

Marcin Lason

prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID 0000-0001-8008-3325

ZMIANY W POLITYCE OBRONNEJ SZWECJI PO 2014 ROKU

Wprowadzenie

Szwecja zalicza się do państw małych. W konsekwencji jej koncepcja polityki obronnej, sprawdzona w czasie zimnej wojny, zakłada obronę totalną, a zatem udział w niej nie tylko sił zbrojnych, ale i komponentu cywilnego. W pewnym uproszczeniu – całego społeczeństwa. W regionie nordycko-bałtyckim to rozwiązanie jest praktykowane wspólnie przez wiele państw, np. Finlandię czy państwa bałtyckie. Koncepcja ta zakłada między innymi, że działania zbrojne będą toczyły się na terytorium napadniętego państwa i potrwać długo, a ukształtowanie terenu sprzyja obrońcom, także do tego, by prowadzić działania partyzanckie¹. Warunkiem jej powodzenia jest wola społeczeństwa, które musi chcieć oprzeć się agresorowi i nie ulec, nawet kiedy terytorium zostanie czasowo zajęte. Ponadto potrzebna jest szybka mobilizacja sił zbrojnych i nasycenie terytorium państwa wojakiem, np. obroną terytorialną. Dla państwa małego jest to właściwa forma przygotowań obronnych ze względu na jego ograniczony potencjał. Założeniem obrony jest odstraszenie potencjalnego przeciwnika, dla którego koszty jej przełamania będą zbyt duże w stosunku do potencjalnych zysków. W efekcie rosyjskiej agresji

¹ C. von Clausewitz, *On War*, New York 2006, s. 159. [Zdaniem M.L. tłumaczenie własne oryginału najlepiej oddaje istotę rzeczy, dlatego nie korzystał z wydania polskiego – przypis red.].

na Ukrainę w 2014 r. władze Szwecji zdecydowały się wrócić do tego modelu obrony, transformując go do wymiaru wymaganego przez uwarunkowania polityki bezpieczeństwa w XXI w., w szczególności postęp technologiczny i uzależnienie państwa od elektronicznych środków komunikacji. Niezmienne pozostało jednak założenie, że obrona totalna nie może oznaczać totalnej anihilacji ludności, którą trzeba chronić np. poprzez dostępność do rozbudowanego systemu schronów, który powinien pomieścić prawie wszystkich mieszkańców państwa².

Artykuł ma na celu analizę zmian, jakie wprowadzono w założeniach szwedzkiej polityki obronnej po 2014 r., nakreślenie jej koncepcji oraz wskazanie na warunki powodzenia realizacji, tkwiące m.in. w szwedzkiej kulturze politycznej i umiejętności wypracowania konsensusu wokół polityki obronnej. Ponadto wskazanie znaczenia operacji wojskowych poza granicami państwa, w kontekście konieczności wyważenia priorytetu dla obrony własnego terytorium i chęci okazywania solidarności wobec problemów innych państw poprzez ich wsparcie wojskowe.

Rozważania oparte zostaną na materiałach źródłowych publikowanych w języku angielskim oraz opracowaniach naukowych dotyczących szwedzkiej polityki bezpieczeństwa i obrony po zakończeniu II wojny światowej. W zastosowanym podejściu widoczna będzie teoria miejsca państwa małego w stosunkach międzynarodowych przy zastosowaniu podejście neorealistycznego.

Uwarunkowania polityki obronnej i bezpieczeństwa Szwecji

Szwecja jest czwartym co do wielkości państwem Europy o powierzchni 412 tys. km², liczącym 10 mln 250 tys. ludności (w tym 16% to imigranci), z czego ok. 85% mieszka w południowej części państwa. Gęstość zaludnienia jest niska i wynosi 22 osoby na km². Państwo to jest monarchią konstytucyjną z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów, w którym monarcha odgrywa rolę reprezentacyjną. Szwecja podzielona jest na 21 regionów i 290 gmin o dużej powierzchni, co wynika z wielkości państwa i ma znaczenie dla organizacji polityki obronnej. Szwecję cechuje także wysoki poziom rozwoju gospodarczego, a co za tym idzie – wysoki poziom życia ludności, osiągnięty dzięki zręcznej polityce neutralności, industrializacji oraz stabilności politycznej, z dominującą pozycją socjaldemokracji. Zgodnie z danymi Eurostatu PKB na jednego mieszkańca w Szwecji wynosi 123% średniej unijnej przy zastosowaniu waluty umownej zwanej standardem siły nabywczej (SSN). Daje jej to 7. miejsce w gronie państw Unii Europejskiej³.

Ujmując rzecz syntetycznie, do najważniejszych uwarunkowań polityki obronnej i bezpieczeństwa Szwecji należą:

² Por. P. Ziemiński, *Szwecja wraca do bunkrów*, 10.03.2018, Defence.24, <https://www.defence24.pl/szwecja-wraca-do-bunkrow> [dostęp: 28.04.2019].

³ Życie w Unii Europejskiej, Eurostat, 12.03.2019, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_pl#tab-2-1 [dostęp: 2.04.2019].

