

Julia Anna GAWĘCKA 

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej

julia.gawECKA@up.krakow.pl

ESTOŃSKA WIZJA OBRONY CYWILNEJ JAKO ISTOTNY ELEMENT KONCEPCJI BEZPIECZEŃSTWA CAŁOŚCIOWEGO W ODPOWIEDZI NA POTENCJALNY KRYZYS POLITYCZNY

ABSTRACT The Estonian Vision of Civil Defence as an Important Element of Overall Security in Response to a Potential Political Crisis

Russia's annexation of Crimea in 2014 began the modernisation of state security systems in the Baltic Sea region. A pioneer in the creation of comprehensive security was the Republic of Estonia, which began to implement the total defence strategy as early as 2008, after the political crisis caused by the Russian minority. The protests have disrupted the functioning of Estonian public institutions and the private sector, which are threatened by cyberattacks. The Russian Federation could use not only military but also hybrid means. Therefore, Estonia has decided to implement a completely new version of the total defence strategy. The paper seeks to assess the Estonian concept of holistic security, with particular emphasis on solutions for civil defence in crisis situations.

Keywords: crisis, total defence, overall security, civil protection, civil defence, resilience

Słowa kluczowe: kryzys, obrona totalna, bezpieczeństwo całościowe, ochrona ludności, obrona cywilna, rezyliencja

WPROWADZENIE

Całościowe podejście do bezpieczeństwa, mające swe podwaliny w doktrynie obrony totalnej okresu zimnej wojny, kładzie nacisk – obok militarnych i niemilitarnych wymiarów bezpieczeństwa – na komponent ludzki, upatrując w obronie cywilnej i zarządzaniu kryzysowym kluczowych sposobów na minimalizację potencjalnych zagrożeń. Istotna w rozumieniu koncepcji bezpieczeństwa całościowego jest m.in. rezyliencja psychologiczna – tzw. odporność państwa i narodu, zdolność do przeciwstawiania się zagrożeniom, zarówno tym o charakterze konwencjonalnym, jak i niekonwencjonalnym.

Momentem przełomowym dla Europy Środkowo-Wschodniej, który rozpoczął proces zmian w pojmowaniu bezpieczeństwa całościowego, była niewątpliwie aneksja Krymu przez Federację Rosyjską w 2014 roku. Wydarzenie to spowodowało swoistą redefinicję bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i narodowym. Pionierem w zakresie kreowania bezpieczeństwa całościowego w regionie bałtyckim była Republika Estońska, która implementację strategii obrony totalnej rozpoczęła w 2008 roku, zatem tuż po kryzysie politycznym wywołanym przez mniejszość rosyjską. Protesty mniejszości, spowodowane próbą zmiany lokalizacji pomnika tzw. Brązowego Żołnierza, wzniesionego na cześć żołnierzy sowieckich, zrodziły chaos w funkcjonowaniu estońskich instytucji publicznych, zagrożonych cyberatakami¹. Groźba użycia siły przez Federację Rosyjską wzbudziła wówczas słuszne obawy o możliwość wykorzystania nie tylko środków militarnych, lecz także tych o charakterze hybrydowym. Odpowiedzią na realne zagrożenie ze strony Rosji była decyzja o implementacji strategii obrony totalnej w całkowicie nowej odsłonie.

Za cel artykułu przyjęto uporządkowanie poglądów na temat estońskiej koncepcji bezpieczeństwa całościowego, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań charakterystycznych dla obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych. Główny problem badawczy sformułowano w postaci pytania: W jaki sposób kryzys polityczny z 2007 roku wpłynął na reorganizację estońskiego modelu bezpieczeństwa całościowego, zwłaszcza na koncepcje ochrony ludności i obrony cywilnej? W procesie badawczym wykorzystano metodologię poznania naukowego, w szczególności analizę i krytykę materiałów źródłowych. Autorka odwołała się przede wszystkim do dostępnej literatury przedmiotu z zakresu bezpieczeństwa oraz aktów normatywnych traktujących o obronie narodowej i ochronie ludności Republiki Estonii.

Z uwagi na istotę omawianych w artykule kwestii w kontekście aktualnych wydarzeń w Europie Środkowo-Wschodniej stosowne stało się sformułowanie następującej hipotezy: Estońska wizja obrony cywilnej, mimo problemów związanych z finansowaniem poszczególnych rozwiązań, stanowi adekwatną odpowiedź na współczesne potencjalne kryzysy polityczne i militarne.

¹ I. Juurvee, A. Mattiisen, *The Bronze Soldier Crisis of 2007: Revisiting an Early Case of Hybrid Conflict*, VIII 2020, [online] https://icds.ee/wp-content/uploads/2020/08/ICDS_Report_The_Bronze_Soldier_Crises_of_2007_Juurvee_Mattiisen_August_2020.pdf, s. 14-22, 7 II 2023.

ROZWAŻANIA DEFINICYJNE BEZPIECZEŃSTWA CAŁOŚCIOWEGO

W XX wieku, w wyniku rozpadu bipolarnego ładu światowego, nastąpiła istotna zmiana paradygmatu bezpieczeństwa, wymuszona niejako zarysowaniem się nowych rodzajów zagrożeń, które w radykalny sposób przebudowały współczesną koncepcję międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. Pojawienie się na arenie międzynarodowej nowych podmiotów politycznych, gospodarczych i społecznych, o zasadniczo odmiennych interesach, sprawiło, że dotychczas obowiązujące klasyczne teorie stosunków międzynarodowych, zwłaszcza realizm strukturalny, stały się niewystarczające i nieefektywne w kontekście kreowania reguł ich wzajemnych relacji. Wspomniana różnorodność celów, potrzeb, a także sił i środków służących ich realizacji, wymusiła odwołanie się do bardziej kompleksowego nurtu badawczego, który w sposób holistyczny wyjaśniłby mechanizmy partycypacji państw i innych podmiotów w obszarze szeroko pojętych stosunków międzynarodowych. Głównym zarzutem stawianym pod adresem neorealizmu było eksponowanie znaczenia presji systemu stosunków międzynarodowych, przy jednoczesnym bagatelizowaniu kluczowych przecież dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa subiektywnych czynników wewnętrznych, kulturowych i społecznych². Jednym ze sposobów na zrozumienie nowych okoliczności i zmian zachodzących w obrębie otoczenia systemu bezpieczeństwa globalnego miało stać się podejście strategiczne, wprowadzające do dyskursu naukowego termin „kultura strategiczna”.

Kultura strategiczna, choć jest pojęciem stosunkowo nowym, istniała tak naprawdę już w starożytności³. Niemniej jednak dopiero w XX wieku zyskała na znaczeniu i doczekała się licznych definicji. Wraz z upływem lat pojęcie to ewoluowało, poszerzając swój zakres znaczeniowy. Za twórcę terminu „kultura strategiczna” uznaje się Jacka Snydera, który w publikacji *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations* (1977) poddał analizie wpływ czynników kulturowych na strategię oraz doktryny militarne Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA) oraz Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR)⁴.

W rozumieniu Snydera kultura strategiczna jawi się jako *suma idei, uwarunkowanych emocjonalnie odpowiedzi i wzorców zwyczajowych zachowań, jakie członkowie narodowej wspólnoty bezpieczeństwa nabyli przez instrukcje lub imitację i podzielają w odniesieniu do strategii nuklearnej*⁵. Kultura strategiczna określa zatem zasady zachowań

² Ł. Smalec, *Kultura strategiczna a paradygmat realistyczny. Krytyka, rywalizacja i perspektywy współpracy*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon” 2012, no. 2, s. 29.

³ O kulturze strategicznej pisali wybitni teoretycy i praktycy strategii wojskowych, m.in. Tukidydes, Carl von Clausewitz czy Basil Liddell Hart. Również Niccolò Machiavelli wskazywał na istotę kultury i czynników etnicznych w kontekście siły państwa, stwierdzając, że skuteczna armia powinna składać się wyłącznie z przedstawicieli jednego narodu, nie zaś z najemników, których morale może być na wątpliwym poziomie.

⁴ A. Włodkowska-Bagan, *Kultura strategiczna Polski*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski w zmieniającym się ładzie międzynarodowym. Wybrane problemy*, red. R. Zięba, T. Pawłuszko, Kielce 2016, s. 54.

⁵ J.L. Snyder, *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations: A Project Air Force Report Prepared for the United States Air Force*, Santa Monica 1977, s. 4-7, [cyt. za:] C. Dryzd,

wojskowych poszczególnych państw w stosunkach międzynarodowych. Ma to bezpośrednie przełożenie na: 1) decyzje o podjęciu konkretnych działań zbrojnych; 2) percepcję zagrożeń; 3) sposób prowadzenia wojny; 4) dopuszczalną liczbę ofiar; 5) podejście do nowych technologii; 6) poziom zaufania wobec sojuszników⁶.

