. Ostatnia część zawiera wnioski i rekomendacje.

## II. ZAŁOŻENIA DLA SUBREGIONU BAŁTYCKIEGO

### *1. Definicja i charakterystyka subregionu*

W teorii stosunków międzynarodowych pojęcie regionu odnosi się do większych geograficznie struktur wykazujących określony stopień spójności i integracji. Struktury te jako obszary świata składają się na porządek ogólnoswiatowy. Z tego punktu widzenia Unia Europejska może być uważana za oddzielny region w systemie międzynarodowym, obszarem *sui generi*, czy osobnym systemem o charakterze politycznym.

Globalny światowy porządek składa się więc z różnych międzynarodowych regionów. Ich trafne zdefiniowanie staje się jednym z ważniejszych warunków prowadzenia skutecznej polityki międzynarodowej.



Mapa obszaru Morza Bałtyckiego (źródło: <http://maps.grida.no/baltic/>)

Z tego punktu widzenia obszar Morza Bałtyckiego należy traktować jako subregion w obrębie europejskiego regionu. Jakie czynniki sprawiają jednak, że w przypadku tego obszaru możemy mówić o wyróżniającej się całości? Definicję subregionu Morza Bałtyckiego determinują nie tylko warunki naturalne. Same warunki naturalne i geograficzne nie tworzą jeszcze subregionów w znaczeniu politycznym. Na znaczenie i rolę obszaru bałtyckiego oddziałują skutki wielkich, historycznych procesów takich jak koniec zimnej wojny, integracja europejska, wreszcie globalizacja. Po 1989 r. mamy do czynienia z wyraźną „rewitalizacją” subregionu bałtyckiego w skutek końca zimnowojennego podziału kontynentu. Ogromne znaczenie dla odtwarzania się tego regionu miało wejście do UE Szwecji oraz Finlandii w 1995 roku, co pozwoliło faktycznie włączyć obszar Morza Bałtyckiego w procesy planowania Unii Europejskiej. Kolejnym ważnym krokiem na drodze do odtwarzania się regionu było wejście krajów bałtyckich do NATO i Unii Europejskiej w 2004. W chwili obecnej obszar Morza Bałtyckiego możemy uważać za wewnętrzny subregion UE.

Z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa subregion Morza Bałtyckiego nabiera znaczenia ze względu na kilka najważniejszych problemów: kwestie ekologiczne, infrastrukturę i szlaki komunikacyjne oraz ekonomiczną, militarną, i polityczną obecność Rosji.

**Z powyższych  
względów  
niniejszy raport  
pomija Rosję, Niemcy  
i Polskę obierając za  
przedmiot analizy  
państwa bałtyckie  
oraz skandynawskie  
(z wyłączeniem Is-  
landii). Rosja została  
pominięta w analizie,  
ponieważ jednym  
z założeń raportu jest  
zdefiniowanie subre-  
gionu bałtyckiego jako  
obszaru wewnątrz  
UE i NATO.**

W ramach subregionu można wyróżnić trzy kręgi: część południową (kontynentalną) tworzoną przez Niemcy i Polskę, część północną (nordycką), w skład której wchodzi państwa skandynawskie, oraz część wschodnią (bałtycką) tworzoną przez Litwę, Łotwę i Estonię, a także Rosję (Kaliningrad i okręg petersburski).<sup>4</sup> W skład subregionu wchodzi grupa państw posiadających bardzo silne narodowe tożsamości, które w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa okazują się niejednokrotnie silniejsze (i tym samym nawzajem wykluczające się) od przeświadczenia o wspólnych zagrożeniach i interesach.

Jest to w ogromnej mierze dziedzictwo procesów historycznych. Dzisiejszy kształt polityczny subregionu jest wynikiem stopniowego rozpadu na przełomie XIX i XX wieku Danii – utrata Islandii, Szwecji – utrata Norwegii, oraz Rosji – utrata Polski, Litwy, Łotwy i Estonii w 1918 r., a następnie Finlandii. Trudno jest więc mówić o istnieniu jakiejś formy wspólnej tożsamości tego subregionu, a raczej o wspólnej tożsamości nordyckiej, czy skandynawskiej (oba pojęcia traktujemy w raporcie wymiennie), bałtyckiej oraz pewnych lokalnych podobieństwach obszarów południowego wybrzeża Bałtyku. Różnice kulturowe, językowe czy religijne okazują się silniejsze niż bliskość geograficzna, związki historyczne, a także współpraca gospodarcza. Podobieństwa nie stanowią zatem wystarczających przesłanek do ściślejszej integracji politycznej czy wojskowej. Nie przesądzają również o członkostwie w organizacjach międzynarodowych. W zależności od punktu widzenia rejon Morza Bałtyckiego jest albo subregionem UE, do którego nie należy Norwegia oraz Islandia, lub też subregionem sojuszu północno-atlantyckiego, do którego nie należy Szwecja oraz Finlandia. W obu wypadkach trzeba jednak poczynić pewne zastrzeżenia. Współpraca Norwegii z UE ma w coraz większym stopniu charakter integracji bez członkostwa. Podobny fenomen występuje w relacjach Szwecji oraz Finlandii z NATO, które to państwa na poziomie militarnym są w o wiele większym stopniu kompatybilne z sojuszem niż wielu pełnych członków NATO. Z kolei Dania pozostaje poza europejską polityką



bezpieczeństwa i obrony oraz, tak jak Szwecja, odrzuciła członkostwo w strefie „euro”, a Litwa, Łotwa i Estonia dopiero ubiega się o przyjęcie wspólnej waluty.

Zmiany klimatyczne powodujące powolną przebudowę mapy Dalekiej Północy, projekty infrastrukturalne na Morzu Bałtyckim oraz rosnąca asertywność działań Rosji, a ostatnio również postępujący kryzys ekonomiczny zdają się sprzyjać powstawaniu nowej dynamiki politycznej w subregionie. Pod wpływem wydarzeń drugiej połowy 2008 r. (wojna w Gruzji i gospodarcze załamanie Islandii) pojawiły się opinie o możliwym członkostwie Szwecji i Finlandii w sojuszu, a także niewielkiej Islandii w UE. Z kolei w Danii niewykluczone jest referendum na temat porzucenia wyłączeń z polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Otwarta pozostaje kwestia przystąpienia Szwecji i Danii do strefy „euro” jako zabezpieczenia przed skutkami kryzysów finansowych.

Kryteria stosowane dla definiowania i budowy regionów są zatem zawsze funkcją celów, dla których regiony powołuje się do życia. Region można zatem stworzyć w oparciu o kryteria kulturowe, gospodarcze, geograficzne (*inside-out*), lub też w oparciu o układ sił, przemiany geopolityczne lub przynależność do instytucji międzynarodowych (*outside-in*).<sup>5</sup> Niniejsza analiza koncentruje się na zewnętrznych aspektach budowy subregionu widzianych z perspektywy Polski. Jej celem jest ukazanie szans i ograniczeń dla przełamania istniejących podziałów między współpracą nordycką i bałtycką, które sprzyjają fragmentaryzacji a w efekcie osłabianiu bezpieczeństwa w subregionie bałtyckim. Subregion bałtycki traktowany jest jako „kompleks bezpieczeństwa” (*security complex*), czyli „grupa państw, których najważniejsze wyzwania dla bezpieczeństwa są ze sobą powiązane wystarczająco blisko, aby ich narodowe bezpieczeństwo nie mogło być realnie rozpatrywane osobno.”<sup>6</sup>

**Z powyższych względów niniejszy raport pomija Rosję, Niemcy i Polskę obierając za przedmiot analizy państwa bałtyckie oraz skandynawskie (z wyłączeniem Islandii). Rosja została pominięta w analizie, ponieważ jednym z założeń raportu jest zdefiniowanie subregionu**

**bałtyckiego jako obszaru wewnątrz UE i NATO. Nie zmienia to oczywiście faktu, że Rosja była jest i pozostanie czynnikiem wywierającym ogromny wpływ na sytuację i perspektywy bezpieczeństwa w subregionie. Pominiecie Polski i Niemiec wynika natomiast z przekonania, że polityki obu tych krajów mają charakter głównie kontynentalny, tzn. że ani Niemcy ani Polska nie są dzisiaj krajami bałtyckimi w znaczeniu geopolitycznym. Subregion bałtycki nie jest zatem dla nich podstawowym punktem odniesienia przy definiowaniu swoich interesów narodowych, także w aspekcie bezpieczeństwa.**

## *2. Perspektywy regionalizacji*

Jednym z podstawowych celów współpracy Euro-Atlantyckiej jest osiągnięcie możliwie najgłębszej kohezji między państwami członkowskimi. Dotyczy to zarówno integracji politycznej i gospodarczej w ramach UE jak i „integracji” perspektywy strategicznej oraz zdolności i zasobów w NATO. Jednocześnie Unia i Sojusz coraz wyraźniej stają się strukturami dynamicznymi i wewnątrznie zróżnicowanymi, choć charakter tych różnic jest z oczywistych względów inny.

W UE jest to efekt przede wszystkim nałożenia się procesu integracji politycznej z projektem poszerzenia jej granic na wschód i południe. Pojawienie się perspektywy strategicznej w polityce poszerzonej Unii razem z silną polaryzacją perspektyw bezpieczeństwa państw członkowskich na tle polityki USA i Rosji spowodowało zahamowanie procesu pogłębiania integracji i sprzyja wzrostowi znaczenia elementu międzyrządowości w kształtowaniu polityk UE. W tym kontekście można przyjąć, że większego niż dotąd znaczenia dla kształtowania polityki w pewnych obszarach Unii, szczególnie w jej wymiarze zewnętrznym, będzie nabierać instrument regionalizacji. Sprzyjać temu będzie fakt, iż Unia odradza się obecnie jako ciało obejmujące większość kontynentu europejskiego.

Różnicowanie się perspektyw strategicznych w Sojuszu jest zaś spowodowane przede wszystkim zanikiem wspólnego zagrożenia, a co

za tym idzie wspólnej wizji działań i polityki paktu. Na to nakłada się niewydolność militarna wielu sojuszników, dla których transformacja sił zbrojnych jest wyzwaniem przerastającym ich możliwości finansowe, lub też stojącym w opozycji do rodzimej kultury strategicznej. Regionalizacja perspektywy strategicznej w NATO jest zatem wynikiem odmiennej percepcji bezpieczeństwa sojuszników, a także - w aspekcie współpracy wojskowej – rezultatem poszukiwania oszczędności poprzez wchodzenie w projekty dwu- i wielostronne na bazie współpracy sąsiedzkiej i subregionalnej.

Zjawisko regionalizmu będzie więc przyjmować postać bardziej zróżnicowaną niż dotąd. Będzie ono coraz większym wyzwaniem dla Komisji Europejskiej oraz dla postępów spójności. Zwłaszcza jeśli traktować zjawisko regionalizacji w ramach Unii jako środek do jej fragmentaryzacji. Podobny proces może nasilić się w sojuszu, w którym rysuje się coraz silniejsza opozycja między trzema filarami strategii NATO: obroną zbiorową, misjami ekspedycyjnymi oraz polityką rozszerzenia. Zarówno w Unii jak i w Sojuszu geografia i interesy narodowe wydają się dominować nad ideą posiadania wspólnej strategii i wspólnego działania.

Uznając nieuchronność procesu wewnętrznej regionalizacji Unii oraz do pewnego stopnia NATO niniejsza analiza przyjmuje konieczność zachowania spójności obu organizacji. Przy takim ujęciu regionalizacja nie powinna prowadzić do fragmentaryzacji osłabiającej działalność obu organizacji (czyli być impulsem dezintegracyjnym), lecz jest traktowana jako dodatkowy, istotny instrument pozwalający państwom członkowskim na bardziej efektywne zarządzanie wewnętrznymi i zewnętrznymi działaniami, które wynikają ze specyfiki poszczególnych obszarów wewnętrznych Unii i Sojuszu. Regionalizacja jest zatem efektywnym narzędziem konsolidacji politycznej obu organizacji dokonywanej nie poprzez wspólne projekty integracji na poziomie politycznym czy instytucjonalnym, lecz poprzez silniejsze utożsamianie się społeczeństw i państw członkowskich z działaniami UE i NATO.

### III. KONCEPCJE BEZPIECZEŃSTWA W SUBREGIONIE BAŁTYCKIM

#### *1. Polityka bezpieczeństwa w subregionie z perspektywy historycznej*

Związki polityczne między krajami obszaru Morza Bałtyckiego - Danią, Norwegią i Szwecją przybrały w XIV wieku formę unii kalmarskiej. W 1523 Szwecja odstąpiła od unii, a Norwegia popadła w coraz większą zależność od Danii. W wyniku wojen napoleońskich Norwegia stała się dla Szwecji rekompensatą za utraconą na rzecz Rosji Finlandię. Z kolei kraje bałtyckie (a także Finlandia) były tradycyjnie obszarem rywalizacji między wielkimi potęgami imperialnymi w XVII, XVIII i XIX wieku: Rosji, Niemiec oraz Szwecji.

Ta sytuacja zmienia się w XX wieku. W 1905 roku niepodległość uzyskuje Norwegia, a kilkanaście lat później na fali wilsonowskiego prawa do samostanowienia Łotwa, Estonia, Litwa, Polska (1918 r.), i Finlandia (1919 r.). Dopiero ta zmiana otwiera możliwość realistycznego spojrzenia na obszar Morza Bałtyckiego jako europejski subregion tworzony przez politykę państw, a nie jako obszar rywalizacji między imperiami, terytorialnej rekompensaty czy wewnątrz europejskiej kolonizacji.

**W okresie międzywojnia** rejon bałtycki wydawał się z punktu widzenia bezpieczeństwa Europy naturalną barierą dla rosnących ambicji Niemiec i Rosji. Ta perspektywa nie znajdowała jednak istotnego odzewu w państwach samego regionu, których polityka opierała się na pozostawaniu poza sojuszami polityczno-wojskowymi. Idea zacieśnienia współpracy i utworzenia bloku państw bałtyckich w obliczu rosnącej rywalizacji niemiecko-radzieckiej w obszarze bałtyckim nie spotkała się z poparciem Danii, Norwegii czy Finlandii. Przekonanie o nie tylko konieczności, ale i zasadności trzymania się z dala od problemów Europy kontynentalnej jako sposobu uniknięcia wciągnięcia w wojnę było dominującą cechą polityk zagranicznych wspomnianych państw. Z tej perspektywy interesujące wydają się wysiłki ze strony polskiej dyplomacji, aby stworzyć trwalszą formę politycznej oraz militarnej współpracy obejmującą subregion Morza Bałtyckiego oraz Europy Środkowo-

Wschodniej. Próby te można podzielić na dwa etapy: Lata 1919-1922 przyniosły w polskiej polityce zagranicznej koncepcję budowy „Związku bałtycko-skandynawskiego”, które zakończyły się podpisaniem w Warszawie układu między Polską, Łotwą, Estonią i Finlandią. W latach 30. zainteresowanie współpracą z krajami skandynawskimi i bałtyckimi wzrasta za sprawą koncepcji „Trzeciej Europy” Józefa Becka – współpracy krajów Morza Bałtyckiego, Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Obie próby nie przyniosły jednak znaczących efektów. Polską aktywną politykę w subregionie Morza Bałtyckiego ograniczała niechęć ze strony dużych europejskich państw, Wielkiej Brytanii oraz Niemiec, wyraźny dystans ze strony państw skandynawskich oraz konflikt między Polską i Litwą.