- a) Kultura strategiczna ukształtowana przez położenie geograficzne, w tym bliskość Federacji Rosyjskiej, demografię, w szczególności małą liczbę ludności i jej nordycki charakter. Ponadto chęć i możliwość wykorzystania bliskości dużych rynków zbytu i prowadzenia intensywnych stosunków handlowych z bliskimi terytorialnie państwami, przede wszystkim Wielką Brytanią, Rosją i Niemcami.
- b) Nieuczestniczenie w sojuszu wojskowym oraz brak porozumień dwustronnych o charakterze sojuszniczym. Dopiero w związku z członkostwem w Unii Europejskiej położono nacisk na rozwój polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach tej organizacji oraz deklarowanie solidarności wobec jej członków i liczenie na takową. Przy uwzględnieniu, że ONZ ma być najważniejszą odpowiedzialną za światowy pokój i bezpieczeństwo organizacji.
- c) Historię – od 1814 r. państwo to nie było w stanie wojny, co stało się fundamentem jej przyszłej polityki. Był to wniosek z doświadczeń historycznych, ponieważ wojny napoleońskie, w których Szwecja brała udział, przyniosły jej stratę ok. 1/3 terytorium. Dwie podstawowe wytyczne nowej polityki mówiły o nieangażowaniu się w sojusze i unikaniu konfliktów zbrojnych. Politykę opartą o takie założenia można nazwać neutralnością (nawet jeśli nie jest ona formalnie ogłoszona i potwierdzona stosownymi umowami międzynarodowymi). Koniecznym warunkiem jej powodzenia jest posiadanie dużych zdolności obronnych oraz stosownego poziomu niezależności gospodarczej, dążenie do czego cechowało politykę szwedzką w kolejnych dziesięcioleciach. Świadectwem powodzenia przyjętej polityki był fakt uniknięcia przez Szwecję udziału w pierwszej i drugiej wojnie światowej, przy jednoczesnym prowadzeniu elastycznej polityki zależnej od okoliczności, np.: handel z Niemcami w czasie obu wojen, wysłanie ok. tysiąca ochotników do wsparcia Finów walczących o swoją niepodległość w 1918 r. oraz 8 tys. „wolontariuszy” w czasie wojny fińsko-radzieckiej w latach 1939–1940, wreszcie – umożliwienie lotnictwu alianckiemu wykorzystanie szwedzkich baz w latach 1944–1945 r. W czasach zimnej wojny, pozostając poza blokami polityczno-wojskowymi i wprowadzając koncepcję obrony totalnej, Szwecja starała się prowadzić politykę bezaliansowości, pozostając jednak w strefie zachodniej i licząc na pomoc wojskową, przede wszystkim ze strony USA, gdyby była ona konieczna. Szczególnie po rezygnacji z pryncypialnej broni jądrowej, co Szwecja uczyniła m.in. na prośbę tegoż mocarstwa. Szwecja pozostaje przy tym bardzo silnym militarnie państwem, dysponując m.in. czwartym co do wielkości lotnictwem myśliwskim na świecie w owym czasie. Rzecz zmieniła się po zakończeniu zimnej wojny i chęci wykorzystania przez Szwecję tzw. dywidendy pokojowej, co doprowadziło do redukcji sił zbrojnych zarówno ilościowej, jak i jakościowej. W 1995 r. Szwecja wstąpiła także do Unii Europejskiej, co oznaczało, że

staje się członkiem organizacji, w której w trakcie kolejnych lat wypracowano i wprowadzono Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Bezpieczeństwa i Obrony. Szwecja stała się jej orędownikiem, licząc, szczególnie po traktacie lizbońskim, że pozostałe państwa okażą jej solidarność w razie potrzeby, a także deklarując jednostronnie, że ona sama się do takiej poczuwa i jest na taką gotowa. Zmiany wprowadzone w latach dziewięćdziesiątych XX i pierwszej dekadzie XXI w. nadawały prymat zdolnościom ekspedycyjnym sił zbrojnych, a nie obronnych, zgodnie z ówczesną logiką podejścia do zagrożeń dla bezpieczeństwa i obronności państwa, nie tylko Szwecji. Zatem obrona totalna przestała być priorytetem dla rządzących i społeczeństwa. W efekcie w latach 1990–2009 liczba batalionów wojska spadła z 84 do 7, ilość członków Gwardii Krajowej ze 125 do 22 tys., a samolotów bojowych z 320 do 100⁴. Pozostawione siły miały być wystarczające do okazywania solidarności innym państwom, zgodnie z doktryną solidarności przyjętą w 2009 r.

- d) Rola międzynarodowa Szwecji – mediatora, państwa miłującego pokój, angażującego swe siły w jego obronie, pozostającego uczciwym, bezstronnym pośrednikiem pomiędzy spierającymi się stronami. Jej tworzeniu i odgrywaniu służą także utworzone w Szwecji ośrodki badań naukowych nad pokojem międzynarodowym, znane na całym świecie, np. SIPRI. Działania na rzecz przyjęcia i odgrywania takiej roli prowadzono już w czasie zimnej wojny. Świetnym tego przykładem jest aktywność Szwecji na forum ONZ, w tym wysyłanie żołnierzy na operacje pokojowe pod flagą tej organizacji od 1948 r.