O kulturze strategicznej, rozumianej jako kultura bezpieczeństwa narodowego, wspominał Jan Czaja, podkreślając znaczenie takich czynników jak: historia i tradycje, doświadczenia i pamięć narodowa, a także współczesne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne⁷.

Alastair Johnston zdefiniował kulturę strategiczną jako zintegrowany system symboli, dążący do ustanowienia dominujących i długotrwałych preferencji strategicznych (które są unikalne, realistyczne i skuteczne) poprzez określenie koncepcji roli i efektywności siły militarnej w relacjach międzynarodowych⁸. Wyodrębnił też cztery generacje badań prowadzonych nad kulturą strategiczną⁹. Pierwsza generacja obejmowała przełom lat 70. i 80. XX wieku i eksplorowała zagadnienia strategii militarnych USA i ZSRR. Druga – lata 80. XX wieku – traktowała kulturę strategiczną jako narzędzie hegemonii w podejmowaniu decyzji strategicznych, z jednoczesnym „przyzwoleniem” społecznym na użycie siły w relacjach na arenie międzynarodowej. Trzecia – lata 90. XX wieku – opisywała kulturę strategiczną jako zmienną niezależną wyjaśniającą zachowania państw. Czwarta generacja, przypadająca na przełom XX i XXI wieku, utożsamiała natomiast kulturę strategiczną z konglomeratem subkultur (koncentrujących się wokół partii politycznych, instytucji wojskowych itp.) funkcjonujących w obrębie danego państwa, który to konglomerat definiuje politykę obronną i zagraniczną.

Problematyka kultury strategicznej wpisuje się niewątpliwie w koncepcję bezpieczeństwa całościowego i może być utożsamiana z równie ważną kategorią przesądzającą o pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Kultura strategiczna wymaga usystematyzowania wyzwań, ryzyka, zagrożeń oraz szans w konkretnym dokumencie strategicznym, który w sposób holistyczny powinien odnosić się do bezpieczeństwa państwa. Budowa bezpieczeństwa całościowego nie jest możliwa bez uwzględnienia specyficznej dla danego podmiotu kultury strategicznej, m.in. poprzez określenie wspomnianych wyzwań, ryzyka, zagrożeń, a także szans. Ustalenie zasadniczych priorytetów w zakresie bezpieczeństwa, a w konsekwencji celów strategicznych i interesów, określa status państwa oraz decyduje o sposobach radzenia sobie z ewentualnymi problemami. Samo bezpieczeństwo całościowe stanowi skomplikowaną kategorię, odnosi się bowiem do militarnych i niemilitarnych czynników implikujących bezpieczeństwo narodowe,

Kultura strategiczna – geneza, definicja i praktyczne zastosowanie, „Roczniki Studenckie Akademii Wojsk Lądowych” 2017, no. 1, s. 177-178.

⁶ T. Wójtowicz, *Kultura strategiczna*, [w:] *Encyklopedia bezpieczeństwa*, red. O. Wasiuta, S. Wasiuta, Kraków 2021, t. 2, s. 864-865.

⁷ J. Czaja, *Kulturowe czynniki bezpieczeństwa*, Kraków 2008, s. 227.

⁸ T. Wójtowicz, *Kultura strategiczna...*, s. 865.

⁹ A.I. Johnston, *Thinking about Strategic Culture*, „International Security” 1995, vol. 19, no. 4, s. 36-43, [cyt. za:] R. Wiśniewski, *Kultura strategiczna, czyli o kulturowych uwarunkowaniach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, „Przegląd Strategiczny” 2012, no. 1, s. 167-170.

a tym samym aktywności w zakresie ochrony ludności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Bezpieczeństwo całościowe angażuje zatem wiele podmiotów odpowiedzialnych ustawowo za bezpieczeństwo państwa w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny. Z perspektywy kultury strategicznej zapewnienie bezpieczeństwa całościowego nie jest możliwe bez uprzedniej wnikliwej analizy warunków bezpieczeństwa oraz właściwego doboru sił i środków służących realizacji założonych celów strategicznych. Podejmując próbę omówienia modelu bezpieczeństwa całościowego Estonii, nie sposób nie odwołać się bezpośrednio do kultury strategicznej tego państwa, która uwzględniając wpływ szeregu kluczowych czynników, takich jak chociażby doświadczenia historyczne, położenie geopolityczne oraz uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, ukształtowała estońską wizję bezpieczeństwa całościowego.

Początków strategii całościowego podejścia do bezpieczeństwa należy doszukiwać się przede wszystkim w doktrynie obrony totalnej, charakterystycznej w okresie zimnej wojny, zwłaszcza w Królestwie Szwecji. Wedle ówczesnej koncepcji obrona totalna miała polegać na zaangażowaniu sił zbrojnych, a także instytucji publicznych i komponentu cywilnego. W działania zbrojne miało być zaangażowane całe społeczeństwo, które zgodnie wyrażało wolę walki. W myśl założeń obrony totalnej działaniom sił zbrojnych był podporządkowany potencjał ludzki. Kluczowe elementy obrony totalnej stanowiły szybka mobilizacja sił zbrojnych, wykorzystanie obrony terytorialnej oraz obrony cywilnej. Wspomniana koncepcja była adresowana głównie do państw o ograniczonym potencjale obronnym, państw prowadzących politykę neutralną, znajdujących się poza rywalizującymi ze sobą ówczesnymi blokami. Koncepcja ta uwzględniała gwarancje ochrony narodu i majątku państwowego. Państwa forsujące model obrony totalnej wykazywały daleko idącą gotowość do działań defensywnych, nawet w sytuacji znaczących dysproporcji wobec potencjału narodowego, obronnego i możliwości przeciwnika.

Podejmując dyskusję na temat obrony totalnej, trzeba odwołać się bezpośrednio do terminu „wojna totalna”. Jak słusznie zauważył Andrzej Zapałowski, nauki o bezpieczeństwie i obronności częściej nawiązują do problematyki wojny totalnej, pomijając poniekąd pojęcie obrony totalnej¹⁰, zazwyczaj utożsamianej z walką w obronie określonego obszaru kosztem zasobów ludzkich i materialnych, nawet w obliczu całkowitego ich unicestwienia¹¹. Zdaniem Ericha Ludendorffa, twórcy tego pojęcia, wojna totalna obejmowała cały obszar stron walczących, zatem ludność cywilna w mniej lub bardziej bezpośredni sposób również była w nią zaangażowana¹². Jednak Zapałowski podkreślił, że rozważania Ludendorffa mają uzasadnienie jedynie w sytuacji, gdy cały naród jest żywotnie zagrożony. Analogicznie obrona totalna winna być podejmowana w razie

¹⁰ Wybitny teoretyk wojskowości Carl von Clausewitz wprowadził termin „obrona strategiczna” – utożsamiał ją z wyborem dostępnych środków, korzyści terenowych, pomocy ze strony ludności, wykorzystaniem wielkich sił moralnych, operacyjną rozbudową umocnień i koncentracją sił w określonych obszarach. Te czynniki miały dać przewagę i zapewnić zwycięstwo. C. von Clausewitz, *O wojnie*, przeł. A. Cichowicz, L.W. Koc, F. Schoener, Lublin 1995, s. 272, 279-280, 337, 362.

¹¹ A. Zapałowski, *Obrona totalna jako wyzwanie dla bezpieczeństwa Polski*, „Polityka i Społeczeństwo” 2022, vol. 20, no. 2, s. 228.

¹² E. Ludendorff, *Wojna totalna*, przeł. F. Schoener, Warszawa 1959, s. 21-22, 42-45.

zajęcia przez wroga całego terytorium państwa napadniętego, nie tylko jego części. Kluczowym elementem w obronie totalnej jest więc przygotowanie narodu w czasie pokoju, co jest jednoznaczne z przeszkoleniem maksymalnych rezerw osobowych państwa. Dlatego też, w takim rozumieniu, Zapałowski proponuje posiłkować się dodatkowo terminami „obrona powszechna” i „obrona przestrzenna”, przy uwzględnieniu, czy działaniami wroga został objęty cały obszar państwa, czy jedynie jego część¹³.

O obronie totalnej, jako synonimie obrony narodowej i obrony powszechnej, wspomina Waldemar Kitler – utożsamia ją z wojskowymi i cywilnymi rozwiązaniami na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w obliczu potencjalnych zagrożeń¹⁴. W opinii Przemysława Wywiśla przez obronę totalną należy rozumieć nie tylko działania obligatoryjne w kontekście przygotowań państwa do przeciwstawienia się zagrożeniom zewnętrznym, lecz także – przede wszystkim – proces zreorganizowania i adaptacji społeczeństwa do warunków wojny¹⁵.