**W czasie drugiej wojny światowej** obszar skandynawsko-bałtycki ponownie stał się obszarem kolonizacji wewnętrznej. W 1939 r. Polska została napadnięta przez Niemcy i Rosję, która w latach 1939/40 próbowała także odzyskać Finlandię. W 1940 r. Niemcy Hitlera zaatakowały Norwegię, a kraje bałtyckie utraciły niezależność w wyniku ustaleń paktu Ribbentrop-Mołotow. Druga wojna światowa przyniosła istotne przewartościowanie w myśleniu o bezpieczeństwie subregionu. Odmienność doświadczeń związanych z różnymi formami okupacji Niemiec i ZSRR pozostawiła głębokie ślady w tożsamości państw skandynawskich i bałtyckich różnicując ich podejście do kwestii narodowego bezpieczeństwa i suwerenności.

Po napaści Niemiec na Polskę Dania, Norwegia i Szwecja ogłosiły neutralność. Gdy 30 listopada 1939 r. ZSRR napadł na Finlandię, Szwecja nie ogłosiła neutralności, ale odmówiła bezpośredniej pomocy Finlandii oferując w zamian wsparcie gospodarcze oraz w postaci uzbrojenia. Sytuacja powtórzyła się po napaści Niemiec na Danię i Norwegię w kwietniu 1940 r. Szwecja ponownie ogłosiła neutralność, ale tym razem odmówiła także wsparcia materiałowego dla Norwegii internując i rozbijając norweskie wojska przekraczające granicę szwedzką. W efekcie Szwecji – jako jedyńemu państwu subregionu obok zajętej

w 1940 r. przez wojska brytyjskie Islandii (pozostającej wówczas w unii personalnej z Danią) - udało się uniknąć okupacji Niemiec.

**Zimna wojna** stanowiła kolejny przełom zarówno w postrzeganiu subregionu, jak i jego samoidentyfikacji. Subregion bałtycki przestał istnieć jako obszar współpracy politycznej, gospodarczej i kulturalnej w wskutek aneksji przez ZSRR państw bałtyckich, podziału Niemiec a także objęcia radziecką strefą wpływów Polski. Polityczna i gospodarcza komunikacja między państwami bałtyckimi a państwami skandynawskimi została zerwana, a obszar bałtycki został strategicznie zamrożony.

Kraje skandynawskie zareagowały na tę rzeczywistość polityką narodowej adaptacji. Dania i Norwegia zostały państwami założycielskimi NATO, ale przyjęły pewne ograniczenia dla swej obecności w Sojuszu. Na terytoriach obu państw nie mogły stacjonować siły Sojuszu, ani być prowadzone manewry wojskowe. Szwecja pozostała wierna swej doktrynie zbrojnej neutralności (w rzeczywistości Szwecja była „cichym” członkiem NATO) po części w obawie, że jej formalne przystąpienie do NATO mogło stać się pretekstem do zajęcia przez Rosję Finlandii. Finlandia zaś ocaliła suwerenność w polityce wewnętrznej kosztem rezygnacji z pełnej suwerenności w polityce zagranicznej, aby nie prowokować akcji radzieckiej.

Okres zimnej wojny dał również początek koncepcji ‘nordyckiej równowagi’. Choć sens jej istnienia a także skuteczność są przedmiotem kontrowersji, przyjmuje się, że stała się ona skutecznym narzędziem zachowania przez państwa nordyckie równego dystansu do USA i ZSRR, a w ten sposób zachowania geopolitycznego *status quo* w rejonie Skandynawii.

**Okres po końcu zimnej wojny** przyniósł kolejne głębokie przewartościowania. Po pierwsze, subregion bałtycki odzyskał istotną część swej autonomii geopolitycznej. Rozwiązanie RWPG i Układu Warszawskiego, a następnie rozpad ZSRR stworzyły szanse na powrót do współpracy między państwami nordyckimi i bałtyckimi, oraz na włączenie regionu do obszaru Euro-Atlantyckiego. Ostatnia dekada XX w. upłynęła pod

znakiem dwóch projektów o głębokich konsekwencjach geopolitycznych: rozszerzania UE oraz NATO. Oba te projekty stały się ramami polityczno-instytucjonalnymi dla rozwoju współpracy w obszarze bałtyckim, a także narzędziem integracji europejskiej.

Zarazem jednak koniec zimnej wojny przyniósł przewartościowania w politykach państw subregionu. W wyniku zjednoczenia Niemiec Dania przesunęła się na zachód zyskując bardzo bezpieczną pozycję geostrategiczną. Dla Norwegii (podobnie jak i Islandii) koniec dwubiegunowości przyniósł marginalizację znaczenia ze względu na utratę newralgicznej pozycji na Dalekiej Północy związanej z przebiegiem strategicznego korytarza morskiego dającego USA dostęp do ZSRR, a zarazem broniącego USA przed podwodną penetracją radziecką. Szwecja i Finlandia zwróciły się na południe w stronę UE, zyskując ogromne możliwości współpracy z państwami bałtyckimi a także Rosją, umacniając się w swym przekonaniu o słuszności pozostawania poza sojuszami wojskowymi. Państwa bałtyckie pochłonął zaś proces jednoczesnej transformacji ustrojowej, odtwarzania własnej państwowości oraz wchodzenia do struktur Euroatlantyckich. Zwłaszcza dwa ostatnie wyzwania poniekąd automatycznie skazały Litwę, Łotwę i Estonię na konflikt z Rosją.

## *2. Koncepcje bezpieczeństwa subregionu*

Istnieją trzy podstawowe koncepcje nadające kształt bezpieczeństwu subregionu: wspólnoty bezpieczeństwa, nordyckiej równowagi oraz sojuszu obronnego. Te trzy koncepcje przenikają się nawzajem odzwierciedlając głębokie różnice w kulturach strategicznych państw subregionu, oraz tworzą ciekawą dynamikę polityczną w jednym z najbardziej stabilnych i bezpiecznych subregionów świata. Choć ich wspólnym celem jest stabilizacja i równowaga polityczna, inaczej widzą one sposób ich osiągnięcia.

**Koncepcja „wspólnoty bezpieczeństwa”** zakłada proces oddolnej budowy zaufania między państwami, tworzenia gęstej sieci współpracy,

a następnie integracji, której rezultatem jest wyrzeczenie się stosowania siły w rozwiązywaniu wzajemnych sporów.<sup>7</sup> Powszechnie przyjmuje się, że region nordycki jest właśnie przykładem tak rozumianej wspólnoty, którą można by określić mianem nieformalnego systemu bezpieczeństwa kolektywnego. Współczesne rozumienie wspólnoty bezpieczeństwa wychodzi zatem z założenia o istnieniu zgody między państwami, że celem ich polityk jest obniżenie, a następnie eliminacja groźby użycia siły w stosunkach międzynarodowych. Odchodzi zatem od założenia o istnieniu trwałej (nieprzezwycięzalnej) strategicznej rywalizacji między państwami a zagrożenia dla bezpieczeństwa uzasadnia odmiennymi tożsamościami państw, których zmiana wymaga nowych środków budowy zaufania, kontroli i współpracy. Środowisko międzynarodowe jest obszarem działalności instytucji i społeczeństw, a nie unitarnych aktorów państwowych. W takim ujęciu Rosja nie jest traktowana jako strategiczny rywal, lecz głęboko zróżnicowany podmiot, którego części mogą zostać włączone do współpracy europejskiej, poprzez rozwój kontaktów przygranicznych, projektów regionalnych, wymiany osobowej i kulturalnej a także budowanie wzajemnych zależności w obszarze gospodarki.

**Istotą „równowagi nordyckiej”** jest „wzajemność polityk bezpieczeństwa” państw nordyckich oraz ich stosunków z mocarstwami. Zakłada ona zgodność przekonań państw tego regionu o konieczności trzymania mocarstw na dystans.<sup>8</sup> Owa zgodność nie jest wynikiem posiadania wspólnego planu lub ścisłej współpracy wszystkich państw (Dania, Norwegia, Szwecja, Finlandia i Islandia nigdy nie stworzyły sojuszu obronnego), ale ma charakter domniemany, tzn. każde państwo prowadzi swą politykę tak, aby nie wystawić na szwank wspólnego interesu, którym jest zachowanie równowagi strategicznej w regionie. Choć nie mówimy tu o sojuszu, ani nawet koordynacji polityk bezpieczeństwa, efektem „nordyckiej równowagi” jest swego rodzaju doktryna powstrzymywania. Równowaga nordycka bliska jest zatem tradycyjnemu pojmowaniu stosunków międzynarodowych jako obszaru polityki państw, racjonalnych graczy starających się poszerzyć lub obronić swą suwerenność.



**Koncepcja „sojuszu obronnego”** zakłada z kolei istnienie zagrożenia, wokół którego grupa państw sprzymierza się, aby zagrożenie to wspólnie odstraszać, lub też udzielać sobie pomocy w sytuacjach kryzysowych. Istnienie sojuszu wymaga zatem wspólnej definicji zagrożenia oraz planu strategicznego, który ma określić sposoby i środki służące osiągnięciu celu, którym jest odstraszenie potencjalnych agresorów. Sojusze obronne są z reguły zawierane między państwami dużymi a małymi: te pierwsze pełnią rolę politycznych liderów, te drugie dostarczają zdolności obniżając tym samym koszty funkcjonowania sojuszu, a w zamian otrzymując gwarancje bezpieczeństwa.

Odmienne losy i doświadczenia państw nordyckich i bałtyckich znajdują swe odbicie w różnych ujęciach bezpieczeństwa regionu. Choć wszystkie, za wyjątkiem Szwecji, państwa subregionu mają doświadczenie utraty suwerenności i funkcjonowania w strefie wpływów obcych państw, inny charakter a także okres pozostawania w bezpośredniej zależności od mocarstw wywarły odmienny wpływ na definicję i postrzeganie bezpieczeństwa w subregionie.

Mimo istotnych różnic między poszczególnymi państwami obszar nordycki ma jednak silną tożsamość polityczną zbudowaną wokół doświadczenia współpracy i idei powstrzymywania dominacji USA i ZSRR po 1945 r. Ma zatem silnie ugruntowane przekonanie o własnej suwerenności oraz podmiotowości w polityce międzynarodowej.

Dla państw bałtyckich doświadczeniem tworzącym wspólną tożsamość była natomiast utrata państwowości i skazanie na funkcjonowanie w obrębie obcego państwa przez sześćdziesiąt lat. W rezultacie rozpoczęty po 1990 r. proces kształtowania się suwerenności państw bałtyckich nie został jeszcze zakończony, a elity polityczne mają świadomość, że ich państwa nie posiadają pełnej podmiotowości politycznej w Europie.

W konsekwencji odmiennych doświadczeń historycznych, które leżą u podstaw odmiennych koncepcji bezpieczeństwa subregionu jego państwa prezentują odmienne kultury strategiczne, co wyraźnie ukazały

ich reakcje na kryzys iracki. Zdaniem Hansa Mouritzen'a z Duńskiego Instytutu Studiów Międzynarodowych w Kopenhadze kraje subregionu zareagowały na problem interwencji w Iraku zgodnie ze swoimi tradycyjnymi przekonaniem politycznymi oraz wcześniejszymi doświadczeniami. Na ich podstawie możemy za autorem zidentyfikować następujące cztery postawy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w subregionie:

1. Równoważenie bliskiej obecności jednej potęgi przez związki z potęgą oddaloną (relacje transatlantyckie jako równowaga dla bliskości Rosji oraz Francji/Niemiec):

Dania, Litwa, Łotwa, Estonia, Polska

2. Standardowe postępowanie zgodnie z wcześniej sprawdzoną strategią (postawa neutralności lub dystansu)

Szwecja i Finlandia

3. Utrzymywanie relacji z potęgami dla wzmocnienia własnej pozycji

Norwegia

4. Obawa przed powtórzeniem się zagrożeń z przeszłości

Litwa, Łotwa, Estonia, Polska

Podjęcie planowania wspólnych działań lub projektów długofalowych w subregionie Morza Bałtyckiego, należy brać pod uwagę powyższe różnice w kulturze bezpieczeństwa państw tego obszaru.

#### IV. CHARAKTERYSTYKA POLITYK BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTW SKANDYNAWSKICH

##### *1. Dania*

Dla obecnej strategii i interesów bezpieczeństwa Danii kluczowe były dwa wydarzenia: zjednoczenie Niemiec oraz atak terrorystyczny z 11 września.

Zjednoczenie Niemiec przesunęło Danię na zachód Europy. Tym samym stała się ona jedynym państwem skandynawskim, w którego

myśleniu strategicznym Rosja przestała odgrywać istotną rolę. Spadek zainteresowania Rosją jako czynnikiem mającym wpływ na bezpieczeństwo narodowe Danii ugruntowało rozszerzenie NATO o Polskę. Kopenhaga jest więc bliska głównemu nurtowi myślenia o Rosji w Europie: nie postrzega Rosji jako zagrożenia, ponieważ uważa ją za państwo słabe, z którym należy rozwijać współpracę i partnerskie stosunki. Dla przykładu: projekt gazociągu bałtyckiego oceniany jest pod kątem implikacji ekologicznych, a nie strategicznych jak ma to miejsce w Szwecji (czy też w Polsce). Zarazem jednak tradycja powstrzymywania wpływów mocarstw w połączeniu z komfortem położenia poza strefą oddziaływania rosyjskich interesów czyni Danię odporną na naciski Rosji. Przykładem tego była odmowa Rosji ekstradycji przedstawiciela powstańczych władz Czeczenii Ahmeda Zakajewa w 2002 r.

Słabnące zainteresowanie Rosją jako strategicznym wyzwaniem dla bezpieczeństwa Europy przekłada się na sceptycyzm wobec rozszerzenia NATO na wschód. Uważa się to za działanie niepotrzebnie antagonizujące Rosję a także pozbawione sensu biorąc pod uwagę kontekst międzynarodowy po wojnie w Gruzji oraz wewnętrzny w polityce ukraińskiej. Dania jest zaangażowana w projekty służące zbliżaniu Ukrainy do standardów natowskich jako metodzie szerzenia norm europejskich, a nie narzędzia strategicznej gry z Rosją.

Zamachy 11 września stały się momentem aktywizacji polityki duńskiej w sojuszu i szerzej w relacjach z USA. W czasie zimnej wojny członkostwo Danii w NATO miało bierny charakter, a Dania często kontestowała politykę sojuszu (tzw. *footnote period*). Po 11 września rząd konserwatywny dokonał zwrotu w stronę „superatlantycyzmu” stając się „nienagannym” sojusznikiem USA.<sup>10</sup> Decyzja ta pociągnęła za sobą głęboką reformę systemu obronnego: likwidacji poboru towarzyszy likwidacja infrastruktury związanej z obroną terytorialną oraz modelowa wręcz transformacja sił zbrojnych według amerykańskich wzorców, za co rząd Rasmussena zbierał liczne pochwały od administracji USA.

Dania zaangażowała się militarnie w operację w Afganistanie a następnie opowiedziała się po stronie USA w wojnie irackiej (była jednym z inicjatorów tzw. listu siedmiu państw). Zaangażowanie to wynika nie tylko z chęci nawiązania bliskich relacji z USA i zrównoważenia wpływów niemiecko-francuskich w Europie, ale jest także wyrazem przekonania, że wojna przeciwko fundamentalizmowi islamskiemu jest kwestią bezpieczeństwa Danii. Tym samym Dania, w przeciwieństwie np. do Norwegii czy państw bałtyckich nie traktuje swojego zaangażowania w operacje ekspedycyjne sojuszu jako sposobu za budowę wzajemności i pozyskania poparcia dla własnych regionalnych interesów bezpieczeństwa, lecz jako otwarcie zupełnie nowego rozdziału w swej narodowej strategii bezpieczeństwa.