Aneksja Krymu i działania zbrojne we wschodniej Ukrainie nie pozostawiły żadnych wątpliwości co do priorytetów zmian w szwedzkiej polityce obronnej, o których dyskutowano już od czasu wojny w Gruzji w 2008 r. Tym bardziej, że region nordycko-bałtycki został także narażony na wojskowe oddziaływanie Federacji Rosyjskiej, czego dowodziły liczne prowokacje, np. ze strony rosyjskich sił powietrznych, prowadzone także w latach 2011–2013. Przekonywały one Szwedów, że ich państwo utraciło zdolności do skutecznej obrony własnego terytorium. To rodziło wzrost zainteresowania i przyzwolenie na współpracę z NATO, w czym widziano ratunek dla własnej bezbronności, związany także z praktycznym porzuceniem koncepcji obrony totalnej – stąd jej renesans w drugiej dekadzie XXI w. Sprzyjały temu scenariusze rosyjskich ćwiczeń wojskowych zakładające desant na szwedzkie wyspy czy widywane okresowo okręty podwodne, których nie udawało się zidentyfikować. To nakazało władzom szwedzkim radykalne zmiany w polityce obronnej. By kupić na nie potrzebny czas, konieczna stała się intensyfikacja współpracy międzynarodowej,

⁴ *International Defence Cooperation Efficiency, Solidarity, Sovereignty*, Report from the Inquiry on Sweden's International Defence Cooperation Fo 2013:B, Government Offices of Sweden, Ministry of Defence, s. 22.

ale tym razem skoncentrowanej na obronie terytorium. Zatem, dla przykładu, dokonano wzmocnienia współpracy wojskowej z Finlandią, czego podstawą stał się raport sił zbrojnych obu państw z 2015 r. Pojawiła się także deklaracja polityczna o wspólnym udziale w działaniach zbrojnych w wypadku ataku na jedno z państw. Jednak nie podano tego w formie jednoznacznej i bezwarunkowej, czego świadectwem są zapisy Memorandum of Understanding⁵ podpisanego w 2018 r. Dodatkowo intensyfikowano kontakty z NATO. W 2014 r. podpisano tzw. Host Support Memorandum of Understanding⁶, oficjalnie na potrzeby właściwego prowadzenia ćwiczeń wojskowych na terenie Szwecji, a od 2013 r. Szwecja uczestniczy w Siłach Odpowiedzi NATO. Jest to wyraz jej solidarności, ale i – wracając do XX w. – jej elastycznej neutralności. Dlatego władze Szwecji z przekonaniem twierdzą, że pozostaje ona poza sojuszami wojskowymi i nie zamierza wstąpić do NATO. Dodatkowo członkostwo w Unii Europejskiej wykorzystywane jest do akcentowania koniecznej solidarności obronnej członków. Ze względu na politykę USA, prowadzoną przez prezydenta Donalda Trumpa, Szwecji trudno jest budować relacje z tym państwem, można jednak przypuszczać, że władze tego państwa, potrafiące prowadzić elastyczną politykę, będą w stanie poradzić sobie i z tym wyzwaniem dla polityki obronnej i bezpieczeństwa przełomu drugiej i trzeciej dekady XXI w.

Założenia polityki bezpieczeństwa i obronnej Szwecji na lata 2016–2020

W czasie zimnej wojny szwedzkie siły zbrojne liczyły ok. 100 tys. żołnierzy, ponadto 350 tys. członków Gwardii Krajowej i Obrony Lokalnej, wspieranych przez 200 tys. ludzi w obronie cywilnej oraz ok. 750 tys. przeszkolonych rezerwistów. To dawało potencjał odstraszenia oparty na przekonaniu przeciwnika o poniesieniu przez niego fatalnych, a wręcz totalnych strat w wypadku agresji. Jak już wspomniano, zmiany polityczne po zakończeniu zimnej wojny doprowadziły do utracenia dużych zdolności obronnych posiadanych przez Szwecję. Rosyjska agresja na Ukrainę stała się szansą na zmiany w tym obszarze i wzmocnienie obronności państwa. W tym kierunku zaczęli zmierzać szwedzcy politycy.

Warto podkreślić, że kreacją nowej polityki obronnej i bezpieczeństwa zajął się rząd lewicy i zielonych, który został powołany w efekcie wyborów

⁵ *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Kingdom of Sweden on Defence Cooperation*, 9 July 2018, <https://www.government.se/49fcef/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/2018/mou-finnish-swedish-defence-cooperation-20180625-signerad.pdf> [dostęp: 12.12.2018].

⁶ *Memorandum of Understanding between The Government of the Kingdom of Sweden and Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation as well as Supreme Headquarters Allied Powers Europe regarding the Provision of Host Nation Support for the Execution of NATO Operations/exercise/Similar Military Activity*, 4.09.2014, <https://www.alliansfriheten.se/wp-content/uploads/2015/01/Vardlandsavtalet.pdf> [dostęp: 6.01.2019].