Strategia bezpieczeństwa całościowego, jako odpowiedź na zagrożenia, stała się istotnym elementem w budowaniu współczesnych systemów bezpieczeństwa. Trend ten obserwujemy zwłaszcza w państwach regionu nordycko-bałtyckiego, przede wszystkim Szwecji, Finlandii i Estonii. Powrót do obrony totalnej w nowej odsłonie może świadczyć o kryzysie układów regionalnych gwarantujących bezpieczeństwo. Wraz z przełomem w stosunkach międzynarodowych, spowodowanym zakończeniem zimnej wojny, uwidoczniła się tendencja do niesłusznego bagatelizowania kwestii obrony totalnej przez elity polityczne. Zagrożenie wykorzystania broni atomowej bądź realna groźba ataku militarnego w ocenie państw europejskich stały się mniej prawdopodobne, a budowę stosunków pomiędzy państwami oparto na zasadach pozornego i równie ulotnego humanitaryzmu. W zasadzie niesłusznie idea pokojowego rozwiązywania sporów i integracji na rzecz bezpieczeństwa regionalnego wyparła racjonalne podejście do ochrony ludności, obrony cywilnej i reakcji na kryzysy. Nastąpiła zdecydowana redefinicja bezpieczeństwa, czego konsekwencją było pojawienie się jego nowych rodzajów¹⁶ uwzględniających nie tylko zagrożenia o charakterze militarnym. W XXI wieku uwidoczniły się nowe wyzwania natury hybrydowej, które niejako wymusiły rewizję dotychczasowych strategii bezpieczeństwa, m.in. w kierunku implementacji założeń charakterystycznych dla koncepcji obrony totalnej.

Zatem bezpieczeństwo całościowe jest wypadkową działań podejmowanych w trzech istotnych dziedzinach: zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej oraz odporności państwa na ewentualną agresję innych uczestników stosunków międzynarodowych. Zarządzanie kryzysowe sprowadza się do aktywności organów administracji publicznej na rzecz przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do

¹³ A. Zapałowski, *Obrona totalna...*, s. 228.

¹⁴ W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001, s. 156.

¹⁵ P. Wywiśl, *Obrona totalna*, [w:] *Encyklopedia bezpieczeństwa...*, t. 3, s. 238.

¹⁶ Barry Buzan, opisując ewolucję terminu „bezpieczeństwo”, wyróżnił kilka jego sektorów, z uwzględnieniem czynników militarnych, politycznych, ekonomicznych, kulturowych oraz społecznych. Zob. B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991, s. 19-20.

przejmowania nad nimi kontroli, reagowania na pojawiające się już kryzysy, a także minimalizowania i usuwania ich skutków, z jednoczesnym procesem odtwarzania utraconych zasobów oraz infrastruktury krytycznej. Zarządzanie kryzysowe obejmuje również działania planistyczne podejmowane przed wystąpieniem sytuacji kryzysowych¹⁷. Natomiast istotą obrony cywilnej (która niejednokrotnie jest błędnie mylona z ochroną ludności w czasie pokoju) są ochrona ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny, współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków¹⁸. Z kolei odporność państwa jest rozumiana w kategoriach zdolności do przeciwstawienia się sytuacjom kryzysowym (czasu pokoju i czasu wojny) oraz przywrócenia stanu sprzed ich wystąpienia. Odporność państwa opiera się zarówno na potencjale cywilnym, jak i wojskowym, tak aby zagwarantować zachowanie ciągłości administracji i kluczowych usług publicznych, bezpieczeństwo powszechne i ustrojowe.

UWARUNKOWANIA OBRONY NARODOWEJ REPUBLIKI ESTONII

Jako że bezpieczeństwo całościowe wywodzi się z koncepcji obrony totalnej, warto w tym miejscu omówić czynniki natury wewnętrznej i zewnętrznej implikujące estoński model obrony narodowej. Mariusz Antoni Kamiński wyróżnił kilka istotnych determinant, do których zaliczył przede wszystkim: uwarunkowania historyczne i etniczne, położenie geopolityczne, regulacje prawne, zdolności militarne oraz relacje międzynarodowe¹⁹. Podobny podział w kontekście polityki bezpieczeństwa Estonii zaproponował Grzegorz Kozłowski – wyróżnił uwarunkowania historyczne, geopolityczne, demograficzne i polityczne, wskazując jednocześnie na potencjał gospodarczy, naukowy i technologiczny tego kraju²⁰.

Odwołując się do doświadczeń historycznych, należy mieć na uwadze, iż Estonia, położona na styku atrakcyjnych szlaków handlowych, przez wieki była obiektem mocarstwowej polityki wielu północnoeuropejskich państw (m.in. Rusi Kijowskiej, Szwecji, Danii), które rywalizowały ze sobą o dominację nad tym obszarem. Brak wykształcenia jednolitego organizmu państwowego – w zasadzie aż do 1918 roku – nasilał ekspansję plemion (w późniejszym okresie: państw) w najbliższym sąsiedztwie Estonii, a niewielka liczba ludności uniemożliwiała podjęcie stosownej obrony. Ponadto rywalizacja mocarstw, najazdy oraz wojny odcisnęły piętno na poziomie życia tutejszej ludności²¹. Kształtujące się na przestrzeni wieków losy Estończyków uformowały ich model obrony narodowej.

¹⁷ J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe*, [w:] *Encyklopedia bezpieczeństwa...*, t. 4, s. 824-831.

¹⁸ J.A. Gawęcka, *Obrona cywilna*, [w:] *Encyklopedia bezpieczeństwa...*, t. 3, s. 225-231.

¹⁹ M.A. Kamiński, *Obrona narodowa republiki Estonii*, Toruń 2018, s. 26-75.

²⁰ G. Kozłowski, *Smart not small. Polityka bezpieczeństwa Republiki Estońskiej*, Lublin 2020, s. 19-79.

²¹ M.A. Kamiński, *Obrona narodowa...*, s. 26-27.

Równie istotne w procesie krystalizowania się koncepcji bezpieczeństwa Estonii były czynniki etniczne. Współcześnie państwo to zamieszkuje liczna mniejszość rosyjska, która nie posługuje się językiem estońskim, a stanowi ponad 30% ogółu wszystkich mieszkańców republiki. W opinii Kamińskiego prowadzenie właściwej polityki integracyjnej, z uwzględnieniem standardów narzucanych przez Unię Europejską w kontekście gwarancji praw mniejszości narodowych, stanowi nie lada wyzwanie dla władz Estonii, które muszą mieć na uwadze potencjalne kryzysy i kształtować tym samym racjonalną politykę bezpieczeństwa. Sprawy nie ułatwia specyficzne i dosyć skomplikowane położenie geopolityczne Estonii – granica z Rosją, będąca jednocześnie zewnętrzną granicą UE i wschodnią flanką Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO)²².

Kamiński jest również zdania, że wysoki odsetek mniejszości rosyjskiej wynika z celowych działań okupacji radzieckiej, prowadzonych w latach 1940-1991: w 1945 roku mniejszość rosyjska w Estonii stanowiła niewielką liczbę, natomiast w 1989 roku wzrosła do 30,3%. Kwestia mniejszości rosyjskiej stała się zatem punktem zapalnym licznych, celowych manipulacji i sporów z udziałem Federacji Rosyjskiej, czego doskonałym przykładem był kryzys w 2007 roku.

Skomplikowane losy historyczne Estończyków, przede wszystkim utrata niepodległości po 1940 roku i znalezienie się pod przemożnym wpływem ZSRR, ukształtowały niejako współczesną tożsamość narodową, specyficzną koncepcję strategiczną bezpieczeństwa państwa, a w konsekwencji konkretną strategię bezpieczeństwa.

Opisując ciekawą ewolucję estońskiej koncepcji obrony narodowej, Kamiński wskazuje na charakterystyczne etapy historyczne²³, które przesądziły o jej ostatecznym kształcie. W pierwszym etapie, latach 1991-1994, doszło do wykrystalizowania się fundamentów instytucjonalnych państwa, budowy zasobów wojskowych i relacji na arenie międzynarodowej. To właśnie wtedy Estonia przystąpiła do programu NATO „Partnerstwo dla pokoju”, wycofując w 1994 roku ze swojego terytorium wojska rosyjskie.

Drugi etap, obejmujący lata 1995-1999, obfitował w działania na rzecz budowania jedności państw bałtyckich, wzmacniania kontaktów z NATO, Unią Europejską i USA oraz państwami nordyckimi. Estonia rozpoczęła swoją aktywność w misjach zagranicznych, a cezura końcowa tego okresu to przyjęcie tzw. Membership Action Plan, który otworzył drogę do członkostwa Estonii w NATO.