Koncentracja na nowych zagrożeniach zwraca politykę Danii w stronę takich państw jak Holandia czy Wielka Brytania. Sprzyja to względnie, w porównaniu z przeszłością, spadkowi zainteresowania problemami bezpieczeństwa w regionie bałtyckim. Dodatkowym czynnikiem jest rosnąca autonomizacja Grenlandii przynosząca osłabienie relacji Kopenhagi z Daleką Północą. Dlatego zainteresowanie Danii bezpieczeństwem subregionu bałtyckiego wydaje się dzisiaj w większym stopniu motywowane obawą przed marginalizacją we współpracy nordycko-bałtyckiej – zwłaszcza wobec dużej aktywności Norwegii i Szwecji – niż potrzebami strategicznymi.

Atlantycyzm Danii jest obok sceptycyzmu wobec politycznej integracji Europy jedną z przeszkód dla porzucenia klauzuli wyłączającej Danię z polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Kryzys finansowy na świecie a także zmiana administracji amerykańskiej powodują jednak pewne przewartościowania. W perspektywie roku 2009 niewykluczone jest referendum na temat porzucenia *opt-out* w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE a także wejścia do strefy „euro”. Taka decyzja raczej nie spowoduje jednak zmiany dominującego atlantyckiego paradygmatu duńskiej polityki bezpieczeństwa, a raczej przełoży się na większą współpracę z Wielką Brytanią

i Holandią w ramach UE w celu równoważnia wpływów niemieckich i francuskich.

## 2. *Finlandia*

Finlandia jest krajem o silnej tradycji samodzielności w kwestiach własnego bezpieczeństwa. Tradycyjnymi partnerami politycznymi Finlandii są Szwecja oraz Niemcy. Z punktu widzenia bezpieczeństwa priorytetowe dla Finlandii pozostają dwie kwestie: Rosja i środowisko.

Sytuacja Finlandii po rozszerzeniu Unii Europejskiej została odczytana przez Helsinki defensywnie. Finlandia zawsze czuła się na obrzeżach polityki europejskiej, co z punktu widzenia Helsinek ma pozytywne jak również negatywne konsekwencje dla polityki bezpieczeństwa kraju. Rozpoczęte przez Helsinki w 1995 r. prace nad projektem Wymiaru Północnego (WP) miały m.in. na celu zaznaczenie ważnego miejsca Finlandii jako nowego członka UE w głównym nurcie ambitnych działań europejskich w polityce zewnętrznej. Były także próbą przełożenia najważniejszego problemu bezpieczeństwa Finlandii (Rosja) na działania multilateralne w ramach mechanizmów unijnych. Helsinki uważają, że polityka fińska jest szczególnie wyspecjalizowana w skutecznych działaniach wobec Rosji, jako trudnego i wymagającego partnera. Jednak nadzieje pokładane w projekcie Wymiaru Północnego przez politykę fińską nie zostały w pełni zrealizowane. Nie stał się on głównym ani modelowym instrumentem regionalnym w relacjach UE-Rosja. Dodatkowo pojawienie się nowych członków Unii z EŚW zostało odczytane raczej jako zwiększenie konkurencyjności oraz nieprzewidywalności w ramach europejskiej polityki wschodniej. Swoją specjalizację wschodnią, szczególnie w polityce wobec Rosji, Helsinki postrzegają bowiem w dystansie do działań podejmowanych przez te kraje (czy to w ramach UE, NATO czy innych struktur). Dlatego w ostatnim czasie można nawet zauważyć tendencję do powracania przez fińską politykę do metody bilateralnej w relacjach z Rosją. Równoległe doktryną Helsinek pozostaje utrzymanie

funkcjonalności Wymiaru Północnego („to keep IT functioning”). Jego podstawową zasadą nadal jest „desekuratyżacja”, postrzegana przez Helsinki jako warunek sukcesu WP, szczególnie wobec Rosji. Kwestie dotyczące bezpieczeństwa, politycznie trudne, nie są podejmowane w ramach Wymiaru.

Rozszerzenie Unii nie zaowocowało więc szczególnie aktywnymi działaniami wielostronnymi wobec nowych państw członkowskich EŚW. Finlandia kieruje się tradycyjną ostrożnością w poszukiwaniu nowych partnerów i główne nadzieje pokłada we własnych możliwościach wzmocnionych przez współpracę z krajami nordyckimi. Z tego też względu projekt Partnerstwa Wschodniego nie cieszy się w Finlandii znacznym poparciem. Jest postrzegany jako niepotrzebna konkurencja wobec Wymiaru Północnego, który obejmując Rosję oraz opierając się na podejściu sektorowym powinien zdaniem Helsinek być modelem dla całej EPS w kierunku wschodnim.

W relacjach z Rosją polityka Finlandii jest rodzajem *complexio oppositorum*, połączenia konserwatywnego podejścia w kwestiach wojskowego bezpieczeństwa opartego na obronie terytorialnej i szeroko zastosowanego poboru (82% populacji męskiej), z daleko idącym dialogiem politycznym i gospodarczym. Politykę Finlandii wobec Rosji charakteryzuje pragmatyzm oraz obawa przed identyfikacją z podejściem charakteryzującym państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Doświadczenie wojny zimowej 1939/40 sprawia, że fińska kultura strategiczna zbudowana jest przede wszystkim na własnych zasobach i możliwościach. Zachowanie Rosji na Kaukazie w sierpniu 2008 roku odnowiło w Finlandii debatę na temat ewentualnego wejścia do NATO. Wydaje się jednak, że zaniknęła ona równie szybko jak się pojawiła. Tradycyjna neutralność kraju, koncepcja dystansu zarówno wobec Rosji jak i USA, przekonanie o wydolności własnego systemu obrony oraz doktryna unikania związków z jakimikolwiek konfliktami między dużymi państwami przeważały nad głosami domagającymi się zmiany w polityce bezpieczeństwa Finlandii wobec nowej polityki Rosji.

### 3. *Norwegia*

Norweskie interesy strategiczne nie są związane z rejonem Morza Bałtyckiego, lecz Daleką Północą. Morze Barentsa, archipelag Svalbard (jego częścią jest Spitzbergen) a także kilka innych wysp tworzą obszar o fundamentalnym znaczeniu dla norweskiej gospodarki opartej na wydobyciu ropy, gazu oraz rybołówstwie. W 1993 r. Norwegia utworzyła region Barentsa, który definiuje geograficzny zasięg norweskich interesów na Dalekiej Północy, a zarazem tworzy polityczno-prawne podstawy współpracy regionalnej.<sup>11</sup> W 2006 r. Norwegia przyjęła program Barents 2020 poświęcony badaniom i rozwojowi Dalekiej Północy.<sup>12</sup>

W tym obszarze Norwegia tradycyjnie rywalizuje z Rosją, która również postrzega Morze Barentsa i znajdujące się na jego dnie zasoby (szelf kontynentalny) jako obszar o żywotnym znaczeniu dla swej gospodarki. Rywalizacja ta rozgrywa się przede wszystkim w wymiarze prawnym i politycznym. Stąd wynika ogromne przywiązanie Oslo do kwestii przestrzegania prawa międzynarodowego (prawa morza) i roli ONZ jako platformy regulującej spory. Norweska polityka wobec Rosji oparta jest na trzech zasadach: odstraszenia, uspokajania oraz angażowania. Norwegia jest w sporze z Rosją (a także innymi państwami sygnatariuszami) o interpretację traktatu z 1920 r. o eksploatacji Spitzbergenu, a także o granicę na Morzu Barentsa.<sup>13</sup> Choć rywalizacja z Rosją nie ma charakteru konfliktu i prowadzona jest środkami dyplomatycznymi jej stawką są kwestie strategiczne: egzekwowanie własnej suwerenności, przeciwdziałanie dominacji rosyjskiej floty oraz zabezpieczenie szlaków komunikacyjnych. Norwegia utrzymuje zatem niezwykle kosztowny, prowadzony w systemie 24h/7dni system patrolowania własnej, ogromnej morskiej strefy ekonomicznej, aby przeciwdziałać naruszeniu swych praw przez jednostki połowowe innych państwa, w tym Rosji, a także aby uwidocznic swą strategiczną obecność w regionie.

W okresie zimnej wojny Daleka Północ była obszarem o kluczowym znaczeniu strategicznym. Przebiegały tamtędy szlaki komunikacyjne dające okrętom podwodnym a także lotnictwu strategicznemu

USA i ZSRR bezpośredni dostęp do swych terytoriów. Koniec zimnej wojny pozbawił Daleką Północ znaczenia strategicznego. Z punktu widzenia Oslo proces ten przyniósł dwie zmiany. Z jednej strony, poprawił sytuację bezpieczeństwa państwa, a także pozwolił na pogłębienie współpracy z Rosją poprzez nadanie jej szerokiego wymiaru polityczno-społeczno-ekonomicznego. Z drugiej strony, koniec zimnej wojny oznaczał utratę przez Norwegię istotnej pozycji w NATO i zepchnięcie problemów północy na margines polityki sojuszu.

Norwegia nie ma negatywnych doświadczeń historycznych z Rosją. Po części jest to zapewne rezultat świadomej polityki Oslo, która zawsze dbała o zachowanie równowagi strategicznej na Dalekiej Północy poprzez wynegocjowanie ograniczeń dla obecności w tym regionie NATO przed 1989 r. Można też zaryzykować tezę, że Rosja traktuje Norwegię jako mniejszego partnera, któremu okazuje pewien szacunek i stara się wymóc ustępstwa metodami dyplomatyczno-prawnymi.

Po dekadzie lat dziewięćdziesiątych, która upłynęła pod znakiem rozwoju współpracy z Rosją i wzrostu poczucia stabilizacji ostatnie lata przyniosły stopniową, ale gruntowną redefinicję polityki. Z racji permanentnej styczności z Rosją w wymiarze politycznym, społecznym i gospodarczym Oslo już na początku drugiej kadencji Władimira Putina zaczęło odczuwać nowy ton, a następnie nową politykę Rosji. Wydarzenia w Gruzji zostały zinterpretowane jako konsekwencja procesów obserwowanych w sąsiedztwie Norwegii, które funkcjonuje jednak w innym kontekście strategicznym. Polityka tzw. „machania flagą” – manifestowanie swej obecności na morzu i w powietrzu (częste przeloty blisko norweskiej przestrzeni powietrznej, organizacja manewrów wojskowych utrudniających komunikację między platformami wydobywczymi, zatknięcie flagi rosyjskiej na dnie Morza Arktycznego) – stanowi dla Oslo przejaw rosnących ambicji Rosji i wstęp do nowej gry geostrategicznej. Stawką rywalizacji jest dostęp do nowych złóż surowców a także kontrola nad nowymi szlakami komunikacyjnymi powstającymi w efekcie zmian klimatycznych i topnienia lodowców. Dla Norwegii



zmiany klimatyczne mają zatem bezpośrednie implikacje strategiczne i tym samym ochrona klimatu jest elementem narodowej polityki bezpieczeństwa, także w jego „twardym” wymiarze.

Norweska odpowiedź na nową politykę Rosji ma dwa aspekty. Z jednej strony, Oslo obniża poziom potencjalnych konfliktów poprzez kontynuowanie współpracy na bazie dyplomacji i prawa międzynarodowego, poprawę wzajemnej komunikacji, a także rozwój procedur, które mają uniemożliwić przerodzenie się przypadkowych lub drobnych incydentów w sytuacje kryzysowe o potencjalnych implikacjach militarnych. Ze względu na ciągłą obecność na Morzu Barentsa norweskich i rosyjskich jednostek połowowych, straży przybrzeżnej a także jednostek marynarki wojennej o takie scenariusze nie jest trudno.

Z drugiej strony, Norwegia podjęła inicjatywę, którą można by w skrócie określić mianem „powrotu NATO na Północ” („to bring NATO up north” lub „back home”). Jej celem jest zwiększenie a także nadanie widocznego charakteru obecności sojuszu w Europie Północnej. Norweska propozycja zakłada konsolidację sojuszu wokół idei zbiorowej obrony poprzez prowadzenie manewrów wojskowych NATO, synchronizację narodowych manewrów z natowskimi, aktualizację tzw. planów ewentualnościowych, a także zmiany w dowództwach regionalnych sojuszu, aby część z nich zajmowała się planowaniem obronnym na obszarze Europy. W tym kontekście należy postrzegać zaangażowanie Norwegii w Afganistanie jako metodę budowy solidarności sojuszniczej oraz stworzenia sobie tytułu do wpływania na politykę NATO.

Argument o potrzebie konsolidacji sojuszu oznacza, że Oslo patrzy krytycznie na rozszerzanie sojuszu na wschód, a także nie jest zwolennikiem uczynienia z operacji ekspedycyjnych sojuszu głównej misji NATO. Idea „powrotu NATO” nie oznacza jednak, że Norwegia zamierza bezpośrednio zaangażować sojusz w swoje problemy z Rosją; NATO ma być „ubezpieczycielem”, a nie „negocjatorem”.

Decyzja o nie przystępowaniu do UE jest kwestią tożsamości narodowej. Dlatego Norwegia jest gotowa ponosić koszty dostosowań do

regulacji unijnych, bez możliwości wpływania na ich kształt. Celem jest integracja bez członkostwa. Nieobecność w UE przekłada się na niewielkie znaczenie unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony w norweskim myśleniu o bezpieczeństwie. Norwegia bierze udział w nordyckiej Grupie bojowej, którą traktuje jako instrument polityki zagranicznej. Jednocześnie w ostatnim czasie widoczna jest wzmożona aktywności Oslo w angażowaniu UE w problemy Dalekiej Północy.

#### *4. Szwecja*

Szwecja jest kluczowym państwem w obszarze Morza Bałtyckiego. Sztokholm odgrywa rolę wiodącą wśród krajów subregionu bałtyckiego, a sam obszar bałtycki traktuje jako oczywistą przestrzeń własnej politycznej aktywności. Bałtyk jest także podstawowym, geograficznym punktem odniesienia dla szwedzkiej polityki bezpieczeństwa. Dlatego Szwecja nie traktuje subregionu instrumentalnie lub lokalnie, jak to jest w przypadku Rosji lub południowych państw obszaru bałtyckiego, lecz jako cel polityczny sam w sobie.

W XX wieku Szwecja stosowała w polityce bezpieczeństwa konsekwentnie strategię neutralności. W sytuacji konfliktu postępowała defensywnie, nawet wobec najbliższego otoczenia. Ta postawa jest postrzegana jako podstawowy warunek sukcesu szwedzkiej polityki oraz utrzymania przez cały burzliwy XX wiek politycznej autonomii. Wyznacza on także obecny stosunek Sztokholmu do NATO. U podstaw szwedzkiej kultury bezpieczeństwa leży więc wiara w skuteczną strategię neutralności w sytuacji konfliktowej oraz we własne zdolności do zagwarantowania bezpieczeństwa. Ten pragmatyczny ekscjjonizm jest równoważony w polityce szwedzkiej przez zdolność do przekraczania barier lokalności, co ma swoje źródło w przeszłej, imperialnej naturze polityki szwedzkiej. Dlatego neutralność polityki Sztokholmu nigdy nie prowadziła do jej zasklepiania się we własnych granicach (jak np. miało to miejsce w przypadku Austrii). W okresie zimnej wojny Szwecja prowadziła ambitną politykę na forum ONZ,

a po 1995 r. polem szerszej politycznej aktywności stała się UE. W obu wypadkach Szwecja buduje swój profil polityczny za pomocą działań humanitarnych, akcji pokojowych czy w dziedzinie ochrony środowiska.