w 2014 r. i porażki rządzącej wcześniej centroprawicy. Polityka rosyjska wywarła duży wpływ na postrzeganie zagrożeń dla bezpieczeństwa przez nowo wybrany parlament i rząd. Świadomość faktu, że Szwecja znajduje się w regionie bałtyckim, który stał się areną nowej zimnej wojny, oraz doświadczenia związane z brakiem przygotowania do obrony własnego terytorium w połączeniu z retoryką prezydenta Donalda Trumpa sprawiły, że w 2015 r. parlament zdecydował o zwiększeniu wydatków na obronność oraz o przebudowie sił zbrojnych z priorytetem zdolności obronnych. Uznano, że będzie nim obrona terytorialna jako środek realizacji koncepcji obrony totalnej, zaś pierwszym terytorium, na którym należało wzmocnić obronność, strategicznie położona wyspa Gotlandia. Reorientacja polityki dotyczyła także NATO, które wbrew oczekiwaniom części elektoratu lewicowego nie zostało zmarginalizowane przez nowy rząd, lecz pozostało na pozycji, jaką w polityce bezpieczeństwa i obrony zajmowało podczas rządów poprzedników. Za filary tych polityk uznano budowę własnych zdolności obronnych, współpracę dwustronną i regionalną, w tym z NATO. Pozostawiono jako ważną aktywność międzynarodową Szwecji, szczególnie w ramach ONZ, ale zrezygnowano z nadawania jej priorytetu kosztem obrony terytorium państwa. Uznano także, że prawdopodobieństwo agresji na Szwecję jest małe, jednak istnieje ryzyko wystąpienia pewnych zbrojnych incydentów na jej terytorium.

Podstawą prac nad nową polityką stały się raporty parlamentarnej Komisji Obrony z lat 2013–2014. Na ich podstawie opracowano Plan obrony Szwecji na lata 2016–2020 przedstawiony w parlamencie w kwietniu 2015 r. Co najważniejsze, jego założenia zostały wypracowane i wsparte przez pięć partii, od lewicy, przez zielonych, do chadeków, co pokazuje, że wypracowano konsensus polityczny wokół obronności. Jest to klucz do jej powodzenia, ponieważ ze względu na swoje specyfiki, ma ona charakter długoterminowy i powinna być prowadzona do osiągnięcia zakładanych przez rządy rezultatów, niezależnie od środowisk politycznych, z jakich się wywodzą. Co istotne, przyjęto plan stopniowego zwiększania wydatków na obronność, co ilustruje tabela nr 1.

Tabela 1. Plan wydatków obronnych na lata 2016–2020 (w mln SEK)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Basic planning(1)	42 031	43 087	43 881	46 026	47 576	222 601
Additional funding (2)	1324	1900	2200	2320	2500	10 244
Total sum	43 355	44 987	46 081	48 346	50 076	232 845

Źródło: *Sweden's Defence Policy 2016–2020*, Government Offices of Sweden, s. 4, https://www.government.se/49c007/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020 [dostęp: 3.01.2019].

Stwierdzono, że obrona militarna Szwecji, pozostając filarem obrony totalnej, leży w sferze odpowiedzialności sił zbrojnych. Składają się na nią Wojska Lądowe, Marynarka Wojenna, Siły Powietrzne, Gwardia Krajowa, kontrwywiad

i wywiad wojskowy, jednostki wsparcia logistycznego i medycznego oraz jednostki szkolne, szkoły i centra szkoleniowe, wreszcie Naczelne Dowództwo Sił Zbrojnych kierowane przez Dowódcę Naczelnego Sił Zbrojnych. Na koniec grudnia 2017 r. szwedzkie siły zbrojne liczyły 20 tys. ludzi, w tym 5400 pracowników cywilnych, odpowiednio – 83% mężczyzn i 17% kobiet. Do Gwardii Krajowej należało 21 700 osób (ok. 88% mężczyzn i 12% kobiet, zatem z mniejszym ich udziałem niż w wojskach operacyjnych), w rezerwie znajdowało się 6500 osób. Ponadto służbę w niepełnym wymiarze godzin (okazjonalną) pełniło 4300 osób⁷.

Diagnoza stanu sił zbrojnych nakazała władzom przeznaczenie dodatkowych środków na obronność, a dokładnie na następujące cele⁸:

- a) odbudowę zdolności obronnych w wymiarze regionalnym i przygotowanie scenariuszy obronnych na czas wojenny;
- b) zakup sprzętu indywidualnego dla żołnierzy, łączności, systemów radarowych, ciężarówek, broni przeciwpancernej, sprzętu saperskiego, moździerzy dla Gwardii Krajowej;
- c) stworzenie dodatkowego batalionu zmotoryzowanego, dwóch kompanii rozpoznawczych i batalionowej grupy zmechanizowanej na Gotlandii;
- d) modernizację czołgów, bojowych wozów piechoty, moździerzy samobieżnych, dwóch korwet, lotnictwa bojowego i zdolności do uderzeń precyzyjnych na duże odległości;
- e) reorganizację struktury wojsk lądowych poprzez sformowanie dwóch brygad zmechanizowanych;
- f) przywrócenie stałej obecności wojskowej na Gotlandii, a dodatkowo odtworzenie tam Gwardii Krajowej;
- g) wzmocnienie zdolności do wykrywania i zwalczania okrętów podwodnych;
- h) zwiększenie zdolności do działań w cyberprzestrzeni;
- i) zwiększenie liczby ćwiczeń i szkoleń wojskowych;
- j) odnowienie obrony cywilnej.