Trzeci etap, okres 2000-2004, to czas tuż przed akcesją; Estonia podejmowała wówczas wysiłki na rzecz dostosowania armii oraz regulacji prawnych do standardów NATO. Wtedy również prowadzono negocjacje z Unią Europejską, zakończone sukcesem – Estonia zasiłowała szeregi NATO i UE.

Czwarty etap, kluczowy dla bezpośredniego kształtu współczesnej estońskiej polityki bezpieczeństwa, rozpoczął się w 2008 roku. Władze Estonii podjęły wówczas wysiłek wnikliwej analizy sytuacji geopolitycznej w Europie, co bezpośrednio wiązało się z sytuacją w Gruzji i polityką Federacji Rosyjskiej. Od państw NATO, w tym Estonii, domagano się przewartościowania strategii działania w kierunku zwiększenia gwarancji

²² *Tamże*, s. 37.

²³ *Tamże*, s. 39-40.

bezpieczeństwa w regionie bałtyckim. Pojawiły się pomysły na rotacyjną obecność wojsk Sojuszu w Estonii, Litwie i Łotwie. Niewątpliwie aneksja Krymu w 2014 roku oraz początek wojny hybrydowej w Ukrainie całkowicie zmieniły estońską koncepcję bezpieczeństwa. Uwzględniono w niej nowe, nieznane dotąd zagrożenia i wyzwania, co miało bezpośrednie przełożenie na obligatoryjną aktualizację podstaw formalno-prawnych systemu estońskiej obrony narodowej.

Należy też pamiętać, iż proces formułowania podstaw systemu obrony narodowej w Estonii był obciążony wieloma problemami natury politycznej, społecznej, ekonomicznej oraz militarnej. Tuż po odzyskaniu niepodległości w 1991 roku Estończycy musieli tworzyć od podstaw regulacje prawne w zakresie obrony narodowej oraz racjonalnie rozwijać zdolności militarne i infrastrukturę obronną, co było bez wątpienia utrudnione z uwagi na niekorzystną sytuację gospodarczą. W obliczu wspomnianych barier Estonia mogła wybrać jeden z trzech potencjalnych scenariuszy w zakresie budowy systemu obronnego²⁴.

Pierwsza opcja polegała na neutralności na wzór fiński, z jednoczesną budową obrony totalnej. Ten wariant wydawał się racjonalnym rozwiązaniem i zyskał szersze poparcie wśród elit i społeczeństwa. Droga neutralna, pomimo braku gwarancji NATO, nie wykluczała współpracy z państwami zachodnimi i integracji z UE, jednak jako priorytet wskazywała zacieśnienie relacji w obrębie regionu bałtyckiego i nordyckiego. W konsekwencji wariant ten nie został implementowany, przede wszystkim ze względu na niekorzystne położenie geopolityczne Estonii, jej znikomy potencjał militarny, niewielką powierzchnię i liczbę ludności. Rezygnacja z neutralności w przypadku tego państwa nie oznaczała wszakże całkowitego odrzucenia rozwiązań charakterystycznych dla fińskiego i szwedzkiego modelu obrony totalnej: kwestie udziału społeczeństwa w obronie totalnej Estonii zostały – po uprzednim dostosowaniu do realiów tegoż państwa – implementowane z sukcesem w estońskiej wizji obrony totalnej.

Drugi wariant, opierający się na integracji ze Wspólnotą Niepodległych Państw (w tym Federacją Rosyjską), nie cieszył się nadmiernym zainteresowaniem ze strony estońskich władz. Wynikało to zapewne z obaw przed ponownym uzależnieniem się od wpływów rosyjskich i nieskrywanej niechęci wobec uznania dominacji Rosji w regionie państw bałtyckich.

Trzecia droga, finalnie obrana przez Estończyków, polegała na zaciśnięciu współpracy z Unią Europejską i państwami Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jednakże zanim Republika Estonii zasiłowała szeregi tych organizacji, obligatoryjne stało się podjęcie konkretnych rozwiązań umożliwiających jej akcesję. Kluczowe znaczenie miało rozwiązanie kwestii obecności wojsk rosyjskich na terytorium Estonii²⁵, a tym samym całkowite zerwanie z koncepcją tzw. bliskiej zagranicy²⁶, traktowanej w kategoriach rosyjskiej strefy wpływów.

²⁴ *Tamże*, s. 41-44.

²⁵ Federacja Rosyjska wielokrotnie zapewniała, że zasadniczym celem obecności jej wojsk na terytorium Estonii jest ochrona mniejszości rosyjskiej. W rzeczywistości chodziło o utrzymanie hegemonii w regionie bałtyckim i uzależnienie tamtejszych państw od mocarstwowej polityki Rosji.

²⁶ Termin „bliska zagranica” służy określeniu byłych republik ZSRR – Ukrainy, Białorusi, Kazachstanu, Mołdawii, a także państw bałtyckich. Nie został on oficjalnie sformalizowany, jednak odniesienia do

Na szczególną uwagę w kontekście rozważań nad uwarunkowaniami systemu obrony totalnej Estonii zasługuje specyficzna zależność, przejawiająca się niejako w podporządkowaniu regulacji prawnych procesowi budowy tegoż systemu, na co zwrócił uwagę Kamiński. Obrona narodowa stała się mianowicie jedną z kluczowych kategorii omówionych w estońskiej ustawie zasadniczej, określając tym samym ramy prawne całego systemu bezpieczeństwa państwa. W rozdziale 10 Konstytucji Republiki Estonii²⁷ ustawodawca wyraźnie określił obowiązki i kompetencje organów państwowych, a także powinności obywateli w zakresie obrony narodowej i obrony ojczyzny. Kwestie te znalazły również rozwinięcie w pozostałych aktach prawnych – Ustawie o zasadach i trybie obywatelskiego obowiązku obrony ojczyzny, Ustawie o służbie obronnej²⁸, Ustawie o organizacji Estońskich Sił Zbrojnych²⁹, Ustawie o obronie narodowej³⁰, Ustawie o bezpieczeństwie cybernetycznym³¹ oraz Ustawie o zarządzaniu kryzysowym³².

ESTOŃSKI MODEL BEZPIECZEŃSTWA CAŁOŚCIOWEGO (ESTOŃSKA ZASADA CAŁOŚCIOWEJ OBRONY NARODOWEJ)

Koncepcja bezpieczeństwa całościowego implementowana w Republice Estonii bazuje na znanych już rozwiązaniach z okresu zimnej wojny, uzupełnionych o konieczność budowy nowych zdolności sektora społecznego i militarnego jako realną odpowiedź na potencjalne i nieprzewidywalne zagrożenia natury hybrydowej. Podstawę estońskiego modelu bezpieczeństwa całościowego stanowią zatem: 1) filar militarny; 2) wsparcie cywilne dla sił zbrojnych; 3) konkretne działania na arenie międzynarodowej; 4) utrzymywanie bezpieczeństwa wewnętrznego; 5) zagwarantowanie bezpieczeństwa

„bliskiej zagranicy” pojawiały się wielokrotnie w deklaracjach zapewniających Moskwie prawo do swobodnego działania w obszarze swojej strefy wpływów, przy jednoczesnym powstrzymaniu się innych państw od jakiegokolwiek interwencji na tych terenach. Termin był również utożsamiany z powstałą w 1991 roku Wspólnotą Niepodległych Państw. W 2014 roku, tuż po aneksji Krymu, Władimir Putin oficjalnie odwołał się do „bliskiej zagranicy”, wspominając o „rosyjskim świecie” (*Russkij Mir*). R. Robert, *The Return of the Brezhnev Doctrine*, „Green European Journal” 2022, 1 III, [online] <https://www.greeneuropeanjournal.eu/the-return-of-the-brezhnev-doctrine/>, 7 II 2023.

²⁷ *Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 roku*, przeł. A. Puu, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, [online] <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html>, 15 XI 2022.

²⁸ *The Estonian Defence League Act*, Riigi Teataja, 28 II 2013, [online] <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/521032014005/consolide>, 15 XI 2022.

²⁹ *Estonian Defence Forces Organisation Act*, Riigi Teataja, 19 VI 2008, [online] <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520062017002/consolide>, 15 XI 2022.

³⁰ *National Defence Act*, Riigi Teataja, 11 II 2015, [online] <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/502042019010/consolide>, 15 XI 2022.

³¹ *Cybersecurity Act*, Riigi Teataja, 9 V 2018, [online] <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523052018003/consolide>, 15 XI 2022.

³² *Emergency Act*, Riigi Teataja, 8 II 2017, [online] <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513062017001/consolide>, 15 XI 2022.

ustrojowego poprzez zapewnienie ciągłości funkcjonowania władz państwowych i społeczeństwa; 5) obrona psychologiczna³³. Z uwagi na złożoność problematyki i potrzebę synchronizacji wielu obszarów bezpieczeństwa proces wdrażania konkretnego modelu bezpieczeństwa całościowego jest długofalowy i stopniowy.

