



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 74 (1424), 4 listopada 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynar • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Znaczenie Wysp Alandzkich dla bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego

Wojciech Lorenz, Szymon Zaręba

Niezależnie od niedawnych doniesień o możliwej remilitaryzacji Wysp Alandzkich, Finlandia będzie wzmacniać swoją zdolność do ich obrony, utrzymując w mocy umowy międzynarodowe określające ich specjalny status. Kluczowa dla bezpieczeństwa archipelagu będzie współpraca wojskowa Finlandii ze Szwecją. Do zwiększenia wiarygodności odstraszenia Rosji w regionie, także na poziomie nuklearnym, konieczne będą częstsze ćwiczenia z udziałem państw NATO, w tym zwłaszcza USA i Wielkiej Brytanii.

Fiński minister obrony Jussi Niinistö ostrzegął na początku października, że obrona Wysp Alandzkich byłaby utrudniona z powodu ich zdemilitaryzowanego statusu. Jego zdaniem Wyspy mogą być łatwym celem ataku przez zaskoczenie, jakiego Rosja dokonała na Krymie. Wypowiedzi ministra spotkały się z krytyką opozycji oraz przedstawicieli autonomicznego regionu Wysp Alandzkich, którzy uznali je za pierwszy krok do wycofania się Finlandii z międzynarodowych porozumień określających specjalny status Wysp. Premier Juha Sipilä oraz minister spraw zagranicznych Timo Soini zapewnili, że rząd nie prowadzi rozmów na ten temat i będzie respektował umowy.

Jednak ze względu na agresywną politykę Rosji w regionie Morza Bałtyckiego, część fińskich polityków, ekspertów i dowódców wojskowych popiera zwiększenie zdolności do obrony Wysp. W ostatnich latach Rosja wzmocniła potencjał ofensywny w Zachodnim Okręgu Wojskowym, nie tylko w obwodzie kaliningradzkim, lecz także w pobliżu fińskich granic (m.in. o nowe okręty desantowe dla Floty Bałtyckiej, śmigłowce i wojska specjalne). Na możliwe zagrożenia dla Finlandii wskazują scenariusze niektórych rosyjskich ćwiczeń. Na przykład w marcu 2015 r. podczas manewrów z udziałem 30 tys. żołnierzy ćwiczone zajęcie szwedzkiej Gotlandii, duńskiego Bornholmu i właśnie Wysp Alandzkich. Fińskie władze podkreślają też, że w rosyjskich mediach prowadzona jest kampania propagandowa wymierzona w Finlandię, kwestionująca m.in. jej niepodległość.

Strategiczne znaczenie Wysp. Wyspy Alandzkie to archipelag ponad 6500 wysp i wysepek na Morzu Bałtyckim położonych między Finlandią a Szwecją u wejścia do Zatoki Botnickiej. Ze względu na swoje położenie jest on kluczowy dla bezpieczeństwa obu państw. Po rozpadzie ZSRR oraz rozszerzeniu UE i NATO wzrosło także znaczenie Wysp w kalkulacjach strategicznych Rosji. Region Morza Bałtyckiego Rosja traktuje jako jeden obszar operacyjny, w którym ma nad NATO przewagę ułatwiającą przeprowadzenie działań ofensywnych przez zaskoczenie. W interesie Rosji mogłoby leżeć zajęcie Wysp i tym samym wywołanie kolejnego konfliktu terytorialnego w Europie, np. w celu powstrzymania Finlandii i Szwecji przed wejściem do Sojuszu. Rosyjska kontrola nad Wyspami utrudniłaby obronę terytorium Finlandii i Szwecji oraz ograniczyła możliwość wsparcia Finlandii przez Szwecję. Umożliwiłaby też blokowanie przestrzeni powietrznej i morskich szlaków komunikacyjnych istotnych w scenariuszach misji kolektywnej obrony NATO w regionie Morza Bałtyckiego. Rosja mogłaby przy tym postrzegać podważenie integralności terytorialnej Finlandii jako sposób na zniechęcenie NATO do eskalacji konfliktu i jednocześnie skłonienie najważniejszych państw Sojuszu do rozpoczęcia negocjacji nad nową architekturą bezpieczeństwa w Europie.