Stwierdzono, że Gwardia Krajowa jest ważną częścią sił lądowych. Działając lokalnie, pełni istotną rolę w zdolnościach obronnych państwa, w szczególności chroniąc bazy sił powietrznych i marynarki wojennej oraz obiekty infrastruktury krytycznej. Dokonując przeglądu jej wyposażenia, na kolejny okres budżetowy zapowiedziano zakup łodzi i sprzętu łączności. Założono także,

⁷ *Personalsiffror, Siffror från 31 december 2017*, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-siffror/> [dostęp: 3.01.2019].

⁸ *Sweden's Defence Policy 2016–2020*, Government Offices of Sweden, 1.06.2015, https://www.government.se/49c007/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020 [dostęp: 3.01.2019]. Warto porównać szczegółowe obszary inwestycyjne z podanymi kwotami, jakie mają być na nie przeznaczone: *Summary, Remit of the Inquiry*, 7:2018, www.government.se/492373/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/2018/summary-sou-7-2018.pdf [dostęp: 3.01.2019].

że podstawowe szkolenie wojskowe dla członków Gwardii powinno trwać od 4 do 7 miesięcy⁹. Ponadto jednym z pierwszych kroków podjętych na rzecz rozwiązania problemów kadrowych wojska była decyzja o przywróceniu poboru, która zapadła w 2017 r., a weszła w życie od stycznia 2018 r.

Warto podać, że w latach 2013–2014 nastąpił skokowy (dwukrotny) wzrost wielkości personelu sił zbrojnych. To nie jedyny skutek wydarzeń na Ukrainie. W omawianym Planie obronnym Szwecji na lata 2016–2020 zapowiedziano także na tej podstawie przygotowanie nowej koncepcji obrony totalnej¹⁰, zatem przystającej do współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Obronę totalną traktowano jako sumę obrony militarnej i cywilnej¹¹, przy czym obronę cywilną zdefiniowano jako działania, które nie tylko mają wspierać bezpośrednio siły zbrojne, ale przede wszystkim zapewnić funkcjonowanie społeczeństwa w czasie działań wojennych: przede wszystkim ochronę populacji, dostęp do usług krytycznych dla jej przetrwania i dalej wsparcie sił zbrojnych. Zatem ich wsparcie to dopiero ostatni cel obrony cywilnej organizowanej przez instytucje państwowe i prywatne. Z zastrzeżeniem, że współcześnie ważną rolę będzie pełniła obrona psychologiczna¹², tak by ta cywilna – i nie tylko – mogła być w ogóle prowadzona. Stąd potrzeba działań państwa na rzecz jej przygotowania.

Widać tutaj wyraźnie powrót do koncepcji neutralności opartej na własnej sile, niezależnie od akcentowania współpracy regionalnej i dwustronnej jako gwarancji bezpieczeństwa. Stwierdzono, że będzie to właściwa odpowiedź na zagrożenia hybrydowe, która sprawdzi się podobnie jak w czasie zimnej wojny. Podkreślono rolę Gwardii Krajowej i organizacji proobronnych w przygotowaniach i prowadzeniu obrony totalnej. Co ciekawe, politycy lewicowi wyraźnie stwierdzili, że Szwecja musi się uzbroić, a zatem odwrócić proces rozbrajania państwa, który trwał przez szereg wcześniejszych lat. W efekcie nie tylko przedstawiono plan finansowania wspomnianych działań, ale nawet w kolejnych latach przeznaczano nań dodatkowe środki, np. dla samorządu terytorialnego w celu jego wzmocnienia w zakresie obrony cywilnej. Przedstawione założenia dotyczące polityki obronnej znalazły potem swoje odzwierciedlenie w wydanej w 2017 r. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego¹³. Jej zawartość wyraźnie dowodzi priorytetu dla realizacji interesu narodowego, jakim jest obrona terytorium państwa, ponad odgrywanie roli międzynarodowego mediatora i budowniczego pokoju na świecie. Jednocześnie Szwecja pozostaje aktywnym członkiem ONZ, której jest szóstym donatorem, a w latach 2017–2018 niestałym członkiem Rady Bezpieczeństwa.

⁹ *Ibidem*, s. 13.

¹⁰ *Sweden's Defence Policy 2016–2020...*, *op. cit.*, s. 3.

¹¹ *Ibidem*, s. 5.

¹² Czego znaczenie w koncepcji obrony totalnej już od początku XXI w. podkreślają władze Singapuru.

¹³ National Security Strategy, Prime Minister's Offices, Stockholm, 4.01.2017.

Ogłoszona koncepcja obrony totalnej doczekała się opracowania przez Komisję Obrony, pracującą na zlecenie Ministra Obrony. Na koniec 2017 r. przedstawiła ona pierwsze sprawozdanie ze swojej działalności pt. *Resilience – the total defence concept and the development of civil defence 2021–2025*. W tym miejscu warto zauważyć, że przyjmuje się pewne założenia już na kolejny okres planowania obronnego, by wypracować konsensus polityczny. To wskazuje na wysoką jakość szwedzkiej demokracji. W dokumencie na wstępie podano także, że są to rozważania początkowe, a szczegółowe zostaną przygotowane i opublikowane nie później niż w maju 2019 r. To wszystko ma znaczenie dla zapewnienia ciągłości politycznej, co w wypadku obronności ma szczególne znaczenie.