Szwecja odczytała rozszerzenie UE jako szansę dla swojej polityki w Unii oraz w subregionie. Pojawienie się nowych państw członkowskich powiększa obszar możliwości dla polityki szwedzkiej. Polska staje się dodatkowym partnerem w subregionie, obok Finlandii, Norwegii czy państw bałtyckich. Więcej członków Unii pozwala także rozluźnić dominację dużych państw, takich jak Francja czy Niemcy, której Sztokholm obawiał się począwszy od Konferencji Międzyrządowej w 1996 roku (dając tej obawie najmocniej wyraz w postaci zgłaszania przed Niceą propozycji pierwsiastkowego ważenia głosów w Radzie). W europejskiej polityce Szwecji daje się wyraźnie odczuć dystans wobec kontynentalnej Europy oraz duże wyczulenie na punkcie własnej suwerenności. Ostatnie rozszerzenia oznaczają dla Szwecji obecność w Unii większej liczby państw podzielających bardziej liberalne, deregulatywne podejście do wspólnego rynku, zainteresowanych rozwojem wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i wreszcie o podobnym spojrzeniu na problem Rosji w kontekście polityki bezpieczeństwa.

Choć podział na wymiar wschodni i południowy EPS nie jest uważany za problem, to zagrożeniem jest ewentualna konkurencja finansowa między wymiarami południowym i wschodnim. Dwoistość EPS zwiększa wpływ Szwecji na wschodni wymiar sąsiedztwa, szczególnie względem Niemiec. Sztokholm przestaje być „młodszym” partnerem Berlina i uzyskuje status państwa prowadzącego własną grę polityczną wobec Finlandii, Polski i państw bałtyckich. Ponadto, rozdzielenie EPS ma na celu utrzymanie otwartej perspektywy członkostwa w UE dla krajów Europy wschodniej. Nie jest jasne jednak jak dalece poparcie dla dalszego rozszerzenia Unii na wschód jest dominowane strategicznym podejściem Szwecji do samej Unii (chęcią jej rozmycia) i jak dalece

jest ono sprzeczne ze strategicznym podejściem Szwecji do Rosji (nie wchodzenie w żadne relacje EU-Rosja, które mogłyby uwikłać Szwecję w jakieś ryzyko).

Z punktu widzenia geopolityki dla Szwecji największym zagrożeniem pozostaje Rosja będąca punktem odniesienia dla bezpieczeństwa narodowego. Konflikt na Kaukazie został w Szwecji zdefiniowany jako zasadnicza zmiana środowiska bezpieczeństwa w subregionie bałtyckim oraz dla interesów bezpieczeństwa samej Szwecji. Zachowanie Rosji wobec Gruzji pokazało, że Moskwa w dalszym ciągu sięga w polityce po środki militarne. Fakt ten osłabia bezpieczeństwo całego subregionu bałtyckiego (przede wszystkim w odniesieniu do bezpieczeństwa i stabilności krajów bałtyckich). Do niedawna jeszcze szwedzkie myślenie o bezpieczeństwie opierało się na założeniach charakterystycznych dla lat dziewięćdziesiątych. Zgodnie z nimi wzrost gospodarczej czy politycznej obecności Rosji w subregionie nie był wiązany z zagrożeniami o charakterze militarnym. Skutkiem tego Szwecja w ostatnich latach prowadziła intensywne działania w zakresie redukcji własnej obrony terytorialnej (Gotlandia). Projekt Gazociągu Północnego zwrócił dopiero większą uwagę na związki między rosyjskimi planami gospodarczymi i politycznymi w subregionie a ich konotacjami natury militarnej czy w zakresie działania służb wywiadowczych<sup>14</sup>. Po wojnie na Kaukazie między Rosją i Gruzją Szwecja wstrzymała wdrażane wcześniej plany rozbrojeniowe. W toczących się obecnie dyskusjach nad doktryną bezpieczeństwa większą rolę przywiązuje się do znaczenia obrony terytorialnej kraju.

##### *5. Formy współpracy państw nordyckich na rzecz wspólnego bezpieczeństwa*

Mimo bogatej tradycji współpracy politycznej i gospodarczej a także bliskości geograficznej i funkcjonowania we wspólnym kontekście bezpieczeństwa współpraca Danii, Norwegii, Szwecji i Finlandii (a także pominiętej w tej analizie Islandii) nie zrodziła wspólnego projektu

z zakresu polityki bezpieczeństwa i obrony. Zbudowana oddolnie na przestrzeni dziesięcioleci i nie oparta na wspólnych instytucjach nordycka wspólnota bezpieczeństwa trwale wyeliminowała ryzyko konfliktu zbrojnego pomiędzy państwami. Tym samym dynamika strategiczna w Skandynawii została zamrożona i oparta na zaakceptowanym przez wszystkie strony *status quo*. O sile nordyckiej wspólnoty bezpieczeństwa świadczył proces uzyskiwania autonomii a następnie niepodległości przez Islandię i Norwegię. Dzisiaj jego symbolem jest emancypacja Grenlandii.

Wewnętrzna stabilizacja nie oznaczała jednak braku zagrożeń zewnętrznych. W latach czterdziestych intensywnie dyskutowana była idea utworzenia regionalnego sojuszu obronnego. Jego zwolennikami były przede wszystkim Dania i Norwegia. Niezdecydowanie Szwecji, przekonanie o konieczności zachowania neutralności przez Finlandię i narodziny idei paktu atlantyckiego przesądziły o porzuceniu tej idei. W efekcie państwa nordyckie podjęły odmienne decyzje dotyczące krajowych polityk bezpieczeństwa, niemniej potrafiły z czasem ukształtować wspólnie koncepcję „równowagi nordyckiej”.

W latach dziewięćdziesiątych współpraca nordycka w kwestiach bezpieczeństwa rozwijana była na dwóch płaszczyznach. Przede wszystkim pomagano państwom bałtyckim w procesie tworzenia własnej obrony, sił zbrojnych i spełniania kryteriów NATO. Ten etap zakończył się wraz z przystąpieniem Litwy, Łotwy i Estonii do sojuszu północnoatlantyckiego. Dzisiaj współpraca z państwami bałtyckimi ma na celu pomoc w transformacji sił zbrojnych, a także ich integracji z NATO. Ponieważ Dania i Norwegia są przykładami państw małych, które w niezwykle efektywny sposób dostosowały swe siły zbrojne do nowego kontekstu bezpieczeństwa, ich pomoc wydaje się najlepiej odpowiadać na potrzeby państw bałtyckich. Z kolei Szwecja i Finlandia są partnerami przy projektach infrastrukturalnych związanych z bezpieczeństwem i obroną Litwy, Łotwy i Estonii. Są to też państwa posiadające bardzo zaawansowane technologie wojskowe.

Ten rodzaj pomocy, którego doświadczały państwa bałtyckie w latach dziewięćdziesiątych jest dzisiaj udziałem Ukrainy oraz tzw. zachodnich Bałkanów: Albanii, Macedonii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Czarnogóry i Serbii. W tym celu została powołana do życia Nordycka Inicjatywa na Rzecz Regionalnej Współpracy Obronnej (Nordic Initiative for Regional Defence Cooperation) angażująca także Islandię.

Drugi obszar współpracy między państwami nordyckimi został poniekąd wymuszony zmianą sytuacji bezpieczeństwa w Europie symbolizowaną przez wojnę w b. Jugosławii. Operacje pokojowe pod egidą ONZ, następnie NATO a obecnie UE stały się swego rodzaju poligonem doświadczalnym nordyckiej współpracy wojskowej. W 1993 r. państwa nordyckie utworzyły wspólny batalion na potrzeby operacji ONZ w Macedonii. Z kolei w 1996 r. powstała brygada, w skład której weszła Polska, działająca w ramach IFOR, a następnie SFOR w Bośni. Efektem tej współpracy było powołanie do życia w 1997 r. przez szefów resortów obrony Danii, Norwegii, Szwecji i Finlandii instrumentu koordynującego Nordic Co-ordinated Arrangement for Military Peace Support (NORDCAPS). W 2000 r. w ramach NORDCAPS powstał wspólny element planistyczny, a w 2001 r. postanowiono o utworzeniu wielonarodowego komponentu sił lądowych. W 2002 r. z kolei podpisano 'memorandum of understanding' w celu dalszego zacieśniania współpracy w ramach NORDCAPS, ale jedynie pod kątem operacji wspierania pokoju (PSO) i bez tworzenia stałych struktur dowodzenia (z wyjątkiem wspomnianego elementu planistycznego) lub wspólnych jednostek. NORDCAPS jest dzisiaj także odpowiedzialny za realizację projektów w ramach wspomnianej Nordyckiej Inicjatywy na Rzecz Regionalnej Współpracy Obronnej, do której zaproszono także państwa bałtyckie.

Z politycznego punktu widzenia NORDCAPS jest przede wszystkim instrumentem zwiększającym profil państw nordyckich w polityce międzynarodowej. Dla sił zbrojnych jest natomiast poligonem doświadczalnym, a także sposobem na efektywniejsze zarządzanie zasobami

i zdolnościami wojskowymi. Z punktu widzenia bezpieczeństwa państw nordyckich NORDCAPS ma znaczenie pośrednie: jako narzędzie zaangażowania w operacje pokojowe przyczynia się do ogólnej stabilizacji i ogranicza ryzyko rozlania się konfliktów, a tym samym powstawania kolejnej fali migracji z państw nimi dotkniętych.

Projektem bezpośrednio odnoszącym się do bezpieczeństwa i obrony państw nordyckich jest natomiast koncepcja Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP). Powstała ona w 2007 r. z inicjatywy szefów sztabów generalnych Norwegii, Szwecji i Finlandii. W czerwcu 2008 r. ukazał się liczący ponad 150 stron raport z jej działalności. W listopadzie 2008 r. do NORDSUP przystąpiła Dania i Islandia. Główną ideą NORDSUP jest częściowa integracja struktur i zasobów militarnych państw nordyckich, realizacja wspólnych projektów badawczych i koordynacja kierunków rozwoju sił zbrojnych w celu zwiększenia ich efektywności przy jednoczesnym lepszym wydawaniu funduszy. Choć NORDSUP odzwierciedla bardzo pragmatyczne i praktyczne podejście do współpracy wojskowej nie ulega wątpliwości, że jego motywem strategicznym jest zmieniająca się dynamika bezpieczeństwa w rejonie Dalekiej Północy: rosnąca obecność Rosji i rywalizacja o surowce naturalne. NORDSUP może być zatem rozumiany jako załączek współpracy sojuszniczej budowanej oddolnie, w oparciu o współpracę wojskową, której celem jest ochrona interesów politycznych i gospodarczych państw nordyckich, a także konsolidacja zdolności militarnych pod kątem tradycyjnego bezpieczeństwa. Otwartą kwestią pozostaje polityczny wymiar NORDSUP.

W lutym 2009 r. ogłoszony został raport zawierający propozycje zacieśnienia współpracy nordyckiej w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.<sup>15</sup> Autorem raportu jest Thorvald Stoltenberg, b. minister spraw zagranicznych Norwegii. W pracach nad raportem brało także udział po dwóch wyznaczonych przez ministerstwa spraw zagranicznych przedstawicieli Danii, Islandii, Finlandii i Szwecji. Raport został zaprezentowany 9 lutego 2009 r. na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych państw nordyckich i spotkał się z ciepłym

przyjęciem. Składa się na niego 13 konkretnych propozycji, których celem ma być oszczędność środków oraz zwiększenie efektywności działań przede wszystkim w obszarze kontroli przestrzeni powietrznej Islandii (stała obecność w bazie Kefavlik), monitorowania i rozpoznania satelitarnego obszarów morskich (Arktyka), zdolności wojskowych i cywilnych do operacji pokojowych oraz przeciwdziałania cyberatakami. Raport porusza także kwestię współpracy służb dyplomatycznych i proponuje tworzenie wspólnych przedstawicielstw w państwach, w których kraje nordyckie nie mają stałej reprezentacji. Postulat ten należy odczytywać w kontekście prac nad Europejską Służbą Działań Zewnętrznych UE.

Niezwykle interesującą propozycją jest natomiast deklaracja solidarności państw nordyckich, w której zobowiązują się one „do określenia swej reakcji na wypadek, gdyby jeden z krajów nordyckich stał się ofiarą zewnętrznego ataku lub presji.”<sup>16</sup> W opinii Stoltenberga potrzeba takiej deklaracji wynika z postulatu tworzenia przez państwa nordyckie kompatybilnych względem siebie zdolności militarnych, czyli skoncentrowania się przez poszczególne państwa na rozwoju jednych zdolności przy świadomej rezygnacji z innych. Ponieważ rezultatem tego działania byłaby wzajemna zależność militarna zainteresowanych stron, niezbędne jest zagwarantowanie każdej z nich dostępu do zdolności militarnych partnerów. Deklaracja solidarności nie oznacza zatem tworzenia sojuszu, lecz jest wstępnym warunkiem do podjęcia decyzji o integracji potencjałów militarnych. „Określenie w sposób zobowiązujący” („*clarify in binding terms*”) postawy w czasie kryzysu ma zatem dać odpowiedź nie tylko na pytanie jak głęboka ma być integracja zdolności i jakie obszary obejmować, ale czy w ogóle jest ona pożądana.

W obszarze miękkiego bezpieczeństwa najważniejszym projektem państw nordyckich jest Wymiar Północny zainicjowany przez Finlandię w 1999 r. Działania w ramach WP są nakierowane na projekty poprawiające warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej w regionie. Kwestie twardego bezpieczeństwa są z wymiaru praktycz-



nie wyłączone. Przez Finlandię, a także wspierającą ją Szwecję WP był zawsze postrzegany jako główny instrument oddziaływania UE w subregionie bałtyckim, szczególnie na Rosję. Jest on także platformą współpracy z innymi krajami subregionu – Norwegią i Islandią. Jako narzędzie budowy zaufania w relacjach z Rosją poprzez angażowanie jej w poprawę tzw. miękkiego bezpieczeństwa Wymiar Północny miał zawsze ogromne znaczenie polityczne i ekonomiczne także dla państw bałtyckich. Jest to również ważny projekt z punktu widzenia polityki europejskiej Norwegii, ponieważ przyciąga uwagę UE do problemów Dalekiej Północy.

W perspektywie Finlandii wewnętrznym politycznym zapleczem dla Wymiaru Północnego miała być strategia UE dla Morza Bałtyckiego. Oba instrumenty tworzyłyby wówczas interesujące powiązanie aspektów wewnętrznych i zewnętrznych w subregionie bałtyckim, którego wykorzystanie wydawało się być szczególnie obiecujące w relacjach z Rosją. Taka była pierwotna intencja raportu przyjętego przez Parlament Europejski w 2006 r., którego autorem był Alexander Stubb, dzisiejszy minister spraw zagranicznych Finlandii.<sup>17</sup> Prace nad strategią UE dla Morza Bałtyckiego nie poszły jednak w tym kierunku. Będzie ona raczej formułą koordynacji już istniejących instrumentów UE w subregionie niż nową polityką Unii wobec jednego z jej zewnętrznych obszarów.