Prawne możliwości zmiany statusu Wysp. Finlandia jest zobowiązana do demilitaryzacji Wysp w czasie pokoju (zakaz rozmieszczania wojsk i uzbrojenia) oraz ich neutralizacji w czasie wojny (zakaz prowadzenia operacji wojskowych) na podstawie czterech umów międzynarodowych. Jedną z nich (dwustronną, z 1940 r.) pozostaje związana wyłącznie w stosunku do Rosji. Dwie inne (z 1856 i 1921 r.) wiążą ją w odniesieniu do szeregu państw europejskich, należących w większości do NATO, m.in. Polski. Natomiast stronami traktatu pokojowego z 1947 r. oprócz Finlandii są: Rosja, Białoruś, Ukraina, Czechy, Słowacja, Wielka Brytania i kilka państw pozaeuropejskich.

Żadna z czterech umów nie przewiduje możliwości jej zawieszenia lub wycofania. W takich sytuacjach, zgodnie z normami zwyczajowego prawa międzynarodowego, skorzystanie z jednej z tych opcji jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy wyrażą na to zgodę wszystkie strony traktatu. Finlandia musiałaby więc przekonać do idei remilitaryzacji Wysp Alandzkich strony wszystkich czterech umów, w tym Rosję.

Aby obojętnie spojrzeć na sprzeciw Rosji, rząd fiński mógłby powołać się na nieważność dwustronnej umowy z 1940 r. jako zawartej pod przymusem – kilka miesięcy po wojnie zimowej z ZSRR, w sytuacji bardzo napiętych relacji radziecko-fińskich. Możliwość unieważnienia traktatów wymuszonych pod wpływem siły lub groźby jej użycia przysługuje bezwzględnie i bezterminowo. Nie dotyczy ona jednak traktatów pokoju z państwem agresorem, więc nie mogłaby być zastosowana wobec kolejnej umowy – traktatu pokojowego zawartego przez Finlandię jako byłą sojuszniczkę III Rzeszy w 1947 r.

Aby uchylić się od obowiązku demilitaryzacji Wysp wynikającego z tego właśnie traktatu, Finlandia mogłaby rozważać jednostronne wycofanie się z jego art. 5. W latach 90. wypowiedziała już inną część tej umowy, która ograniczała jej możliwość rozwijania sił zbrojnych, co nie spotkało się ze sprzeciwem żadnej ze stron. Jednak postanowienia nakładające limity broni miały regulować jedynie sytuację bezpośrednio po II wojnie światowej, a więc nie miały charakteru trwałego. W odróżnieniu od nich, przepis określający status Wysp Alandzkich dotyczył obszaru, który od dawna był już zdemilitaryzowany. Miał więc potwierdzać nienaruszalność status quo mimo głębokich zmian architektury bezpieczeństwa w basenie Morza Bałtyckiego, jakie zaszły po II wojnie światowej. Ewentualna próba jednostronnego wypowiedzenia art. 5 spotkałaby się więc raczej z protestem Rosji.

Rząd Finlandii mógłby też argumentować, że w związku ze zmianą środowiska bezpieczeństwa po aneksji Krymu doszło do zasadniczej zmiany okoliczności (*rebus sic stantibus*), która uzasadnia wygaśnięcie art. 5 traktatu z 1947 r. i remilitaryzację Wysp. Wymagałoby to jednak udowodnienia, że ogólny poziom bezpieczeństwa Finlandii jest obecnie mniejszy niż w 1947 r. i że jego obniżenia nie można było przewidzieć w momencie podpisywania traktatu. Zwłaszcza ten drugi wymóg wydaje się niemożliwy do spełnienia. Tak więc nawet gdyby Finlandii udało się wycofać za zgodą stron z umów z 1856 i 1921 r. oraz unieważnić umowę z 1940 r., pozostanie zobowiązana do demilitaryzacji Wysp Alandzkich na podstawie traktatu pokojowego z 1947 r.

Oznacza to, że aby dokonać remilitaryzacji Wysp, fiński rząd musiałby świadomie naruszyć traktat z 1947 r., co mogłoby sprowokować Rosję do reakcji polityczno-wojskowej. Finlandia dostarczyłaby też Rosji propagandowego argumentu, że obecna architektura oparta na normach prawa międzynarodowego nie leży w interesie ani Rosji, ani Zachodu.