Autorzy dokumentu podają, że zgodnie ze szwedzkim podejściem obrona totalna oznacza podjęcie starań oraz planowania niezbędnych na przygotowanie Szwecji do prowadzenia wojny¹⁴ – to krótka i treściwa definicja, wskazująca na państwo i jego całość, a zatem także obywateli. Szwedzi precyzują dalej, że w ich ujęciu obrona totalna oznacza gotowość całego społeczeństwa do udziału w obronie wojskowej i cywilnej – biorą w niej udział wszyscy, zarówno indywidualnie obywatele, jak i instytucje, państwowe i prywatne, w tym przedsiębiorstwa. Można przyjąć, że jest to pierwsze założenie obrony totalnej, wyraz totalności obrony i przygotowań do niej, jako dotyczącej wszystkich. Przyjęto, że ma być odpowiedzią na agresję wymierzoną przeciw Szwecji, niezależnie od jej skali i prawdopodobieństwa, nawet nikłego. Zadaniem szwedzkich sił zbrojnych, wspieranych totalnie przez obywateli, jest zdobycie czasu niezbędnego do uzyskania pomocy z zewnątrz, jeśli będzie ona konieczna. Założono także przygotowania do działania ruchu oporu na terytoriach czasowo utraconych. Ponadto wskazano, jakie terytoria są najbardziej narażone na działania zbrojne, w szczególności Sztokholm i Gotlandię.

Drugim założeniem jest odstraszenie przeciwnika od podjęcia działań agresywnych wobec Szwecji. Obrona totalna ma przynieść atakującemu takie koszty, by ewentualne zyski nie rekompensowały poniesionych nakładów. Dlatego obrona totalna korzysta nie tylko ze środków wojskowych, z udziałem całego społeczeństwa, ale i politycznych, w tym dyplomatycznych oraz ekonomicznych.

Po trzecie założono, że obrona totalna musi pozwolić na przynajmniej trzy miesiące samodzielnych działań, do czasu przyścia pomocy z zewnątrz. Natomiast obywatele muszą być w stanie przetrwać samodzielnie, bez państwowego wsparcia, przez tydzień¹⁵. Kluczem jest przygotowanie społeczeństwa do transformacji tak, by potrafiło funkcjonować w czasie wojny. By nie utraciło woli do obrony i wsparcia swego państwa, szczególnie w początkowym czasie działań zbrojnych, który jest najtrudniejszy dla obywateli. Z tego względu wznowione zostaną przygotowania w zakresie obrony cywilnej, które zostały zaniechane,

¹⁴ *Resilience – the Total Defence Concept and the Development of Civil Defence 2021–2025*, The Swedish Defence Commission Secretariat – inofficial summary, 2017, s. 1.

¹⁵ *Ibidem*, s. 2.

co doprowadziło do utraty zdolności, jakie państwo i naród posiadały jeszcze w czasie zimnej wojny. Przy czym odbudowa zdolności musi brać pod uwagę zmiany, jakie w tym czasie zaszły w społeczeństwie. Przede wszystkim jego cyfryzację, która nie uwzględnia konieczności przygotowań na przejście życia codziennego do warunków działań wojennych – oznaczałyby one kres komunikacji elektronicznej, a co za tym idzie: chaos społeczny, gospodarczy itd. Z tego względu obrona totalna musi pozwolić na powstrzymanie zakłóceń w funkcjonowaniu społeczeństwa w tych warunkach, w jakich przyjdzie mu funkcjonować w czasie wojny.

Nie wchodząc w szereg kwestii szczegółowych, warto podkreślić, że autorzy raportu proponują utworzenie specjalnej agencji obrony psychologicznej, ponieważ podstawą obrony totalnej jest wiara i wola mieszkańców, by ją prowadzić. To pokazuje, że Szwedzi wyciągają wnioski z przebiegu konfliktów zbrojnych w ostatnich latach, podczas których propaganda i dezinformacja odgrywa pierwszoplanową rolę. Obrona przed nią jest równie ważna dla Szwedów jak zabezpieczenie zapasów wody, żywności, lekarstw oraz źródeł energii. Przygotowanie się na niemożność korzystania z kart płatniczych i poradzenie sobie obywateli w życiu w „świecie offline”.

W planach nowej koncepcji obrony totalnej, adekwatnej do wyzwań i zagrożeń XXI w., uznano, że Szwecja musi wytrwać do czasu uzyskania pomocy z zewnątrz. Przywołano w niej bowiem deklarację solidarnościową wobec członków Unii Europejskiej, mając nadzieję, że ci nie zostawią Szwedów bez wsparcia militarnego. To pokazuje niezbędną Szwecji, jako państwu małemu, wsparcie z zewnątrz, a zatem konieczność posiadania jeśli nie sojuszników (formalnych), to partnerów, którzy udzielą jej pomocy. Innymi słowy, posiadanie sojuszników, których nie może zrzeszać sojusz polityczno-militarny, jakim jest NATO, ponieważ Szwedzi nie są na razie gotowi na akceptację przystąpienia do niego, uznając, że ich polityka neutralności, bezaliansowości i solidarności sprawdziła się, zapewniając im gospodarczą prosperitę i bezpieczeństwo. Federacja Rosyjska zaś może ewentualną akcesję do NATO odebrać jako swoje zagrożenie i stać się rzeczywiście niebezpieczną dla Szwecji. Rosjanie zapewne będą starali się utrzymać Szwedów w tym przekonaniu.