W samej Finlandii nie ma też pełnej zgody na to, jak dalece należy zaangażować się politycznie w subregion bałtycki. Z punktu widzenia *stricte* fińskich interesów priorytetem znacznie ważniejszym niż zaangażowanie w obszarze Morza Bałtyckiego może być bowiem region Arktyki i Dalekiej Północy, o większej wadze ważniejszy dla bezpieczeństwa ze względu na zasoby surowcowe oraz alternatywne drogi komunikacji.

W koncepcji tzw. „nowego” Wymiaru Północnego przygotowanej przez Finlandię większy niż dotąd nacisk kładzie się na finansowy udział Rosji w projektach; rozważa się także możliwość objęcia Białorusi przez

ten projekt, np. w kwestiach ekologii i ochrony zdrowia. Rozwijane jest także sektorowe podejście do Wymiaru (społeczeństwo, zdrowie, ekologia, transport) jako instrumentu polityki UE w regionie. Zewnętrznymi partnerami Wymiaru pozostają Rosja, Norwegia, Islandia.

Logika i cele Wymiaru Północnego są jednak odmienne od Partnerstwa Wschodniego. Pojawia się zatem problem współistnienia tych dwóch mechanizmów, który może w przyszłości rodzić napięcia między krajami subregionu bałtyckiego zwłaszcza w kontekście coraz większej dynamiki w reformowaniu wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Dlatego należy spojrzeć na oba projekty komplementarnie oraz testować możliwości łączenia w pewnych sektorach współpracy z krajami objętymi Wymiarem Północnym oraz Partnerstwem Wschodnim, takim jak Białoruś.

## 6. *Wnioski*

Kluczową rolę w rejonie nordyckim odgrywa tradycyjnie Szwecja, która jest łącznikiem między perspektywą nordycką a bałtycką a zarazem państwem o najdojrzałszej perspektywie strategicznej. Norwegia i Finlandia są dla niej naturalnymi partnerami, którzy dzieląc szwedzką percepcję bezpieczeństwa nie mają jednak tak szerokiej perspektywy strategicznej. Do tego dochodzi pewna podejrzliwość wobec Sztokholmu, który zawsze przedkładał własne interesy i bezpieczeństwo nad interesy całego obszaru. Nawet dzisiaj w kontekście współpracy wojskowej w ramach NORDSUP pojawiają się opinie, że motywem szwedzkiego zaangażowania jest głównie chęć sprzedaży własnego sprzętu wojskowego i ratowanie własnego przemysłu zbrojeniowego w obliczu załamania się koniunktury gospodarczej.

Norwegia jest przede wszystkim zainteresowana kwestiami Dalekiej Północy i w swej polityce bezpieczeństwa opiera się głównie na USA i Wielkiej Brytanii jako sojusznikach rozumiejących strategiczne znaczenie tego rejonu. Z perspektywy Oslo problemy Morza Bałtyckiego stanowią potencjalną konkurencję dla swych interesów, co przekłada

się na brak entuzjazmu dla rozwoju większych projektów politycznych na południu subregionu.

Finlandia jest niemal całkowicie pochłonięta sprawami rosyjskimi i utrzymaniem prymatu Wymiaru Północnego w unijnej polityce wobec obszaru bałtyckiego. Projekt Partnerstwa Wschodniego stanowi zatem dla niej poważny problem a zarazem będzie testem dla współpracy ze Szwecją.

Z kolei zainteresowanie Danii projektami polityki bezpieczeństwa na obszarze Bałtyku jest dzisiaj w większym stopniu motywowane obawą przed marginalizacją we współpracy nordycko-bałtyckiej – zwłaszcza wobec dużej aktywności Norwegii i Szwecji – niż potrzebami strategicznymi. Stąd też Dania była początkowo krytyczna wobec powstania NORDSUP bez jej udziału a także udziału Islandii. Jest także niezadowolona z sposobu definiowania przez Norwęgę obszaru Dalekiej Północy, który w opinii Kopenhagi marginalizuje w nim rolę Danii (Grenlandia) i Islandii.

Na te różnice nakłada się także niepewność wielu obserwatorów w odniesieniu do przyczyn i motywów wzrostu aktywności współpracy Szwecji, Norwegii i Finlandii. Pytanie, które pojawia się często w rozmowach dotyczy tego, w jakim stopniu wzmożona aktywność jest wynikiem osobowości ministrów spraw zagranicznych Szwecji, Finlandii i Norwegii, a w jakim faktycznie odzwierciedla wewnętrzne przemiany w myśleniu o roli subregionu w Europie oraz współpracy między jego państwami.

## VI. CHARAKTERYSTYKA POLITYK BEZPIECZEŃSTWA LITWY, ŁOTWY I ESTONII

Pojęcie państw bałtyckich jest ogólnie przyjętym terminem dla opisu Litwy, Łotwy i Estonii i sugeruje ich bliskość. W rzeczywistości bliskość ta ma bardziej charakter geograficzny, niż jakikolwiek inny. Związane z historią ostatnich kilkudziesięciu lat poczucie wspólnego zagrożenia

jest najmocniejszym – a być może jedynym – spoiwem łączącym politykę bezpieczeństwa Litwy, Łotwy i Estonii.

Z państw bałtyckich **Litwa** jest państwem, którego tożsamość strategiczna jest najbardziej „uniwersalna”. Na początku lat dziewięćdziesiątych Litwa definiowała się przede wszystkim jako państwo nordyckie, silnie osadzone w kontekście współpracy bałtyckiej. Dzisiaj wyraźne jest ciążenie w stronę Europy środkowej, przede wszystkim współpracy z Polską i Niemcami. Jest to wynik zarówno położenia geopolitycznego – sąsiedztwo Polski i Białorusi, a także wspólnej historii z Polską. Pamięć o Rzeczypospolitej Obojga Narodów oraz okno strategiczne na zachód, którego pozbawione są Łotwa i Estonia, nadaje polityce litewskiej rys ponadregionalny. Bliska współpraca z Polską, określana czasem sojuszem strategicznym jest dla Litwy wartością samą w sobie i jest postrzegana przez Wilno jako czynnik zwiększający jej ciężar gatunkowy w kontaktach z państwami bałtyckimi.<sup>18</sup>

**Łotwa** przez wiele lat funkcjonowała w zawieszeniu między Litwą a Estonią. Był to też wynik braku silnego promotora politycznego, którym dla Litwy była Polska, a dla Estonii Finlandia. Łotwa stała się najbardziej „bałtyckim” spośród wszystkich trzech krajów upatrując we współpracy z nimi szansy na wypromowanie siebie zwłaszcza w kontekście członkostwa w NATO i UE. Pozycja geopolityczna – wciśnięcie między Litwę, Estonię, Białoruś i Rosję oraz morze od północy – powoduje, iż bezpieczeństwo Łotwy jest w największym stopniu zdeterminowane poziomem spójności perspektywy strategicznej państw bałtyckich oraz sojuszem z USA. Dołączenie do jakichkolwiek subregionalnych przedsięwzięć w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony musiałoby dokonać się przy współpracy z Litwą bądź Estonią.

Spośród wszystkich trzech państw **Estonia** jest tym krajem, który otwarcie deklaruje swą nordycką tożsamość. Przejawia się to w kopiowaniu skandynawskich rozwiązań dla budowy państwa, a także promowania się jako nowoczesnej, opartej na technologiach gospodarki („E-stonia”). Oparte na bliskości kulturowej i językowej silne poczucie

więzi z krajami skandynawskimi, przede wszystkim z Finlandią, łączy się też z odruchem dystansu wobec czynnika słowiańsko-bałtyckiego. Estonia jest zatem najmniej „bałtyckim” ze wszystkich trzech krajów, dla którego współpraca w ramach trójki wydaje się najmniej istotna.

### *1. Postrzeganie bezpieczeństwa*

Bezpieczeństwo narodowe Litwy, Łotwy i Estonii można rozpatrywać na dwóch poziomach: polityczno-militarnym, oraz gospodarczym, społecznym i środowiskowym.<sup>19</sup>

Ten pierwszy poziom, twardego bezpieczeństwa, jest nadrzędny a wszystkie państwa prezentują podobną optykę: postrzegają swe bezpieczeństwo w ścisłym związku ze współpracą atlantycką i koncepcją zbiorowej obrony reprezentowaną przez NATO. Dla państw bałtyckich doświadczeniem tworzącym wspólną tożsamość jest utrata państwowości i skazanie na funkcjonowanie w strefie wpływów Rosji. Związane z tym poczucie braku politycznej podmiotowości w stosunkach międzynarodowych powoduje bardzo mocne przywiązanie do tradycyjnie rozumianej suwerenności. Choć zagrożenie rosyjskie nie pojawia się w żadnych publicznych dokumentach odnoszących się do bezpieczeństwa państw bałtyckich, Rosja jest jak najbardziej obecna w myśleniu strategicznym Litwy, Łotwy i Estonii jako państwo o ogromnym potencjale niestabilności oraz zainteresowane osłabieniem bezpieczeństwa i suwerenności bałtyckiej trójki.

Postrzeganie Rosji jako potencjalnego zagrożenia jest nie tylko wynikiem doświadczeń historycznych, ale wnioskiem płynącym z analizy polityki Rosji wobec państw bałtyckich w ostatnich dwóch dekadach. Jej celem było najpierw niedopuszczenie, a następnie osłabienie geopolitycznego efektu rozszerzenia NATO i UE. O ile osiągnięcie pierwszego celu nie udało się, o tyle drugi został częściowo osiągnięty. Przejawia się to nie tylko brakiem istotnej infrastruktury wojskowej sojuszu na tym obszarze, ale i marginalizacją problemów państw bałtyckich z Rosją na forum UE. Przykładem tego są spory graniczne i brak

traktatów regulujących prawny status granic. Litwie problem ten udało się rozwiązać dopiero w 2002 r. przy okazji dyskusji na temat tranzytu obywateli Rosji z Kaliningradu, co zmusiło UE do poparcia postulatów litewskich w celu zachowania integralności reżimu Schengen. Łotwa i Estonia nie miały takiego szczęścia. Rosja wycofała swój podpis pod traktatem granicznym z Estonią, podpisanym w 2005 r., ze względu na decyzję parlamentu estońskiego, który w procesie ratyfikacji powołał się na ciągłość państwową Estonii co zdaniem Rosji otwierało drogę do roszczeń wobec niej o odszkodowania. Łotwa uniknęła podobnego losu rezygnując z małego rejonu Abrene włączonego do Rosji za zgodą Łotewskiej SRR w 1944 r. Oba kraje podpisały traktat graniczny w marcu 2007 r.

Na poziomie tzw. miękkich zagrożeń związanych z bezpieczeństwem społecznym a także politycznymi aspektami współpracy gospodarczej państwa bałtyckie nie prezentują już wspólnego podejścia. Z jednej strony jest to kwestia obecności licznej mniejszości rosyjskojęzycznej na Łotwie i w Estonii – odpowiednio 35% oraz 29% (dane z 2004 r.).<sup>20</sup> Nieufność władz estońskich i łotewskich wobec tej grupy mieszkańców spowodowała działania, w rezultacie których pozbawiono tzw. „rosyjskojęzycznych” pełni praw politycznych. Mimo zmiany tego nastawienia, dokonanej m.in. pod wpływem organizacji międzynarodowych, kwestia ta jest nadal traktowana w kategoriach bezpieczeństwa za sprawą działań Rosji, która traktuje mniejszość rosyjskojęzycznych jako element swej rozgrywki w polityce zagranicznej wobec Łotwy i Estonii. Dowodem tego była reakcja Rosji na zamieszki wywołane usunięciem pomnika „żołnierza z brązu” z centrum Tallina w maju 2007 r., wprowadzenie ruchu bezwizowego do Rosji dla nieobywateli Łotwy i Estonii, a także działania organizacji „Nocna straż” w Estonii, powstałej w 2006 r., odpowiedzialnej za zamieszki wokół pomnika „żołnierza z brązu”. W przygotowanej przez siebie ankiecie w listopadzie 2008 r. aktywiści tej organizacji zamieścili pytanie o stosunek „rosyjskojęzycznych” do utworzenia rosyjskiej autonomii terytorialnej w granicach Estonii. Problem „rosyjskoję-

zycznych” nie ma takiego znaczenia na Litwie ze względu na niewielkie rozmiary tej grupy.

Postępowanie Rosji w konflikcie gruzińskim nie było zaskoczeniem dla rządów państw bałtyckich i umocniło je w swym wyborze strategicznym. Choć we wszystkich trzech państwach istnieje świadomość funkcjonowania w innym niż Gruzja kontekście strategicznym i instytucjonalnym, działania Rosji zmusiły je jednak do pewnych prze wartościowań w myśleniu o własnym bezpieczeństwie. Na poziomie twardego bezpieczeństwa widoczna jest tendencja do redefiniowania koncepcji bezpieczeństwa i obrony pod kątem zagrożeń „in area” i współpracy z NATO. Proces ten widoczny jest zwłaszcza w Estonii, na co złożyły się także wnioski wyniesione z zamieszek wokół pomnika „żołnierza z brązu”. Na poziomie polityki wobec Rosji a także rosyjskojęzycznych wojna w Gruzji przyniosła falę nowego pragmatyzmu. Choć wszystkie kraje silnie zaangażowały się po stronie Gruzji, zdecydowano się ograniczyć działanie do gestów politycznych w ramach UE i NATO. Obawa o retorsje ekonomiczne, a także rozczarowanie postawą władz gruzińskich zrodziły na Łotwie a także w Estonii polityczną powściągliwość, a także przekonanie o potrzebie większego związania rosyjskojęzycznych w polityce wewnętrznej. W rezultacie jedynie Litwa była gotowa przeciwstawić się na szczycie UE w grudniu 2008 r. wznowieniu rozmów UE z Rosją na temat Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy. Łotwa i Estonia zajęły odmienne stanowisko.

Wiele wskazuje na to, że kryzys finansowy, który uderzył w gospodarki państw bałtyckich, przede wszystkim Łotwy i Litwy, może okazać się momentem przełomowym dla ich polityk i tożsamości. Po pierwsze, podważył on ich wizerunek jako gospodarczych tygrysów. Po drugie, wystawia je na potencjalne przejścia ze strony firm rosyjskich. Dla Litwy, Łotwy i Estonii współpraca gospodarcza z Rosją stanowi z jednej strony pokaźne źródło dochodów z tranzytu towarów i surowców na Zachód, z drugiej zaś, wiąże się z potencjalnym oddaniem kontroli

rosyjskim podmiotom prywatno-państwowym. Oparcie się ewentualnym ofertom gospodarczym ze strony Rosji – zwłaszcza dotyczącym infrastruktury poradzieckiej w państwach bałtyckich – będzie miało ogromny wpływ na przyszłość polityk państw bałtyckich, zwłaszcza Łotwy. Z drugiej strony, będzie to również sprawdzian dla współpracy w regionie z państwami nordyckimi, które są bardzo mocno zaangażowane w sektor finansowy państw bałtyckich.