W obszarze polityki obronnej Estonia, poprzez zwiększenie poziomu budżetu obronnego do 2,3% produktu krajowego brutto w 2022 i 2,9% w 2023 roku, dąży przede wszystkim do modernizacji technicznej armii, udoskonalając jej wyposażenie i wyszkolenie.

Kolejnym kluczowym elementem całościowego podejścia do kwestii bezpieczeństwa jest współpraca cywilno-wojskowa, a zatem wsparcie działań zbrojnych przez społeczeństwo. Efektywna integracja potencjału militarnego z odpowiednio przygotowanymi elementami podsystemu niemilitarnego (administracją państwową i samorządową, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami oraz zorganizowanym i przygotowanym do obrony społeczeństwem) pozwala wyznaczyć krótko- i długoterminowe cele w zakresie bezpieczeństwa. Tak rozumiane wsparcie cywilne obejmuje również gotowość struktur cywilnych do przyjmowania sił sojuszniczych na terytorium Republiki Estonii (tzw. Host Nation Support)³⁴.

W przypadku aktywności na arenie międzynarodowej Republika Estońska skupia swoje wysiłki głównie na działaniach z zakresu obrony zbiorowej w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, co przekłada się na konieczność odstraszenia Federacji Rosyjskiej. Przede wszystkim ma temu służyć zwiększenie obecności militarnej NATO na obszarze Estonii i innych państw basenu Morza Bałtyckiego. Natomiast w związku ze swoim członkostwem w UE Estonia rozwija własne możliwości w zakresie cyberbezpieczeństwa, bezpieczeństwa energetycznego oraz reakcji na potencjalne zagrożenia hybrydowe ze strony Rosji³⁵.

Troska o bezpieczeństwo wewnętrzne przejawia się głównie w zintegrowanych działaniach prewencyjnych, infrastrukturalnych, technologicznych, nie wyłączając opcji współpracy wszystkich podmiotów realizujących działania z zakresu bezpieczeństwa (także tych z sektora pozapaństwowego). Zagwarantowanie bezpieczeństwa ustrojowego poprzez zapewnienie ciągłości funkcjonowania władz państwowych i społeczeństwa polega z kolei na utrzymywaniu zdolności administracji państwowej do działania zarówno w czasie pokoju, jak i kryzysu, nie wykluczając wojny. Ustawowe określenie obowiązków poszczególnych organów państwowych i konieczność przeprowadzania cyklicznych ćwiczeń utrwalają procedury przechodzenia podmiotów publicznych i prywatnych na kryzysowy tryb pracy ciągłej, bez względu na ogłoszony w danym momencie stan nadzwyczajny. Przede wszystkim chodzi o ciągłość świadczenia takich kluczowych dla państwa i społeczeństwa usług, jak: zapewnienie dostaw prądu, gazu, paliw, wody i ogrzewania; utrzymywanie rezerw surowcowych, żywności oraz

³³ P. Szymański, *Nowe pomysły na obronę totalną. Bezpieczeństwo całościowe w Finlandii i Estonii*, Warszawa 2020, s. 6, 42-53.

³⁴ *Tamże*, s. 44-45.

³⁵ *Tamże*, s. 46-47.

wody i lekarstw; kryzysowa opieka medyczna; utrzymanie kanalizacji, dróg krajowych i lokalnych, łączności telefonicznej, transmisji danych, usług płatniczych i pieniądza w obiegu; funkcjonowanie e-administracji³⁶.

Z uwagi na wzmożone działania dezinformacyjne ze strony Federacji Rosyjskiej Estonia zdecydowała się także uczynić działania w zakresie obrony psychologicznej jednym z ważnych elementów bezpieczeństwa całościowego. Do działań tych zaliczono m.in.: identyfikację i przeciwdziałanie wrogim wpływom, wzmacnianie odporności publicznych nadawców na ataki cybernetyczne, wypracowanie postawy gotowości do obrony niepodległości, edukację dla bezpieczeństwa, działania w zakresie zarządzania kryzysowego, utrzymywanie społeczeństwa obywatelskiego, udoskonalenie komunikacji kryzysowej poprzez zapewnienie spójności przekazu rządowego, poprawę wizerunku Estonii w relacjach bi- i multilateralnych³⁷.

Jak słusznie zauważył Kozłowski, Estonia jako państwo małe, pomimo istotnych dysproporcji potencjału w stosunku do innych podmiotów stosunków międzynarodowych, obrała politykę ograniczania asymetrii i zyskała istotną pozycję na arenie międzynarodowej, co pozwala jej podkreślać własne interesy i budować swoistą pozycję lidera w regionie, zwłaszcza w kontekście wykorzystania nowoczesnych technologii³⁸.

REZYLIENCJA – FUNDAMENT BEZPIECZEŃSTWA CAŁOŚCIOWEGO I OBRONY CYWILNEJ ESTONII (ROZWAŻANIA DEFINICYJNE)

W państwach regionu nordycko-bałtyckiego, w tym Republice Estonii, w wizji bezpieczeństwa całościowego – również w koncepcji organizacji obrony cywilnej – nacisk położono przede wszystkim na tzw. rezyliencję (ang. *resilience*), która jest opisywana w czterech kategoriach i sprowadza się do określonych zdolności badanego systemu (państwa, społeczeństwa, konkretnej instytucji)³⁹.

Po pierwsze, w kontekście rezyliencji mamy na myśli odporność traktowaną jako utrzymanie kluczowych elementów systemu oraz ich wartości na niezmiennym poziomie, niezależnie od charakteru i skali zjawiska bądź kryzysu, z którym przyszło się zmierzyć. W tym znaczeniu rezyliencja umożliwia „oswojenie się” z sytuacją kryzysową poprzez właściwą identyfikację pojawiających się zagrożeń. Dostarcza ważnych informacji na temat stopnia wytrzymałości czy też podatności systemu na kryzys i umiejętności radzenia sobie z przywróceniem stanu poprzedniego. W ramach tej kategorii podmiot, kierując się zasadą ostrożności, jest raczej skłonny do podejmowania działań sprawdzonych i racjonalnych niż tych opartych na innowacyjnych rozwiązaniach.

³⁶ *Tamże*, s. 47-50.

³⁷ *Tamże*, s. 51-52.

³⁸ G. Kozłowski, *Smart not small...*, s. 27-29.

³⁹ R. Martin, P. Sunley, *Regional Economic Resilience: Evolution and Evaluation*, [w:] *Handbook on Regional Economic Resilience*, red. G. Bristow, A. Healy, Cheltenham 2020, s. 10-35.

Po drugie, rezyliencja jest utożsamiana z odbudową, zatem z odtworzeniem istotnych elementów systemu oraz ich wartości w krótkim czasie po ewentualnym kryzysie. Chodzi o przywrócenie *status quo* bez konieczności zmiany warunków i prawidłowości, w jakich system funkcjonował przed zdarzeniem.

Po trzecie, rezyliencja oznacza adaptację – dostosowanie poszczególnych elementów systemu do sytuacji będącej bezpośrednią konsekwencją zdarzenia/kryzysu bez wprowadzania radykalnych zmian w funkcjonowaniu systemu jako całości. Chodzi o działania na rzecz łagodzenia negatywnych skutków nieprzewidywanych zdarzeń poprzez wprowadzanie przeobrażeń na marginesie systemów, bez konieczności naruszania ich cech fundamentalnych i funkcjonalności. Tak rozumiana rezyliencja będzie implementować mechanizmy bazujące na dotychczasowych wartościach, nie wykluczając jednak alternatywnych działań oddolnych, cechujących się np. rozwiązaniami do pewnego stopnia innowacyjnymi.

Po czwarte, rezyliencja dotyczy reorganizacji i rekonfiguracji, dzięki którym staje się możliwa zmiana istotnych elementów systemu i ich wartości. W tym przypadku rezyliencja będzie koncentrować się na modernizacji i rekonstrukcji podstaw funkcjonowania systemu, w zależności od skali kryzysu. W tej odśłonie rezyliencja jest rozumiana w sposób dualistyczny – polega na budowaniu odporności na zakłócenia równolegle z wykształceniem umiejętności stabilnej przebudowy całego systemu, warunkującej jego dalszy rozwój. Rezyliencja sprowadzająca się do reorganizacji i rekonfiguracji systemu nakazuje traktować niekorzystne sytuacje w kategoriach wyzwań i szans na udoskonalenie niewydolnych elementów tegoż systemu.

Należy jednak mieć na uwadze, że wspomniane kategorie rezyliencji odnoszą się do konkretnej reakcji na niesprzyjające okoliczności, zagrożenia lub sytuacje kryzysowe. Z racji różnorodności opisywanych aktywności właściwe wydaje się stosowanie terminu „rezyliencja” zamiast „odporność”, często używanego zamiennie, w kategoriach synonimu. Ta druga stanowi bowiem jedną z możliwości podejmowanych reakcji i zachowań.