Oprócz wspomnianych zdolności wojskowych, które należy rozwijać, Szwedzi przystąpili także do szybkich działań na rzecz edukacji społeczeństwa w zakresie zmian w polityce obronnej i przygotowania się na kryzys lub wojnę. Wszystkie gospodarstwa domowe na przełomie maja i czerwca 2018 roku otrzymały broszurę, przygotowaną w 13 językach, a zatytułowaną *Jeśli nadejdzie kryzys lub wojna*¹⁶. Jej zawartość ma być instrukcją zachowania dla obywatela, tak by zgodnie z przyjętymi założeniami obrony totalnej był on w stanie przetrwać bez pomocy państwa przez pierwszy tydzień działań wojennych. Zatem

¹⁶ *If Crisis or War Comes*, 21.05.2018, www.msb.se/en/tools/news/the-brochure-if-crisis-or-war-comes-is-available-to-download/ [dostęp: 12.01.2019].

Szwedzi nie tylko deklarują przygotowanie mieszkańców swojego państwa na taką ewentualność, ale i podejmują kroki w tym kierunku. Nie powinno więc dziwić, że w czasie zimnej wojny, kiedy obowiązywała koncepcja obrony totalnej, każdy Szwed był częścią systemu obronnego państwa i jako taki nie tylko wiedział, jakie zadania ma wykonać, ale i był do nich przygotowany. Do tej pory każdy Szwed w wieku od 16 do 70 lat może być przez państwo powołany do różnego rodzaju działań w okresie wojny lub kryzysu. Przypomnieniu tego faktu służy także omawiana broszura. Zgodnie z przyjętymi założeniami ważne miejsce w instrukcji zajmuje obrona psychologiczna, jako kluczowa ze względu na uwarunkowania współczesnych działań wojennych. Szwedzi mają wiedzieć, jak bronić się przed *fake news*, mają mieć świadomość wartości wyznawanych przez siebie zasad i zaufanie do państwa demokratycznego i jego instytucji. Obok wiedzy na temat sposobów zdobycia wody i pożywienia są to podstawowe wymagania wobec obywateli Szwecji, by byli właściwie przygotowani na okres działań wojennych. Co istotne, informacje przekazywane są w sposób bardzo przystępny, dostosowany do możliwości ich przyjęcia przez każdego obywatela. W broszurze omówiono, jak Szwed ma się przygotować do sytuacji kryzysowej, koncepcję obrony totalnej oraz system ostrzegania i alarmowania przed zagrożeniami. Ilustruje to całościowe podejście do obronności, które, co trzeba podkreślić, przywróciła rosyjska agresja na Ukrainę i jej prowokacje wojskowe m.in. wobec Szwecji. Bez nich nie udałooby się zmobilizować elit rządzących i społeczeństwa do ponoszenia kosztów powrotu do zimnowojennej koncepcji obrony totalnej, w nowym, XXI-wiecznym, zatem cyfrowym wydaniu.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy można wyciągnąć szereg wniosków. Do najważniejszych, korespondujących z postawionymi na wstępie celami, zaliczyć można następujące:

1. Szwedzka polityka obronna i bezpieczeństwa od 2014 r. uległa zasadniczym zmianom.
2. Wzrost wydatków na siły zbrojne, ich modernizacja i zwiększenie liczebności, wprowadzenie poboru, zmiany w dyslokacji itp. są czynione pod kątem pierwszoplanowego zadania, jakim jest obrona własnego terytorium, w odróżnieniu od wcześniejszej polityki ekspedycyjności. Nie oznacza to jednak rezygnacji z tego typu zdolności. Tym bardziej, że Szwecja deklaruje solidarność i pomoc napadniętym państwom UE, licząc na jej wzajemność.
3. Szwecja nie przystępuje do NATO, ale rozwija współpracę z tą organizacją, dążąc do jak największej interoperacyjności sił zbrojnych i przygotowując państwo na możliwość przyjęcia wojsk państwa należących do Sojuszu. Można zaryzykować stwierdzenia, że istnieją plany ewentualnego wsparcia