Wreszcie kryzys finansowy może pogłębić kryzys państwowej tożsamości wśród obywateli krajów bałtyckich, szczególnie wśród młodszego pokolenia, które od dawna poszukuje perspektyw zawodowych poza granicami Łotwy czy Estonii, co wpływa bardzo destabilizująco na równowagę populacyjną w tych krajach. W obliczu kryzysu i recesji odpływ młodych, wykształconych ludzi może stać się zjawiskiem jeszcze bardziej dramatycznym. Kryzys dotyka też „rosyjskojęzycznych”, dla których wysoki poziom życia w porównaniu z Rosją stanowił istotny element lojalności wobec państw bałtyckich.

Bezpieczeństwo oraz stabilność krajów bałtyckich będą w najbliższym czasie jednym z najpoważniejszych wyzwań dla spójności i dalszego rozwoju subregionu bałtyckiego jako wewnętrznego obszaru UE. Wynika to z dynamiki polityki putinowskiej Rosji po wojnie w Gruzji wobec jej najbliższego otoczenia (strategia destabilizacji), a także ze skutków kryzysu finansowego, które okazały się szczególnie trudne dla byłych bałtyckich „tygrysów”.

## *2. Współpraca w sprawach bezpieczeństwa między Litwą, Łotwą, a Estonią*

Po osiągnięciu strategicznego celu członkostwa w NATO i UE współpraca państw bałtyckich, podobnie jak współpraca w całym subregionie bałtyckim, znajduje się w momencie przełomowym. Sojusz i Unia nie są już celami politycznymi ani punktami odniesienia dla definiowania własnych interesów, lecz przestrzeniami dla ich realizacji. Brak „wielkiego projektu” nadającego kierunek i narzucającego ramy ścisłej współpracy państw bałtyckich przekłada się na stopień ich politycznej zwartości.



W sprawach twardego bezpieczeństwa Litwa, Łotwa i Estonia są nadal zainteresowane prezentowaniem wspólnej perspektywy na forum NATO. Niewielki potencjał militarny, zorientowany przede wszystkim na operacje ekspedycyjne i mała infrastruktura wojskowa w połączeniu z sąsiedztwem Rosji przesądza o myśleniu w kategoriach „wspólnoty”. Jest to też efekt konsekwentnej polityki sojuszu, który – inaczej niż miało to miejsce w przypadku rozszerzenia o Polskę, Czechy i Węgry – traktuje państwa bałtyckie jako polityczną całość.

Od początku członkostwa w sojuszu w 2004 r. NATO prowadzi operację Baltic Air Policing, której celem jest patrolowanie i obrona przestrzeni powietrznej państw bałtyckich. Oparciem jest baza w Szawłach na Litwie. W maju 2008 r. podpisano z kolei memorandum o utworzeniu w Tallinie pod egidą NATO Centrum Doskonalenia Obrony przed Cyberatakami. Ryga z kolei pełni rolę centrum debaty natowskiej, goszcząc szczyt NATO w 2006 r. a także organizując cykliczne konferencje atlantyckie.

Istotną rolę odgrywa także wsparcie krajów nordyckich, głównie Danii i Norwegii, które zaangażowane były w proces dostosowywania sił zbrojnych i ich zaplecza do standardów natowskich. Instytucjonalnym efektem tej współpracy jest m. in. Baltic Defence College w Tartu w Estonii.

Natowska strategia „narzuconej jedności” przyniosła wymierne efekty w postaci wspólnych projektów takich jak BALTBAT, czy BALT-BAT 2 (batalion piechoty), który w ramach Sił Odpowiedzi NATO ma pełnić dyżur w roku 2010. Innymi projektem jest BALTRON – eskadra okrętów do poszukiwania min z jednostką wsparcia i dowodzenia, czy BALTNET – sieci kontroli przestrzeni powietrznej. Choć z militarnego punktu widzenia nie są to duże projekty, tworzą one kontekst polityczny dla współdziałania w kwestiach twardego bezpieczeństwa.

Udział w europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony jest traktowany przez państwa bałtyckie jako, z jednej strony, sposób na poprawę zdolności wojskowych oraz interoperacyjności, z drugiej zaś element

polityki w ramach UE. EPBiO nie jest natomiast postrzegana jako projekt mający bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego, ani nawet alternatywa na wypadek załamania się współpracy atlantycznej. Niezdolność UE do prowadzenia skutecznego dialogu strategicznego z Rosją („polityka najmniejszego wspólnego mianownika“), traktowanie sporów granicznych Litwy, Łotwy a dzisiaj Estonii jako bilateralnych problemów tych państw, oraz przekonanie, że pojęcia „tradycyjnych granic oraz obrony należą do przeszłości i nie są warte inwestowania“<sup>21</sup> tłumaczy, dlaczego spośród wszystkich nowych członków sojuszu prymat NATO najsilniej objawia się w politykach państw bałtyckich.

Poczucie wspólnoty w kwestiach twardego bezpieczeństwa i w polityce sojuszu nie przekłada się na podobny stosunek do kwestii miękkiego bezpieczeństwa. Tutaj kwestie polityki wewnętrznej oraz gospodarczej biorą górę nad aspektami strategicznymi. Przykładem tego jest kwestia bezpieczeństwa energetycznego. Na Litwie, Łotwie i w Estonii istnieje przekonanie o tym, że Rosja traktuje handel nośnikami energii jako narzędzie polityki zagranicznej. Sytuacja uzależnienia państw bałtyckich od dostaw gazu i ropy, powiązania z rosyjskim systemem przesyłu energii elektrycznej, oraz konieczność zamykania starych elektrowni powinna przynieść realizację wspólnych projektów. W praktyce dzieje się inaczej, czego dowodem jest projekt Ignaliny 2.

Wymuszona przez UE na Litwie decyzja o zamknięciu elektrowni atomowej w Ignalinie do roku 2010 stworzyła szansę na powstanie polsko-bałtyckiego projektu budowy nowej elektrowni atomowej. Wskutek działań strony litewskiej, a także różnic w podejściu między Polską i Litwą zainteresowanymi budową reaktorów oraz mostu energetycznego, a Łotwą i Estonią, preferującymi jedynie budowę i zyski z nowej elektrowni, projekt Ignaliny 2 stracił swój pierwotny charakter regionalnego projektu politycznego i stał się przede wszystkim litewskim przedsięwzięciem komercyjnym. Opóźnienie w budowie nowej elektrowni stworzyło przestrzeń pod inne projekty. W kwietniu 2008 r. media estońskie doniosły, że Bank Inwestycyjny Krajów Skandynawskich zaoferował Estonii

kredyt na budowę własnej elektrowni atomowej. Z kolei Łotwa przemyśla się do budowy – razem z Gazpromem – elektrowni opalanej gazem. Rywalizacja dotyczy także budowy mostów energetycznych. Estonia buduje własne połączenie energetyczne z Finlandią (Estlink), a Łotwa i Litwa konkurują o budowę kabla energetycznego do Szwecji.

Rozbieżności dotyczą także poglądów na temat stosunków między Rosją a UE. W jednej z głośniejszych analiz Łotwa i Estonia zostały określone mianem „chłodnych pragmatyków”, którzy w relacjach z Rosją stawiają na rozwój interesów gospodarczych ponad celami politycznymi UE.<sup>22</sup> Inna sytuacja występuje na Litwie, dla której współpraca gospodarcza z Rosją nie ma aż tak silnego przełożenia na zachowania w polityce zagranicznej. Litwa zyskała zatem miano „wojownika zimnej wojny”, który kieruje się interesami politycznymi ponad gospodarczymi i gotowy jest blokować współpracę UE z Rosją.

Państwa bałtyckie starają się jednocześnie trzymać Rosję na dystans w sprawach bezpieczeństwa, a zarazem – mimo braku zaufania – są zainteresowane bliską współpracą gospodarczą i współpracą przy projektach infrastrukturalnych. Kontrast między tymi dwoma percepcjami Rosji jest charakterystyczną cechą polityki państw bałtyckich, dzisiaj przede wszystkim Łotwy. Jest to próba syntezy w polityce wobec Rosji nurtu „superatlantyckiego” z pragmatycznym, nakierowanym na efekt gospodarczy nordyckim „realizmem małych państw”.

### *3. Wnioski*

Analiza podejścia państw bałtyckich do kwestii bezpieczeństwa pokazuje, że między jego dwoma kręgami: kręgiem zewnętrznym, w którym rozstrzygają się kwestie twardego bezpieczeństwa, a kręgiem wewnętrznym skoncentrowanym wokół miękkiego bezpieczeństwa narasta opozycja, której symbolem jest odmienny stosunek do Rosji. Tymczasem to ten drugi krąg wydaje się mieć decydujące znaczenie dla geopolitycznej konsolidacji obszaru państw bałtyckich przesądzając o ich suwerenności oraz bezpieczeństwie narodowym.

W dłuższej perspektywie dynamika polityczna w państwach bałtyckich może zatem prowadzić do absorpcji wariantu „nordyckiego realizmu”, czyli pragmatycznej, zachowującej dystans i wyznaczającej granice współpracy z Rosją, której rezultatem będzie wzrost suwerenności Litwy, Łotwy i Estonii. Fiasko tego wariantu może z kolei spowodować umocnienie się „syndromu wschodnioeuropejskiego”, który wzmacniać będzie poczucie zagrożenia i nieufność wobec Rosji.

Z punktu widzenia NATO i UE wariant nordycki jest najbardziej pożądanym, bowiem osłabia dylematy państw bałtyckich bez konieczności angażowania się obu gremiów. „Realizm nordycki” wymaga jednak od państw bałtyckich posiadania odpowiednich instrumentów dla zachowania kontroli nad procesem współpracy z Rosją, a także wiąże się z byciem postrzeganym przez Rosję jako pełnoprawny, choć politycznie nierówny, podmiot polityki.

Niepowodzenie wariantu „nordyckiego realizmu” zmuszałoby partnerów państw bałtyckich zarówno w subregionie, jak i w szerszym kontekście relacji atlantyckich, do podjęcia działań asekuracyjnych. W przeciwnym razie efekt podwójnego rozszerzenia NATO i UE zostałby wymiernie osłabiony.

Znane publicznie skandale polityczne na Łotwie (m.in. aresztowanie mera Widawy), afery szpiegowska w Estonii, a także działalność ugrupowań populistycznych na Litwie czy antypaństwowych w rodzaju „Straży nocnej” w Estonii dowodzą, że proces wychodzenia Litwy, Łotwy i Estonii z cienia ZSRR i przełamywania dziedzictwa post-radzieckiego w polityce wewnętrznej nie został jeszcze zakończony. Nie ma też jasności w sprawie strategii rosyjskiej wobec państw bałtyckich. Obserwowana zmiana nastawienia wobec Łotwy po podpisaniu traktatu granicznego, nie podanie ratyfikacji traktatu granicznego z Estonią i utrzymywanie napięcia w stosunkach z Litwą w sprawie dostaw ropy do Możejek ropociągiem „Przyjaźń” sugeruje, że Rosja jest zainteresowana kreowaniem a następnie wygrywaniu różnic między państwami bałtyckimi. Nie wyklucza to w przyszłości chęci ułożenia sobie normalnych relacji z bałtycką trójką,

ale z pewnością na warunkach rosyjskich. Duży potencjał niestabilności w Rosji i nieprzewidywalności jej zachowań może przynieść jeszcze niejedną zmianę w tym względzie.

Kolejnym elementem wymagającym od elit państw bałtyckich chłodnego spojrzenia jest globalny charakter polityki amerykańskiej, który wymusza dokonywanie strategicznych wyborów nie zawsze idących po myśli wszystkich sojuszników. Urealnienia wymagają przede wszystkim optymistyczne założenia dotyczące przyszłości współpracy państw bałtyckich z USA w układzie dwustronnym lub w ramach wzmocnionego Partnerstwa dla Europy Północnej (e-PINE) powstałe na fali „nowego Atlantycyzmu” z okresu drugiego rozszerzenia sojuszu oraz wojny w Iraku. Ze względu na skalę i stopień wyzwań, przed którymi staje nowa administracja amerykańska, a także możliwe nowe otwarcie w relacjach amerykańsko-europejskich czas „nowej Europy” dobiegł końca.

W obliczu słabości UE w prowadzeniu strategicznego dialogu z Rosją przedłużający się okres kryzysu tożsamości NATO wywrze mocne piętno na dyskursie o bezpieczeństwie państw bałtyckich. Pogłębianie się niepewności sprzyjać będzie powstawaniu podziałów politycznych i próbom samodzielnego znalezienia sobie miejsca w subregionie i relacjach z Rosją. Nieunikniona do pewnego stopnia rywalizacja gospodarcza, a także polityczna może nabrać cech strukturalnych i wzmocnić proces dezintegracji współpracy państw bałtyckich. Litwa może skierować się mocniej w stronę Polski, licząc na ewentualne zbliżenie do USA w ramach współpracy polsko-amerykańskiej dotyczącej systemu

**Niezbędne staje się zatem osłabienie tendencji do podążania Północy (państw skandynawskich) i Południa (państw bałtyckich) własnymi drogami, zacieśnienie współdziałania politycznego i w efekcie konsolidacja bezpieczeństwa subregionu jako całości.**

obrony przeciwrakietowej. Estonia może ostatecznie pożegnać się ze współpracą bałtycką stawiając na rozwój relacji z Finlandią. W najgorszej sytuacji znajdzie się Łotwa nie posiadająca żadnych alternatywnych wyborów strategicznych poza własną odmianą „finlandyzacji” w ramach UE i NATO.

## VII. KONSOLIDACJA CZY DEZINTEGRACJA?

Zmiana kontekstu bezpieczeństwa w subregionie Morza Bałtyckiego spowodowana z jednej strony nową postawą Rosji, rywalizacją o surowce naturalne oraz przemianami klimatycznymi, a z drugiej efektem rozszerzenia NATO i UE o państwa bałtyckie uruchomiła nową dynamikę polityczną. W obawie o własne interesy gospodarcze i bezpieczeństwa, a także broniąc się przed marginalizacją w ramach Sojuszu i Unii, skoncentrowanych na wyzwaniach południowej półkuli, państwa nordyckie intensyfikują współpracę między sobą. Ze względu na duże różnice doświadczeń, interesów a także rywalizację polityczną współpraca ta ma przede wszystkim charakter praktyczny, nastawiony na realizację konkretnych projektów, bez budowy wspólnego wymiaru politycznego. Jej długofalowym celem jest jednak przygotowanie się zmiany kontekstu bezpieczeństwa na Dalekiej Północy.

Z kolei na południu subregionu widoczny jest impuls „rozmiękczący” bezpieczeństwo obszaru zajmowanego przez państwa bałtyckie. Rywalizacja a następnie kryzys gospodarczy, oraz nikła obecność problemów obszaru w politykach NATO czy UE stawia pod znakiem zapytania osiągnięcia procesu stabilizacji i integracji lat dziewięćdziesiątych. Choć problemy bezpieczeństwa państw bałtyckich nie są duże i nie wymagają ani dużych zasobów, ani ogromnego wysiłku pracy, sąsiedztwo Rosji powoduje, że są one wypychane z debaty politycznej jako niewygodne, lub grożące poważnym zatargiem z Rosją. Tym samym Rosja zyskuje możliwość „miękkiej destabilizacji” państw bałtyckich, a w konsekwencji odzyskania istotnej części kontroli nad południowym

wybrzeżem Bałtyku, utraconej wskutek rozpadu ZSRR oraz rozszerzenia UE i NATO.