Omówione „odśłony” rezyliencji, zaproponowane przez badaczy nauk ekonomicznych, wpisują się w koncepcję tzw. rezyliencyzmu, właściwą również dla nauk o bezpieczeństwie, a związaną z poglądami Johna W. Handmera i Stevena R. Doversa, które w późniejszym okresie rozwinął Philippe Bourbeau. Badacze w swoich polemikach dokonali klasyfikacji rezyliencji, wyróżniając jej konkretne, wzajemnie uzupełniające się typy: utrzymanie (ang. *maintenance*), marginalna adaptacja (ang. *marginality*), odnowienie (ang. *renewal*)⁴⁰.

Rezyliencja w naukach o bezpieczeństwie jest postrzegana w odniesieniu do kategorii ryzyka i zarządzania w sytuacjach kryzysowych⁴¹. Daje się zauważyć, że zarówno

⁴⁰ J.W. Handmer, S.R. Dovers, *A Typology of Resilience: Rethinking Institutions for Sustainable Development*, „Industrial & Environmental Crisis Quarterly” 1996, vol. 9, no. 4, s. 482-511; P. Bourbeau, *Resiliencism: Premises and Promises in Securitization Research*, „Resilience” 2013, vol. 1, no. 1, s. 3-17; tenże, *Resilience and International Politics: Premises, Debates, Agenda*, „International Studies Review” 2015, vol. 17, no. 3, s. 374-395, [online] <https://www.jstor.org/stable/24758620>, 10 XI 2022.

⁴¹ J. Brassett, S. Croft, N. Vaughan-Williams, *Introduction: An Agenda for Resilience Research in Politics and International Relations*, „Politics” 2013, vol. 33, no. 4, s. 223.

ryzyko, jak i rezyliencja odwołują się do bezpieczeństwa w sensie pozytywnym, zatem próbują „wizualizować” potencjalne zagrożenia, kreując w ten sposób politykę bezpieczeństwa poprzez podejmowanie działań na rzecz łagodzenia skutków pojawiających się kryzysów. To, co odróżnia rezyliencję od innych reakcji na niepożądane zjawiska, to aprobata zmiennego i wysoce niepewnego środowiska bezpieczeństwa. Koncepcja rezyliencji wysuwa propozycję odejścia od działań profilaktycznych na rzecz zwiększenia wydajności i odporności systemu ujmowanego holistycznie⁴². Peter Adey i Ben Anderson mówią wręcz o budowaniu kultury gotowości, której istotę stanowią odgórne i oddolne mechanizmy absorpcji i adaptacji stanu, w jakim znajduje się system tuż po kryzysie⁴³. W modelu rezyliencji nie chodzi więc o identyfikację zagrożeń, ale o wychwycenie najsłabszych elementów systemu, które mogą stać się podatne na kryzysy. Tak rozumiana rezyliencja powinna dążyć do implementowania polityki bezpieczeństwa, która, równolegle z mechanizmami obrony przed zagrożeniami, będzie uwzględniać dążenie do maksymalizacji odporności i zdolności systemów na rzecz odtwarzania swoich zasobów i odzyskiwania funkcjonalności sprzed sytuacji kryzysowej⁴⁴.

Odwoływanie się do koncepcji rezyliencji w estońskim modelu bezpieczeństwa całościowego, a tym samym w rozwiązaniach z zakresu obrony cywilnej, stanowi niewątpliwie ewenement w skali państw regionu Morza Bałtyckiego. Odniesień do tejże kategorii aktywności ludzkiej próżno szukać w dokumentach strategicznych Polski, Litwy czy Łotwy.

KRYZYS POLITYCZNY Z 2007 ROKU

Genezy kryzysu z 2007 roku należy doszukiwać się przede wszystkim w kwestii integracji Rosjan w Estonii po 1991 roku. Warto mieć na uwadze, iż diaspora rosyjska zamieszkująca obszar Estonii z perspektywy prawa estońskiego dzieli się na obywateli estońskich (mniejszość rosyjska) i cudzoziemców (bezpaństwowcy/„nieobywatele” i obywatele innych państw)⁴⁵. Tzw. nieobywatelom nie przysługują prawa obywatelskie, mimo że urodzili się w Estonii bądź zamieszkują ten obszar od czasów okupacji sowieckiej. Prawo estońskie zdecydowanie uprzywilejowuje etniczną ludność estońską, co wynika z potrzeby radykalnego zerwania z konsekwencjami rusyfikacji po II wojnie światowej. Choć w estońskich regulacjach próżno szukać przepisów mówiących wprost o dyskryminacji jakiegokolwiek mniejszości, status Rosjan wydaje się skomplikowany i zakrawa o sytuację ograniczania praw obywatelskich. Z racji tego, iż obywatelstwo Estonii otrzymali jedynie rdzenni Estończycy i określone kategorie innych osób,

⁴² A. Wildavsky, *Searching for Safety*, New Brunswick 1988, s. 87-88.

⁴³ P. Adey, B. Anderson, *Anticipating Emergencies: Technologies of Preparedness and the Matter of Security*, „Security Dialogue” 2012, vol. 43, no. 2, s. 99-117.

⁴⁴ M. Kaufmann, *Exercising Emergencies: Resilience, Affect and Acting out Security*, „Security Dialogue” 2016, vol. 47, no. 2, s. 102.

⁴⁵ M. Patyna, *Problem integracji Rosjan w Estonii w latach 1989-2005*, „Wschodnioznawstwo” 2007, no. 1, s. 115.

Rosjanie, stanowiący w Estonii ponad 80% wszystkich mniejszości, zostali wyłączeni z konkretnych praw.

Niechęć do uregulowania kwestii mniejszości rosyjskiej w Estonii miała podłoże etniczno-polityczne. Po odzyskaniu niepodległości w 1991 roku Estonia wróciła do państwowości z okresu międzywojennego i obrała politykę prozachodnią. Powrót do międzywojennego modelu zarządzania państwem oznaczał jednocześnie odwołanie się do przepisów konstytucji z 1920 roku, które zapewniając ciągłość prawną, miały również chronić etos estoński⁴⁶. Polityka ta nie sprzyjała pokojowym relacjom między rdzennymi Estończykami a mniejszością rosyjską; ta ostatnia czuła się dyskryminowana niemalże we wszystkich sferach działania państwa.

Estończycy, próbując odbudować państwo narodowe, dążyli do zapewnienia swojemu językowi nadrzędnej pozycji. W 1988 roku estoński otrzymał status języka państwowego, jednakże w 1990 roku uchylono wszystkie akty prawne uprzywilejowujące go i jednocześnie powołano Krajową Radę Języka, która realizując politykę językową, miała zająć się wdrożeniem ustawy o języku⁴⁷. Na rzecz odbudowy państwa estońskiego przywrócono także barwy narodowe i pełną nazwę państwa⁴⁸. Władze estońskie nie zdecydowały się na wprowadzenie dwujęzyczności, zatem nieznanomość estońskiego w określonych dziedzinach życia stwarzała niebezpieczne zjawisko ekskluzji społecznej i była istotnym utrudnieniem dla ludności rosyjskojęzycznej.

W referendum opiniotwórczym przeprowadzonym 3 marca 1991 roku Rosjanie opowiedzieli się przeciwko niepodległości Estonii. Dotyczyło to zwłaszcza regionów, w których etnicznie przeważała ludność rosyjska (np. w Sillamäe – mieście położonym niedaleko granicy z Rosją, w którym pojawiały się dążenia separatystyczne i postulaty przyłączenia północno-wschodniej Estonii do Rosji). Rosjanie sprzeciwiali się niepodległości Estonii, obawiali się odcięcia jej od swojego państwa oraz konsekwencji realizacji przepisów ustawy o języku, dając tym samym do zrozumienia, że nie wyrażają chęci integracji⁴⁹.

Rada Najwyższa Estońskiej Republiki Sowieckiej, zdając sobie sprawę z podejścia Rosjan, przyjęła postanowienie „O państwowym statusie Estonii”, zdecydowała o kontynuacji państwowości Republiki Estońskiej z 1940 roku i odrzuceniu rozwiązań socjalistycznych. Zabiegi te bez wątpienia odcisnęły piętno na relacjach pomiędzy Estończykami a Rosjanami, komplikując tym samym rozstrzygnięcie kwestii rosyjskiej⁵⁰. W obliczu nierozwiązania statusu mniejszości rosyjskiej przybyły do Estonii Borys Jelcyń w 1991 roku podpisał w imieniu Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej umowę z Estońską Republiką. Zgodnie uznano w niej suwerenność Estonii i Rosji, a mieszkańcom umożliwiono swobodny wybór obywatelstwa. Niestety

⁴⁶ *Tamże*, s. 116.