- NATO dla Szwecji, traktowanej jako część społeczności Zachodu, leżącej na granicy linii frontu nowej zimnej wojny.
4. Nastąpił powrót do koncepcji obrony totalnej z uwzględnieniem cyfrowych uwarunkowań jej prowadzenia. Proces jej budowy potrwać może przynajmniej 10 lat.
 5. Szwedzi rozumieją obronę totalną jako połączenie potencjału całego narodu i państwa, militarnego i cywilnego, które to połączenie w wypadku państwa małego jest niezbędne do stawienia czoła silniejszemu przeciwnikom. Jej podstawową funkcją jest odstraszenie od dokonania agresji na Szwecję.
 6. Silna obrona zapewnia wysoki poziom niezależności i podmiotowe traktowanie na arenie międzynarodowej, ale wymaga także elastycznej, pragmatycznej polityki zagranicznej, w ramach której prowadzący są w stanie utrzymywać poprawne relacje ze wszystkimi stronami toczącego się sporu czy konfliktu, czyniąc w razie potrzeby określone, proporcjonalne koncesje na rzecz każdej z nich.
 7. Obrona militarna zakłada szybką mobilizację i nasylenie obszaru siłami mogącymi je bronić, w tym wypadku o charakterze terytorialnym, zgodnie z koncepcją obrony totalnej – siłami przygotowanymi także do działań w wypadku utraty terytorium, zgodnie z zasadą o kontynuowaniu walki. Przy tym jednostkom terytorialnym wyznaczono także konkretne zadania, np. ochrony obiektów infrastruktury krytycznej czy baz wojskowych.
 8. Władze Szwecji przygotowują swoich obywateli do właściwej reakcji na wypadek kryzysu lub wojny, prowadząc odpowiednie kampanie informacyjne, przypominając o ciężących na Szwedach obowiązkach związanych z udziałem w obronie cywilnej i prowadząc ćwiczenia w tym zakresie.
 9. Federacja Rosyjska traktowana jest jako potencjalny przeciwnik, z uwzględnieniem utrzymywania jak najlepszych stosunków z tym państwem, także poprzez nieprovokowanie go dążeniami do wstąpienia do NATO.

Bibliografia

- Clausewitz C. von, *On War*, New York 2006.
- If Crisis or War Comes*, 21.05.2018, www.msb.se/en/tools/news/the-brochure-if-crisis-or-war-comes-is-available-to-download [dostęp: 12.01.2019].
- International Defence Cooperation Efficiency, Solidarity, Sovereignty*, Report from the Inquiry on Sweden's International Defence Cooperation Fo 2013:B, Government Offices of Sweden, Ministry of Defence.
- Memorandum of Understanding between The Government of the Kingdom of Sweden and Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation as well as Supreme Headquarters Allied Powers Europe regarding the Provision of Host Nation Support for the Execution of NATO Operations/exercise/Similar Military Activity*, 4.09.2014, <https://www.alliansfriheten.se/wp-content/uploads/2015/01/Vardlandsavtalet.pdf> [dostęp: 6.01.2019].

Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Kingdom of Sweden on Defence Cooperation, 9 July 2018, <https://www.government.se/49fcef/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/2018/mou-finnish-swedish-defence-cooperation-20180625-signerad.pdf> [dostęp: 12.12.2018].

Resilience – the Total Defence Concept and the Development of Civil Defence 2021–2025, The Swedish Defence Commission Secretariat – inofficial summary, 2017.

Sweden's Defence Policy 2016–2020, Government Offices of Sweden, s. 4, https://www.government.se/49c007/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020 [dostęp: 3.01.2019].

Ziemiński P., *Szwecja wraca do bunkrów*, 10.03.2018, *Defence.24*, <https://www.defence24.pl/szwecja-wraca-do-bunkrow> [dostęp: 28.04.2019].

Życie w Unii Europejskiej, Eurostat, 12.03.2019, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_pl#tab-2-1 [dostęp: 2.04.2019].

The Changes in the Defence Policy of Sweden After 2014

The aim of the article is to analyze the changes that took place in the defence policy of Sweden after 2014. The annexation of the Crimea Peninsula by the Russian Federation, the creation of the so-called People's Republics in the East of Ukraine, along with military provocations aimed in Sweden, led to the reconstruction of defence policy. The Swedish authorities have recognized that they don't have enough capabilities to meet the challenges of a potential crisis or war. Regardless of the assessment that it's unlikely. Therefore, thanks to obtaining a political consensus around defence policy, the process of its change was initiated. Including increasing expenditures and expanding the armed forces. It's necessary for the implementation of the total defense concept pursued by Sweden during the Cold War. Taking into account the conditions that must be met in the 21st century. The analysis was carried out primarily on the basis of source and neorealistic approach to the policy of small states in the defense field.

Key words: Sweden, defence policy, total defence, armed forces, XXI century

Zmiany w polityce obronnej Szwecji po 2014 roku

Celem artykułu jest analiza zmian, jakie zaszły w polityce obronnej Szwecji po 2014 r. Aneksja Krymu przez Federację Rosyjską, powstanie tzw. republik ludowych na Wschodzie Ukrainy wraz z prowokacjami wojskowymi wymierzonymi m.in. w Szwecję, doprowadziły do rekonstrukcji polityki obronnej. Władze Szwecji uznały, że nie posiada ona wystarczających sił i środków, by móc sprostać wyzwaniom potencjalnego kryzysu lub wojny, niezależnie od oceny stopnia jej prawdopodobieństwa. W związku z tym dzięki uzyskaniu konsensusu politycznego wokół polityki obronnej rozpoczęto proces jej zmian, w tym zwiększenia wydatków i rozbudowy sił zbrojnych. Służyć to ma wprowadzeniu w życie koncepcji obrony totalnej, realizowanej przez Szwecję w czasie zimnej wojny, z uwzględnieniem uwarunkowań, jakim sprostać musi w XXI w. Analizę przeprowadzono przede wszystkim w oparciu o materiały źródłowe i neorealistyczne podejście do polityki państw małych w dziedzinie obronnej.

Słowa kluczowe: Szwecja, polityka obronna, obrona totalna, siły zbrojne, XXI w.