**Subregion bałtycki charakteryzuje zatem przeciwstawna dynamika geopolityczna na północy i południu, która może uruchomić proces jego dezintegracji. Północ będzie odgrywała coraz większą rolę jako obszar nowej bipolarności - ścierania się wpływów i interesów rozszerzonego Zachodu i Rosji. Południu (Estonii, Łotwie i Litwie) grozi natomiast status peryferyjny, w którym górę ponownie może wziąć logika „zewnętrznej kolonizacji” i podziału stref wpływów.**

Niezbędne staje się zatem osłabienie tendencji do podążania Północy (państw skandynawskich) i Południa (państw bałtyckich) własnymi drogami, zacieśnienie współdziałania politycznego i w efekcie konsolidacja bezpieczeństwa subregionu jako całości. „Miękkie” podbrzusze na południu subregionu będzie zawsze stanowić obciążenie dla państw „twardej” nordyckiej Północy. Będzie angażować ich środki i uwagę, która dzisiaj kierowana jest w projekty współpracy politycznej i obronnej w regionie Dalekiej Północy.

Konsolidacja ta wymaga wykreowania silnego impulsu politycznego i stworzenia podstawy pod wspólną wizję strategiczną, za którą poszłaby zwiększona koordynacja projektów infrastrukturalnych i polityk zagranicznych. Źródłem procesu konsolidacji musi być strategiczny dialog między państwami subregionu, którego ramy muszą być ujęte w działaniach NATO oraz UE. Wzmacniając subregionalny wymiar polityki UE niezbędne jest jednak zachowanie spójności instytucjonalnej NATO oraz Unii (czyli przede wszystkim zaangażowania Komisji Europejskiej).

Bez wątpienia największym impulsem do konsolidacji bezpieczeństwa subregionu stanowiłoby przystąpienie Szwecji oraz Finlandii do Sojuszu północnoatlantyckiego. Po wojnie w Gruzji pojawiły się opinie, iż członkostwo obu wspomnianych państw jest realną perspektywą. Wymagałoby to jednak od Sztokholmu i Helsinek przezwyciężenia nie tylko tradycji niezaangażowania i samowystarczalności militarnej, ale i zmia-

ny niechętnego nastawienia do kwestii bezpieczeństwa i obrony państw bałtyckich. Dzisiaj więcej argumentów przemawia za tezą o pozostaniu Finlandii i Szwecji przy swych obecnych wyborach strategicznych przy możliwym zwrocie w stronę regionalnej współpracy obronnej, proponowanej w cytowanym wcześniej raporcie Stoltenberga.

**Pozycja geopolityczna państw bałtyckich jest dzisiaj funkcją procesów zachodzących głównie na poziomie projektów infrastrukturalnych w dziedzinie energii, transportu a także współpracy gospodarczej i politycznej. Staje się zatem w większym stopniu kwestią polityk UE niż NATO.**

Narzędziem konsolidacji i zwiększenia poczucia bezpieczeństwa w subregionie bałtyckim jest także wzrost politycznej obecności NATO i UE oraz wojskowej widoczności sojuszu. Dla państw nordyckich jest to kwestia wsparcia ich regionalnych wysiłków, a także budowania silniejszych związków politycznych z Europą kontynentalną. Dla państw bałtyckich jest to natomiast przede wszystkim kwestia stabilizacji ich relacji z Rosją, a także sposób na utrzymanie wspólnej perspektywy bezpieczeństwa.

Pod wpływem sojuszniczych sugestii Litwa, Łotwa i Estonia dokonały ogromnego wysiłku w tworzeniu sił zbrojnych przeznaczonych przede wszystkim do działań ekspedycyjnych. Dzisiaj, kiedy sytuacja geostrategiczna uległa pogorszeniu a rozczarowanie polityką amerykańską wobec Iraku wzmocniło wartość NATO jako instytucji traktatowej<sup>23</sup>, sojusz powinien dokonać przeglądu swego zaangażowania w subregionie bałtyckim. Inwestycje w infrastrukturę, kontynuowanie misji Air Policing, rozwój Centrum Doskonalenia Obrony przed Cyberatakami w Estonii, a w przyszłości akredytowanie lansowanego przez Litwę centrum zajmującego się kwestiami bezpieczeństwa energetycznego mogą być postrzegane jako element wzmacniania bezpieczeństwa państw bałty-



ckich. Wpływ tych projektów na wewnętrzną konsolidację Litwy, Łotwy i Estonii oraz - w dłuższej perspektywie – ich pozycję geopolityczną jest jednak ograniczony. **Pozycja geopolityczna państw bałtyckich jest dzisiaj funkcją procesów zachodzących głównie na poziomie projektów infrastrukturalnych w dziedzinie energii, transportu a także współpracy gospodarczej i politycznej. Staje się zatem w większym stopniu kwestią polityk UE niż NATO. Dopiero załamanie się procesów umacniania suwerenności państw bałtyckich może odwrócić tę relację rodząc pytania o wiarygodność natowskich gwarancji bezpieczeństwa.**

Z kolei zaangażowanie partnerów z subregionu w twarde bezpieczeństwo państw bałtyckich jest silnie uwarunkowane ich własnymi doświadczeniami i zrodzonymi z nich kulturami strategicznymi. Państwa nordyckie zachowują bowiem duży dystans wobec problemów swych południowych sąsiadów, uważając ich za zbyt emocjonalnych, a tym samym skłonnych do działań irracjonalnych, czyli ignorujących twarde realia polityki międzynarodowej. W latach dziewięćdziesiątych na przeszkodzie traktowania państw bałtyckich jako naturalnych partnerów współpracy nordyckiej stał m.in. problem stosunku do rosyjskiej populacji. Konfrontacyjne nastawienie polityków łotewskich przesądziło m.in. o niechęci do włączenia państw bałtyckich do Rady Nordyckiej.<sup>24</sup> Czynnikiem zwiększającym dystans państw nordyckich do bałtyckich partnerów jest także silny proamerykanizm Litwy, Łotwy i Estonii. To bowiem stosunek do USA – percepcja amerykańskiej polityki i modelu społeczno-gospodarczego – a nie Rosji jest najsilniejszym źródłem podziałów między państwami nordyckimi a bałtyckimi. Wyjątkiem jest „superatlantycka” Dania, która jednak – ze względu na położenie geopolityczne – nie uważa tradycyjnych problemów bezpieczeństwa subregionu za istotne. Dla Szwecji, a także Finlandii, scenariusz bezpośredniego zaangażowania się w obronę państw bałtyckich jest „nocnym koszmarem”, któremu należy przeciwdziałać. Stanowisko to jest też bliskie myśleniu Norwegii, która członkostwo w sojuszu łączy z nordycką tradycją niezaangażowania. Traktuje

zatem gwarancje sojusznicze bardziej jako element narodowej polityki odstraszenia, niż automatyczne zobowiązanie do włączenia się w problemy innych. Stosunek krajów nordyckich do bezpieczeństwa państw bałtyckich można by zatem określić jako „zaangażowanie bez zobowiązań”: udzielanie wszelkiej pomocy w tworzeniu własnych umiejętności („przepisów na przetrwanie”), zdolności („narzędzi działania”) oraz pomocy gospodarczej i politycznej, ale przy zachowaniu swobody manewru w sytuacjach kryzysowych.

Wynikający z odmiennych tożsamości politycznych stosunek państw nordyckich do swych bałtyckich partnerów nie ułatwia zadania NATO, w którym wszystkie państwa bałtyckie upatrują głównych gwarancji bezpieczeństwa. Choć nie ma podstaw do kwestionowania natowskich gwarancji bezpieczeństwa, to biorąc pod uwagę debatę w Sojuszu nad przyszłymi kierunkami jego zaangażowania i jego zdolności do politycznej mediacji w sporach z Rosją, problem bezpieczeństwa krajów bałtyckich trzeba widzieć w szerszym kontekście relacji Euroatlantyckich, które podlegają silnym przewartościowaniom, niż jedynie przez pryzmat pomocy na wypadek agresji”.

Doskonałym instrumentem przeciwdziałaniarzyku fragmentaryzacji subregionu może być Strategia UE dla Morza Bałtyckiego. Całościowy zarys takiej strategii opracowała w 2006 r. grupa robocza ds. strategii bałtyckiej złożona z parlamentarzystów Parlamentu Europejskiego.<sup>25</sup> Również w 2006 r. PE przyjął rezolucję „A Baltic Sea Strategy for the Northern Dimension”, która miała być projektem komplementarnym i wzmacniającym bałtyckie aspekty Wymiaru Północnego.<sup>26</sup> Z kolei w grudniu 2007 r. Rada Europejska opracowała mandat dla Komisji Europejskiej do podjęcia prac nad Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, która ma zostać ogłoszona na wiosnę 2009 r.

Czy Strategia stanie się momentem przełomowym dla współpracy w subregionie? Zależać to będzie od tego czy jej tworzeniu i implementacji towarzyszyć będzie kształtowanie się zgody w sprawach stanowiących źródło sporów i napięć w regionie, czy też będzie ona je pomijać,

aby zachować pozór jedności niezbędny dla jej zaistnienia na mapie projektów unijnych. W najlepszym razie Strategia może być zatem instrumentem wspierającym proces konsolidacji subregionu, ale z pewnością go nie zastąpi.

Celem Strategii jest bowiem koordynacja istniejących już projektów i działań, a nie tworzenie zrębów pod całościową strategię dla subregionu bałtyckiego. Ma ona pełnić rolę bardziej szkieletu dla projektów, niż kreować nową wartość polityczną. W ten sposób Strategii grozi nie tylko rozmycie, ale i stanie się przedmiotem rywalizacji z innymi projektami skierowanymi bądź do subregionu – przede wszystkim firmowanym przez Finlandię Wymiarom Północnym – jak i innymi projektami regionalnymi lansowanymi w UE – przede wszystkim polsko-szwedzkim Partnerstwem Wschodnim. Mimo ich deklarowanej komplementarności projekty te faktycznie odnoszą się bądź do zbliżonej grupy tych samych państw (Rosja, Białoruś, Ukraina), bądź rywalizują o zainteresowanie i fundusze Komisji Europejskiej.

Po drugie Strategia definiuje Morze Bałtyckie jako wewnętrzne morze UE co jest stwierdzeniem prawdziwym z perspektywy instytucjonalnej. Definiując Morze Bałtyckie pod kątem faktycznej dynamiki politycznej i gospodarczej a także sytuacji bezpieczeństwa jest to nadal obszar ścierania się wpływów Euroatlantyckich z rosyjskimi. Rosja jest nadal istotnym czynnikiem określającym sytuację strategiczną w całym subregionie bałtyckim w o wiele większym stopniu niż jest nim UE jako wyraziciel wspólnego europejskiego interesu.

**Polska nie jest zainteresowana takim wariantem regionalizacji, który osłabia polityki i struktury UE (a także NATO), lecz współpracą regionalną, która wzmacnia Unię od wewnątrz a zarazem poszerza pole działania Polski w Unii.**

Z jednej strony oddziaływanie rosyjskie dokonuje się bezpośrednio, poprzez Kaliningrad i okręg Petersburga. Są to centra polityczno-wojskowe, których wpływu i znaczenia nie można pominąć przy planowaniu rozwoju infrastruktury subregionu a także projektów z obszaru bezpieczeństwa. Z drugiej strony, obecność Rosji w subregionie Morza Bałtyckiego wyraża się pośrednio poprzez wywieranie wpływu na postawy państw subregionu. Polityka ta jest widoczna na przykładzie projektu gazociągu-bałtyckiego, planów budowy elektrowni jądrowej w Kaliningradzie czy też oferowania udziału w dwustronnych projektach dotyczących energii i sieci przesyłowych (np. budowa elektrowni gazowej na Łotwie, czy też korzystanie z bałtyckich portów dla eksportu rosyjskiej ropy).

Argument o wewnątrztrójnym charakterze Strategii nie ma zatem na celu wzrostu politycznej konsolidacji subregionu, lecz jest w istocie podyktowany chęcią ominięcia najbardziej drażliwych kwestii spornych, mających długofalowe implikacje dla jego bezpieczeństwa i stabilizacji, które wiążą się z obecnością Rosji.

#### VIII. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Obszar Morza Bałtyckiego powinien być traktowany jako subregion w ramach UE. Wobec zjawiska regionalizacji integracji europejskiej, które nasila się po 2004 roku oraz regionalnej specjalizacji w ramach NATO należy uznać subregion bałtycki za jeden z ciekawszych obszarów politycznej aktywności dla Polski. Ani w kwestiach *stricte* politycznych czy bezpieczeństwa nie istnieje jednak zjawisko wspólnej czy podobnej tożsamości bałtyckiej. Wśród krajów Morza Bałtyckiego jedynie Szwecja, Finlandia, Estonia i Łotwa wykazują wyraźną bałtycką tożsamość. Dla Norwegii priorytetowa pozostaje Daleka Północ. Litwa szuka integracji „kontynentalnej” za pośrednictwem Polski i Niemiec. Kontynentalną i transatlantycką drogę obrała także Dania. Dla Niemiec bałtyckość sprowadza się przede wszystkim do interesów północnych Landów, silnej współpracy politycznej z Finlandią oraz relacji z Ro-

sją. Polska jest jak dotąd najslabiej obecna w subregionie. Tej słabości subregionu jak na razie nie zmienił fakt, iż Morze Bałtyckie stało się prawie wewnętrznym morzem Unii. Bruksela nie stworzyła jak dotąd głębszej koncepcji jego spójniejszego rozwoju. Przygotowywana Strategia dla Morza Bałtyckiego jest dopiero pierwszym, bardzo nieśmiałym krokiem w tym kierunku.

O ile dla części krajów nordyckich oraz dla krajów bałtyckich (z wyjątkiem Litwy) subregion bałtycki jest oddzielnym, tj. posiadającym własną autonomię w planowaniu politycznym obszarem, dla Polski jest tylko dodatkową polityczną opcją. Główny kierunek polityki europejskiej Polski pozostanie kontynentalny ze względu na to, że kraj ten aspiruje przede wszystkim do tego, by zaliczać się do szóstki największych państw Unii. Jednak znaczenie subregionu bałtyckiego w ramach Unii rośnie w ostatnim czasie. Dlatego po wejściu do Unii Polska mogłaby wykorzystać w swojej polityce potencjał, który kryje się w tym obszarze UE. **Polska nie jest zainteresowana takim wariantem regionalizacji, który osłabia polityki i struktury UE (a także NATO), lecz współpracą regionalną, która wzmacnia Unię od wewnątrz a zarazem poszerza pole działania Polski w Unii.**

W swojej pracy na temat historii relacji Polski z krajami skandynawskimi Stanisław Jaworski<sup>27</sup> zwraca uwagę na ich ciągłą słabość, co sprawia, że dotąd obszar bałtycki rysuje się jako ciągle nie spełniona szansa polskiej polityki: „Dzieje stosunków Polski z państwami skandynawskimi świadczą, że nie zawsze bliskość geograficzna jest czynnikiem sprzyjającym rozwojowi wzajemnych kontaktów. (...) Przez stulecia Morze Bałtyckie było barierą skutecznie ograniczającą stosunki polsko-skandynawskie”.