⁴⁷ M. Rannut, *Language Policy in Estonia*, „Noves SL. Revista de Sociolingüística” 2004, Spring-Summer, s. 5.

⁴⁸ *Tamże*.

⁴⁹ M. Patyna, *Problem integracji Rosjan...*, s. 118-119.

⁵⁰ *Tamże*, s. 119-120.

w wyniku błędów interpretacyjnych treści umowy Rosja oskarżyła Estonię o faworyzowanie własnej ludności kosztem mniejszości rosyjskiej⁵¹.

W 1992 roku, na mocy deklaracji „O przywróceniu konstytucyjnej władzy państwowej”, Estonia oficjalnie powróciła do rozwiązań ustrojowych charakterystycznych dla okresu międzywojennego. Niestety decyzja ta nie rozwiązała kwestii rosyjskiej. Co więcej, sytuację komplikowało kilka zasadniczych uwarunkowań: 1) wojska radzieckie stacjonujące na terytorium Estonii aż do 1994 roku; 2) brak chęci integracji ze strony Rosjan nieposiadających obywatelstwa – choć reprezentowali mniejszość, to stanowili połowę ludności Tallinnu; 3) negacja dążeń niepodległościowych Estończyków przez ludność rosyjską, przy jednoczesnych tendencjach separatystycznych w regionach graniczących z Rosją. Połączenie tych czynników stwarzało realne zagrożenie eskalacją konfliktu rosyjsko-estońskiego, zarówno o charakterze konwencjonalnym, jak i niekonwencjonalnym.

Pierwszym poważnym kryzysem, jaki dotknął Estończyków, była sytuacja wywołana przez mniejszość rosyjską w 2007 roku. Rząd estoński podjął decyzję o przeniesieniu na cmentarz wojskowy tzw. Brązowego Żołnierza – pomnika upamiętniającego sowieckich żołnierzy oraz o ekshumacji ich szczątków. Podjęto wówczas prace nad ustawą o grobach wojennych⁵². W opinii Estończyków Sowietci wcale nie wyzwolili Tallinna spod okupacji nazistowskiej, wręcz przeciwnie – rozpoczęli własną okupację Estonii, należało więc zakończyć proces zakłamywania historii. W związku z decyzją o zmianie miejsca pomnika wysoce prawdopodobne były liczne protesty mniejszości rosyjskiej. W konsekwencji kryzys przerodził się w realne zagrożenie hybrydowe, bowiem równoległe do zamieszek na ulicach Tallinna Moskwa przeprowadziła cyberataki na estońskie instytucje publiczne. Przez blisko miesiąc organy władzy publicznej, system bankowy, służby mundurowe, partie polityczne, szkoły wyższe, estońskie media (zatem cała infrastruktura informatyczna) stawały się celami podstępnych cyberataków, za którymi stał prawdopodobnie rząd moskiewski. W Dniu Zwycięstwa, 9 maja 2007 roku, zaatakowano również sektor prywatny. W rezultacie największe estońskie banki musiały zawiesić usługi online oraz wszystkie transakcje zagraniczne. 18 maja 2007 roku zaprzestano ataków w cyberprzestrzeni. Udowodniły one, jak realnym zagrożeniem jest cyberterrorizm. W Estonii był on wymierzony głównie w organy władzy publicznej, ale dotknął też przeciętnych obywateli, oddziałując na ich psychikę, stwarzając tym samym ryzyko wybuchu powszechnej paniki.

Jak donosiły wówczas media, początkowo Rosjanie w drodze pokojowej domagali się pozostawienia pomnika. Jednakże po interwencji Kremla i postawieniu ultimatum w sprawie dotychczasowego miejsca zamieszki w Tallinnie z udziałem młodzieży rosyjskiej uległy znacznej intensyfikacji. W ich wyniku śmierć poniósł obywatel Rosji Dimitrj Ganin. Ponadto w Moskwie sprzyjające Kremlowi organizacje młodzieżowe: Nasi, Młoda Gwardia oraz Młoda Rosja, łamiąc przepisy prawa dyplomatycznego, dokonały blokady ambasady estońskiej; nadały w ten sposób kryzysowi politycznemu charakter

⁵¹ *Tamże*, s. 121.

⁵² I. Juurvee, A. Mattiisen, *The Bronze Soldier Crisis of 2007...*

międzynarodowy⁵³. Rodziny dyplomatów estońskich zostały wówczas ewakuowane z Moskwy do Tallinna, natomiast ambasadę odblokowano dopiero po jej opuszczeniu przez ambasadora Marinę Kaljurand. Liczne pikiety z udziałem Rosjan organizowano również przed estońskimi placówkami dyplomatycznymi w Pskowie i Petersburgu, a nawet Sztokholmie.

Spółeczność międzynarodowa, zaniepokojona eskalacją konfliktu i nadszarpnięciem relacji na linii Unia Europejska–Federacja Rosyjska, wzywała obie strony do pokojowego rozwiązania kwestii. Naciskano na Rosję, aby nie ingerowała w wewnętrzne sprawy Estonii, gdyż kłóci się to z ogólnie przyjętymi zasadami relacji pomiędzy państwami⁵⁴.

W zasadzie sprzeczne interesy obu narodów nadal uniemożliwiają bezkonfliktową koegzystencję: Estończycy, obawiając się mocarstwowych zapędów Federacji Rosyjskiej w regionie, koncentrują się na utrzymaniu spójnego i jednolitego społeczeństwa, natomiast celem Rosji jest obrona i polityczne wykorzystanie (np. do celów politycznych) własnych obywateli mieszkających poza granicami. To wszystko tworzy bez wątpienia specyficzną wizję bezpieczeństwa Estonii, w której traktuje się – poniekąd słusznie – mniejszość rosyjską jako realne zagrożenie⁵⁵.

Tuż po feralnych cyberatakach Estonia podjęła konkretne i zdecydowane kroki na rzecz cyberbezpieczeństwa, inicjując równie ważną debatę na temat art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego i jego skuteczności w sytuacji cyberwojny. W 2008 roku w Tallinnie powołano Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence – ośrodek NATO odpowiedzialny za obronę cyberprzestrzeni. Wydarzenia estońskie skłoniły też pozostałe państwa regionu Morza Bałtyckiego do rewizji systemów bezpieczeństwa i poniekąd zmusiły do koncentracji sił i środków nie tylko wokół komponentu wojskowego, ale przede wszystkim cywilnego.

ESTOŃSKA WIZJA OBRONY CYWILNEJ W ODPOWIEDZI NA POTENCJALNY KRYZYS POLITYCZNY Z 2007 ROKU

Wydarzenia z udziałem mniejszości rosyjskiej w Estonii w 2007 roku niewątpliwie utwierdziły władze estońskie w przekonaniu, że dotychczasowy system bezpieczeństwa wymaga kompleksowej modernizacji, która zapewniłaby efektywną odbudowę i przywrócenie *status quo* po potencjalnych kryzysach. W obliczu wyzwań i zagrożeń, z jakimi musiała się zmierzyć Estonia, podjęto decyzję o wypracowaniu zintegrowanego modelu zarządzania bezpieczeństwem całościowym, opartym na obronie narodowej, zarządzaniu kryzysowym, systemie cyberbezpieczeństwa oraz obronie

⁵³ J. Jalonon, *Dni, które wstrząsnęły Estonią*, Eesti.pl, 12 V 2009, [online] <https://www.eesti.pl/dni-kto-re-wstrzasnely-estonia-11963.html>, 20 XII 2022.

⁵⁴ *SPD krytykuje Kreml za napięcia z Estonią*, Deutsche Welle, 4 V 2007, [online] <https://www.dw.com/pl/spd-krytykuje-kreml-za-napi%C4%99cia-z-estoni%C4%85/a-2685374>, 20 XII 2022.

⁵⁵ A. Włodarska-Frykowska, *Mniejszość rosyjska jako czynnik oddziałujący na bezpieczeństwo państwowe Estonii*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2016, no. 9, s. 243-259.

cywilnej, traktowanej jako kluczowy element zapewniający ciągłość funkcjonowania społeczeństwa.

Reaktywacją obrony cywilnej miała zająć się powołana przez rząd w 2015 roku grupa zadaniowa ds. opracowania koncepcji ochrony cywilnej, oficjalnie ogłoszona w 2018 roku. Trzyletnie prace grupy zaowocowały wydaniem dokumentu będącego swoistym poradnikiem dla obywateli – zachęca się ich do utrzymywania tygodniowych zapasów niezbędnych produktów i materiałów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej⁵⁶. Zapowiedziano wówczas utworzenie profesjonalnego systemu powiadamiania o zagrożeniach oraz opracowanie planów ewakuacji ludności, a także przygotowanie służby zdrowia na wypadek konieczności udzielenia pomocy dużej liczbie poszkodowanych, np. w trakcie zdarzeń o charakterze masowym.