Zdolność do odstraszenia zagrożeń i obrony Wysp. Polityka Finlandii opiera się na wiarygodnej obronie terytorialnej i utrzymywaniu dobrosąsiedzkich stosunków z Rosją. W związku ze wzrostem zagrożeń w regionie Morza Bałtyckiego Finlandia próbuje jednak wzmocnić zdolność do obrony poprzez współpracę z państwami nordyckimi, UE i NATO. Od czasu wstąpienia do UE w 1995 r. Finlandia nie jest państwem neutralnym i formalnie może liczyć na gwarancje bezpieczeństwa w ramach art. 42.7 Traktatu o Unii Europejskiej. Ich wypełnienie jest jednak utrudnione, ponieważ Unia nie prowadzi planowania obronnego i nie ma zintegrowanych sił na potrzeby operacji obronnych. W razie zagrożenia Finlandia byłaby więc zmuszona polegać na współpracy bilateralnej z państwami UE, przede wszystkim ze Szwecją, która obiecała jej wsparcie militarne w sytuacji kryzysu. Współpraca obu państw już teraz uwzględnia m.in. tworzenie wspólnych jednostek morskich i lądowych oraz udostępnianie lotnisk i portów na potrzeby misji obronnych.

Finlandia i Szwecja w sposób skoordynowany pogłębiają też współpracę z NATO w formacie „28 plus 2”, nie mogą jednak liczyć na gwarancje bezpieczeństwa z art. 5 traktatu północnoatlantyckiego. Chociaż spełniają warunki członkostwa, to zwłaszcza w przypadku Finlandii szanse na rozpoczęcie procedury akcesji są znikome m.in. ze względu na niskie (nieprzekraczające 25%) poparcie dla przystąpienia do NATO. Finlandia i Szwecja podpisały jednak w ostatnich latach z NATO umowy o stacjonowaniu sił (Host Nation Support), które umożliwiają prowadzenie na ich terytorium ćwiczeń przez państwa członkowskie Sojuszu. W sytuacji zagrożenia umowy te pozwalałyby na rozmieszczenie sił państw NATO i UE w ramach koalicji chętnych lub na zasadzie dwustronnej.

Szansę na uzyskanie takiego wsparcia może zwiększać porozumienie o współpracy wojskowej z Wielką Brytanią, podpisane podczas lipcowego szczytu NATO w Warszawie, a także deklaracja o zacieśnieniu współpracy obronnej z USA, przyjęta 7 października (podobne umowy z USA i Wielką Brytanią wcześniej podpisała Szwecja). Oba państwa liczą też na rozwój współpracy z Polską. W czerwcu Szwecja i Finlandia wysłały swoje oddziały na ćwiczenia „Anakonda 2016”, największe w regionie manewry uwzględniające scenariusze obrony terytorialnej.

Wnioski. Finlandia nie może łatwo zmienić zdemilitaryzowanego i zneutralizowanego statusu Wysp Alandzkich, zagwarantowanego w umowach międzynarodowych. Ze względu na ewentualne konsekwencje zajęcia archipelagu przez Rosję konieczne jest jednak wzmocnienie zdolności Finlandii do jego obrony. W tym celu kluczowa jest współpraca Finlandii ze Szwecją, która jest w stanie najszybciej rozmieścić w pobliżu Wysp morskie i lądowe systemy przeciwokrętowe oraz obrony przeciwlotniczej, utrudniające przeprowadzenie ofensywnej operacji przez zaskoczenie. Na poziomie regionu głównym obszarem współpracy – także z udziałem Polski – powinna być wymiana informacji wywiadowczych oraz zbudowanie cywilno-wojskowego systemu monitorowania ruchu cywilnych statków, które mogą być wykorzystane w scenariuszach działań hybrydowych, poniżej progu wojny. Elementem odstraszenia Rosji, która demonstruje gotowość użycia broni nuklearnej w konflikcie regionalnym, mogą być też częstsze ćwiczenia z udziałem państw NATO, zwłaszcza USA i Wielkiej Brytanii. Wojskowe zaangażowanie obu mocarstw nuklearnych w regionie Morza Bałtyckiego może sygnalizować ich gotowość do zdecydowanej reakcji w przypadku konfliktu.