Zaangażowanie się we współpracę z państwami skandynawskimi stwarza dodatkową (nie alternatywną) opcję dla europejskiej polityki Polski w odniesieniu do podstawowego celu, jakim pozostaje aspirowanie do szóstki wiodących państw Unii. Pozwala wzbogacić polskie działania na osi wschód-zachód w Europie o dodatkowy wymiar, a także

stać się istotnym uzupełnieniem dla regionalnej współpracy w ramach Europy Środkowo-Wschodniej, którą Polska prowadzi od lat. Dlatego może być ono dodatkowym elementem budowania przez Polskę przyjaznego środowiska regionalnego w Unii dla swej polityki europejskiej. Obecność takiego środowiska jest ważna dla Polski szczególnie ze względu na aktywną obecność w unijnej polityce wschodniej wobec Ukrainy, Białorusi czy Mołdawii. Wzmacnia także polską politykę wobec Rosji, a także wobec Niemiec, które także zainteresowane są aktywizacją polityki wschodniej Unii. Wreszcie jest szansą na nadanie dodatkowej dynamiki w dalszym rozwoju subregionu bałtyckiego w UE.

Także w wymiarze bezpieczeństwa Polska powinna w zdecydowanie większym stopniu starać się o wzmocnienie współpracy z państwami nordyckimi, oraz uwzględniać ich działania w polityce wobec państw bałtyckich. Choć Polska nie cieszy się w państwach skandynawskich opinią wiarygodnego partnera a gospodarczo nie jest w stanie udźwignąć udziału w dużych projektach, niezbędne jest przełamanie barier i nawiązanie długofalowej współpracy. Po pierwsze, współpraca wojskowa państw skandynawskich w obszarze zwiększania zdolności obronnych może zapoczątkować proces konsolidacji struktur obronnych subregionu, lub przesądzić o jego podziale na „twardą” Północ i „miękkie” Południe. W tym drugim scenariuszu Polska znajdzie się zatem w niekorzystnym położeniu geostrategicznym. Po drugie, kierunek bałtycki może skutecznie dowartościować pozycję Polski w układzie wschód-zachód, który w coraz większym stopniu determinowany jest przez malejącą atlantyckość Niemiec, niepewność ewolucji Rosji i słabnące zaangażowanie USA w problemy bezpieczeństwa Europy.

Z powyższego punktu widzenia istotne są następujące kwestie:

- przewyciężenie wzajemnej nieufności oraz uprzedzeń między państwami subregionu,
- wzmocnienie aktywności UE oraz NATO w subregionie,
- powstanie wspólnej strategii rozwiązywania zagrożeń ekologicznych

- w obszarze Morza Bałtyckiego,
- powstanie wspólnej strategii rozwoju infrastruktury w obszarze bałtyckim (szczególnie w sferze transportu), wspomagającej rozwój,
  - budowa silnego dialogu politycznego w kwestiach dotyczących relacji z Rosją oraz obszaru postsowieckiego.
  - wspólny udział w cywilnych i wojskowych projektach technologicznych związanych z monitorowaniem sytuacji i sprawowaniem kontroli strategicznej w subregionie.

#### *Zalecenia dla polskiej polityki*

- Należy w polskiej strategii polityki europejskiej i zagranicznej zakwalifikować region Morza Bałtyckiego jako ważny z punktu widzenia polskich interesów subregion wewnątrz UE o znaczeniu strategicznym.
- Główne wyzwania dla subregionu bałtyckiego z punktu widzenia jego państw (w tym Polski) to: 1) bezpieczeństwo ekologiczne, 2) budowa spójnej infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, 3) ułatwienia w wymianie informacji w zakresie: bezpieczeństwa, technologii, innowacji, badań naukowych i kultury, 4) programy zwiększające przepływ ludzi, 5) wzmocnienie dialogu politycznego w regionie, 6) nieunikniony wzrost militarnej, politycznej i gospodarczej obecności Rosji w regionie w nadchodzącej przyszłości.
- Konieczna jest większa aktywność polityczna Polski w stosunku do państw skandynawskich, przy założeniu jednak, że nie może ona aspirować do jakiegokolwiek formy pierwszeństwa. Należy przyjąć prymat współpracy nordyckiej w regionie oraz kluczową rolę Szwecji jako głównego aktora w całym subregionie.
- W tym celu należy dokonać przeglądu istniejących instrumentów współpracy pod kątem ich efektywności oraz wzajemnego wpływu. Do instrumentów tych należą: 1) współpraca regionalna, 2) Rada Państw Morza Bałtyckiego, 3) Współpraca nordycko-bałtycka, 4) Strategia bałtycka UE, 5) Wymiar Północny, 6) Współpraca

Nordycka, 7) Partnerstwo Wschodnie, 8) współpraca bałtycka w ramach Parlamentu Europejskiego. Z polskiej perspektywy szczególnie ważna będzie dalsza relacja między projektem Wymiaru Północnego oraz Partnerstwa Wschodniego.

- Należy rozważyć stworzenie w polskim MSZ stanowiska specjalnego koordynatora do rozwoju i planowania współpracy Polski z pozostałymi krajami regionu Morza Bałtyckiego
- Należy zlecić prowadzenie dalszych prac studyjnych nad monitorowaniem sytuacji w regionie Morza Bałtyckiego oraz nad przygotowaniem konkretnych projektów współpracy.
- Należy wziąć pod uwagę możliwość nadania dodatkowego impulsu strategii bałtyckiej w ramach trójki pełniącej prezydencję w Unii w 2011 z udziałem Polski oraz Danii.



**Źródła**

Raport powstał w oparciu o analizę dokumentów, publikacji oraz opracowań poświęconych bezpieczeństwu w rejonie Morza Bałtyckiego.

Wszystkie dokumenty odnoszące się do współpracy w subregionie Morza Bałtyckiego a także narodowych koncepcji i projektów dostępne są na stronach internetowych urzędów i ministerstw (spraw zagranicznych, obrony narodowej a także kancelarii premierów i prezydentów) poszczególnych państw.

Nieocenionym źródłem informacji na bieżące tematy związane ze współpracą nordycką a także bałtycką jest portal i zarazem oficjalna strona Rady Nordyckiej [www.norden.org](http://www.norden.org) a także portal [www.balticsea.net](http://www.balticsea.net). Osobnym źródłem informacji są strony internetowe organizacji międzynarodowych UE i NATO, a także Rady Państw Morza Bałtyckiego ([www.cbss.st](http://www.cbss.st)).

Z polskich źródeł wykorzystano przede wszystkim raporty tygodniowe i analizy Ośrodka Studiów Wschodnich ([www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)). Osobne źródło informacji stanowiły poufne wywiady w Oslo, Kopenhadze, Sztokholmie, Helsinkach, Wilnie i Rydze z ekspertami ośrodków analitycznych oraz urzędnikami MSZ i MON, oraz w Brukseli – Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego oraz posłowie PE zaangażowani w pracę tzw. „grupy bałtyckiej”.

Dokumenty poświęcone Strategii Morza Bałtyckiego można natomiast znaleźć na stronie utworzonej przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej ([www.strategia-baltyk.ukie.gov.pl](http://www.strategia-baltyk.ukie.gov.pl))

**Źródła internetowe**

Kristian Atland, The European Arctic after the Cold War: How can we analyze it in terms of security?. FFI-Report, 2007, [www.ffi.no](http://www.ffi.no)

Alyson JK, Bailes, A Nordic Defence Pact? – and what it would mean for Iceland, Security Brief 4-2007, The Norwegian Atlantic Committee [www.dnak.no](http://www.dnak.no)

Jakub Godzimirski, High Stakes in the High North: Russian Norwegian Relations and their Implications for the EU, IFRI, 2007 [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

Bendik S, Whilst, Norway and Russia in the High North: Clash of Perceptions, Security Brief 1-2008, The Norwegian Atlantic Committee [www.dnak.no](http://www.dnak.no)

**Wybrana literatura**

Clive Archer (ed.), New Security Issues in Northern Europe. The Nordic and Baltic States and ESDP, Routledge 2008.

Alison Bailes, Gunilla Herolf Bengt, Sundelius, Nordic Countries and European Security and Defence Policy, SIPRI 1999.

Scott G. Borgerson, Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming, Foreign Affairs, March/April 2008.

Karl Brummer *The North and ESDP. The Baltic States, Denmark, Finland and Sweden*, European Foreign and Security Policy, no 7, Guetersloh, June 2007.

Paweł Jaworski, *Polska niepodległa wobec Skandynawii 1918-1939*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego seria Historia CXLIX, Wrocław 2001.

Olaf F. Knudsen (ed.), *Security, Strategies, Power Disparity and Identity. The Baltic Sea Region*, Ashgate 2007.

Beata Kołecka, *Państwa nordyckie Unii Europejskiej wobec problemów Unii*, Studia i Materiały PISM, Warszawa 1998.

Andrew A. Michta, *The Limits of Alliance. The United States, NATO, and the EU in North and Central Europe*, Rowman&Littlefield, 2006.

Hans Mouritzen, *Denmark's super Atlanticism*, *Journal of Transatlantic Studies*, 5(2) 2007, s. 155-167.

Hans Mouritzen, *The Nordic-Baltic Area, Divisive Geopolitics at Work*, *Cambridge Review of International Affairs*, 19(3), s. 495-511.

Hans Mouritzen, *Choosing sides in the European Iraq conflict: A test of new geopolitical theory*, *European Security*, 15(2) 2006, s. 137-163.

Iver B. Neumann, *A region-building approach to Northern Europe*, *Review of International Studies* (1994) 20, s. 53-74.

Erik Noreen, *The Nordic balance: A security Policy Concept in Theory and Practice*, *Cooperation and Conflict*, XVIII, 1983, s. 43-56.

Zaneta Ozolina (ed.), *Baltic Sea Region after the Enlargement of the European Union: Future Prospects*, Riga 2006.

Jens Ringsmose, Sten Rynning, *The Impeccable Ally? Denmark, NATO, and the Uncertain Future of Top Tier Membership*, w: N. Hvidt, H. Mouritzen, *Danish Foreign Policy Yearbook 2008*, DIIS 2008, 55-84.

Ola Tunander, *Geopolitics of the North: Geopolitics of the Weak. A post-Cold War return to Rudolf Kjellen*, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 43 (2), s. 164-184.

Bożena K. Zyśk, *Norwegia wobec aktualnych tendencji w stosunkach transatlantycznych*, *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 4(32)2006.

Bożena K. Zyśk, *Ewolucja polityki bezpieczeństwa Norwegii po II wojnie światowej*, *Stosunki Międzynarodowe*, 1-2 (t.3) 2005, s. 57-77.

- 
- <sup>1</sup> I. B. NEUMANN, A region-building approach to Northern Europe, *Review of International Studies* (1994), 20, s. 73.
- <sup>2</sup> Zob. O. TUNANDER, Geopolitics of the North: Geopolitik of the Weak. A Post-cold War Return to Rudolf Kjellen, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 43 (2), 2008, s. 164-184.
- <sup>3</sup> K. POSTEL-VINAY, *The History of the International Regions, Geopolitics*, 12: 555-569, 2007
- <sup>4</sup> A. A. MICHTA, *The Limits of Alliance. The United States, NATO, and the EU in North and Central Europe*, Rowman&Littlefield, 2006, s. 14.
- <sup>5</sup> Zob. I. B. NEUMANN, *A region building...*, op. cit.
- <sup>6</sup> B. BUZAN, *People, States, and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 1991, s. 1990; quote after I. B. Neumann, *A region building...* op. cit., s. 54.
- <sup>7</sup> Autorem tej koncepcji jest K.W. Deutsch, w: *Political Community and the North Atlantic Area. International organization in the light of historical experience*, Princeton University Press, 1957. Na temat koncepcji wspólnoty bezpieczeństwa także w kontekście nordyckim zob: Emanuel Adler, Michael Barnett (ed.), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press 1998.
- <sup>8</sup> Zob. E. NOREEN, *The Nordic Balance: A Security Policy Concept in Theory and Practice, Cooperation and Conflict*, XVIII, 1983, s. 43-56.
- <sup>9</sup> Hans Mouritzen, *The Nordic-Baltic Area. Divisive Geopolitics at Work*, "Cambridge Review of International Affairs". Volume 19, No 3/2006.
- <sup>10</sup> Zob. J. RINGSMOSE, S. RYNNING, *The Impeccable Ally? Denmark, NATO, and the Uncertain Future of Top Tier Membership*, *Danish Foreign Policy Yearbook 2008*, s. 55-84.
- <sup>11</sup> Region ten obejmuje Morze Barentsa, Nordland w Norwegii, Półwysep Kola w Rosji, sięgając poza Ural do Nowej Ziemi, a na południu do Zatoki Botnickiej i jezior Ładoga i Onega.
- <sup>12</sup> *Barents 2020. A tool for a forward-looking High North Policy*.
- <sup>13</sup> Chodzi o wyznaczenie granicy morskiej w oparciu o zasadę linii środkowej (jak chce Norwegia), lub południka (jak chce Rosja).
- <sup>14</sup> Tym zagadnieniom poświęcona jest cała seria analiz FOI autorstwa R. Larssona. Zob. tegoż *Implikacje projektu Nord Stream dla bezpieczeństwa, Międzynarodowy Przegląd Polityczny*, 22/2008.
- <sup>15</sup> T. STOLTENBERG, *Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009*. [www.regjeringen.no/ud](http://www.regjeringen.no/ud)
- <sup>16</sup> "The Nordic governments should issue a mutual declaration of solidarity in which they commit themselves to clarifying how they would respond if a Nordic country were subject to external attack or undue pressure."

- <sup>17</sup> P6\_TA(2006)0494 A Baltic Sea Strategy for the Northern Dimension. European Parliament resolution on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension (2006/2171(INI))
- <sup>18</sup> W opinii łotewskich obserwatorów Litwa lubi podkreślać na forach regionalnych swą dojrzałość strategiczną i tym samym przewagę nad Łotwą i Estonią.
- <sup>19</sup> E. TROMER, Baltic perspectives on the European Security and Defence Policy, w: A. BAILES, G. HEROLF, B. SUNDELIUS, Nordic Countries and European Security and Defence Policy, SIPRI 1999, s. 365.
- <sup>20</sup> Rosyjskojęzyczni na Łotwie i w Estonii, Prace OSW, zeszyt nr 14/2004.
- <sup>21</sup> Zob. K. BRUMMER, The North and ESDP. The Baltic States, Denmark, Finland and Sweden, European Foreign and Security Policy, no 7, Guetersloh, June 2007, s. 17.
- <sup>22</sup> M. LEONARD, N. POPESCU, Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska-Rosja, Europejska Rada Stosunków Zagranicznych i Fundacja Stefana Batorego, Londyn-Warszawa 2008.
- <sup>23</sup> Zob. K. BRUMMER, The North and ESDP. The Baltic States, Denmark, Finland and Sweden, European Foreign and Security Policy, no 7, Guetersloh, June 2007, s. 14.
- <sup>24</sup> O. TUNANDER, Geopolitics of the North, op. cit., s. 169.
- <sup>25</sup> An EU Strategy for the Baltic Sea Region, 2006.
- <sup>26</sup> P6\_TA(2006)0494 A Baltic Sea Strategy for the Northern Dimension. European Parliament resolution on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension (2006/2171(INI))
- <sup>27</sup> P. JAWORSKI, Polska niepodległa wobec Skandynawii 1918-1939, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, seria Historia CXLIX, Wrocław 2001.

# [ *Noty o autorach* ]

**DR MAREK A. CICHOCKI**

Dyrektor programowy Centrum Europejskiego Natolin

e-mail: mcichocki@natolin.edu.pl

**DR OLAF OSICA**

Analityk Centrum Europejskiego Natolin

e-mail: osicao@natolin.edu.pl