Sam system ochrony ludności jest wysoce scentralizowany: władze centralne są odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, porządek publiczny, zarządzanie kryzysowe i organizację akcji ratowniczych. Funkcje realizowane dotychczas przez samorządy powiatowe zostały cedowane na ministerstwa lub inne organy rządowe (dotyczy to zwłaszcza przeprowadzania analiz ryzyka w celu przygotowania się na sytuacje kryzysowe). Natomiast władze lokalne zostały wyposażone w kompetencje pozwalające na zapewnienie bezpieczeństwa oraz realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w ograniczonym zakresie. Za system ochrony ludności w Estonii odpowiadają: Estońska Rada Ratunkowa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz cztery centra ratunkowe (Północna, Południowa, Wschodnia i Zachodnia Regionalna Służba Ratownicza). W 2012 roku Centrum Reagowania Kryzysowego zostało przekształcone w samodzielną agencję rządową w ramach obszaru rządowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz ratownictwa północnego, południowego, wschodniego i zachodniego⁵⁷.

W estońskiej wizji obrony cywilnej, głównie z uwagi na ograniczenia finansowe, nacisk położono na elementy kapitału ludzkiego – poprawę komunikacji kryzysowej, uświadamianie społeczeństwa w zakresie reagowania na pojawiające się zagrożenia i kryzysy, wprowadzenie w placówkach oświatowych nieobowiązkowych zajęć z przysposobienia obronnego, udostępnienie opracowanej przez sekcję żeńską Ligi Obrony aplikacji mobilnej na smartfony „Ole valmis!” („Bądź przygotowany!”) ze wskazówkami na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Aplikacja umożliwia znalezienie informacji o klęskach żywiołowych, zakłóceniach kluczowych usług (w tym z zakresu cyberbezpieczeństwa) oraz innych miejscowych zagrożeniach⁵⁸. Jest darmowa, dostępna do pobrania w Google Play i App Store.

Niestety nie wszystkie założenia odbudowy obrony cywilnej były możliwe do implementacji. Problematiczna w przypadku Estonii okazała się kwestia budownictwa

⁵⁶ Ponadto w 2019 roku obywatele otrzymali drogą elektroniczną instrukcję postępowania w sytuacjach kryzysowych, takich jak: anomalie pogodowe, powódź, pożar, wypadek chemiczny, promieniowanie, wybuch, strzelanina, atak zbrojny.

⁵⁷ *Estonia – Civil Protection*, European Committee of the Regions, [online] <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Estonia-Civil-protection.aspx>, 9 II 2023.

⁵⁸ *The Mobile App „Ole valmis!”*, [online] <https://www.rescue.ee/en>, 9 II 2023.

ochronnego. Ze względu na znaczny deficyt finansowy władze Estonii zdecydowały się zaniechać budowy nowych schronów i skupiły się na dostępnej infrastrukturze w postaci budynków administracji publicznej oraz podziemnych garaży i zaadaptowaniu ich na potrzeby schronów; obowiązek ich utrzymania spoczywałby na służbie ratowniczej.

W myśl idei rezyliencji (est. *kerksus*) Estonia skupia się na maksymalnym angażowaniu obywateli w sprawy obronności, dając tym samym do zrozumienia, że jest gotowa bronić swojej suwerenności. Stąd też wdrożenie modelu armii poborowej, organizacja licznych kursów obrony narodowej (na wzór fiński) oraz propagowanie członkostwa w Estońskiej Lidze Obrony, która jest pewnego rodzaju pośrednikiem we współpracy na linii armia–obywatel⁵⁹.

Estońskie organizacje paramilitarne odgrywają ważną rolę w procesie przygotowania obywateli do działań w obszarze zarządzania kryzysowego⁶⁰. Zadania te wpisują się w estońską wizję organizacji obrony cywilnej, opierają się na dostępnych siłach i środkach i nie obciążają nadmiernie budżetu państwa.

Estońska Liga Obrony (Kaitseliit), powołana w 1918 roku i reaktywowana w 1990 roku, to apolityczna organizacja samoobrony, cywilna grupa paramilitarna, stanowiąca jednak istotny element systemu bezpieczeństwa państwa. Liga podlega Ministerstwu Obrony i zrzesza skrzydło żeńskie (Ochotnicza Organizacja Obrony Kobiet, Naiskodukaitse) oraz liczne organizacje młodzieżowe (Młode Orły, Noored Kotkad i Córki Ojczyzny, Kodutütred)⁶¹.

Zgodnie z przepisami §4 ustawy o Estońskiej Lidze Obrony organizacja ta stanowi część estońskich sił zbrojnych i realizuje konkretne zadania: 1) wzmacnianie uczuć patriotycznych; 2) poprawa bezpieczeństwa Estończyków; 3) przygotowywanie narodowego potencjału obronnego państwa; 4) organizowanie szkoleń podnoszących umiejętności obronne; 5) organizowanie szkoleń wojskowych dla swoich członków; 6) promowanie sportu wśród społeczeństwa. Liga Obrony podejmuje współpracę m.in. z wojskiem, policją oraz strażą graniczną, angażując się w zwalczanie skutków sytuacji kryzysowych oraz podejmując działania na rzecz odbudowy⁶².

Liga jest odpowiednikiem polskich Wojsk Obrony Terytorialnej. W jej skład wchodzi 15 jednostek regionalnych (Malev), a obszary ich zadań terytorialnie obejmują w zasadzie granice poszczególnych powiatów. Liga ustawowo została upoważniona do organizowania i przeprowadzania ćwiczeń wojskowych, nie wyłączając posiadania sprzętu militarnego. Liga, obecna najbliżej ludności cywilnej, jest zatem odpowiedzialna za

⁵⁹ P. Szymański, *Nowe pomysły na obronę totalną...*, s. 43.

⁶⁰ U. Staśkiewicz, *Organizacja obrony narodowej w wybranych państwach. Analiza porównawcza Estonii, Finlandii i Rosji*, „Przegląd Wschodnioeuropejski” 2021, vol. 1, s. 141.

⁶¹ G. Kozłowski, *Smart not small...*, s. 117-119.

⁶² *The Estonian Defence League Act*, Riigi Teataja, 28 II 2013, [online] <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/521032014005/consolidate>, 15 XI 2022.

weryfikowanie wiedzy obywateli, ich uświadamianie oraz szkolenie. Bierze również udział w misjach zagranicznych, wspierając estońskie siły specjalne oraz armię. Liga stanowi ponadto swoistą bazę kształtowania kadr wojskowych, które zasilają szeregi wojska i sił specjalnych.

Umiejscowienie Ligi w składzie sił zbrojnych nie wyklucza jednocześnie czynnego udziału ludności cywilnej w jej działaniach, gdyż to właśnie aktywność obywateli, będących przedstawicielami wszystkich klas społecznych, stanowi jej trzon. O członkostwie w Lidze decyduje nie przynależność polityczna, lecz poczucie zjednoczenia oraz konieczność współdziałania dla dobra ojczyzny i ogółu społeczeństwa. Obywatele, świadomi licznych zagrożeń hybrydowych, chociażby ze strony Federacji Rosyjskiej, chętnie angażują się w działalność Ligi. W szkoleniach wojskowych, organizowanych w jej ramach, dobrowolnie biorą udział całe rodziny – kobiety, mężczyźni, dzieci oraz osoby starsze, a ich aktywność jest dostosowana do indywidualnych możliwości. Kobiety, które nie uczestniczą w ćwiczeniach, zajmują się przygotowywaniem posiłków, osoby starsze odpowiadają za kwestie organizacyjne, natomiast dzieci nabywają umiejętności przestrzegania zasad, a dzięki treningowi fizycznemu rozwijają zmysł orientacji. Członkowie Ligi realizują swoje obowiązki prywatne i zawodowe, a jednak znajdują czas na aktywność na rzecz Kaitseliit, udowadniając tym samym, że ich zaangażowanie nie wynika jedynie ze strachu przed ewentualnym zagrożeniem, ale przede wszystkim ze świadomości konieczności właściwej reakcji, i jest formą wypełniania obowiązków obywatelskich. Co ciekawe, idee Ligi są propagowane przez wszystkich obywateli, nie tylko tych bezpośrednio zaangażowanych w jej działania. Dzięki takiemu podejściu Estończycy utrzymują silne poczucie tożsamości narodowej⁶³, a ich dobrowolne zaangażowanie w zadania Ligi stanowi ewenement na skalę państw bałtyckich.

Za sukces w implementacji estońskiej koncepcji obrony cywilnej można uznać uruchomienie w styczniu 2023 roku systemu ostrzegania cywilnego EE-ALARM, dzięki któremu w przypadku zdarzeń zagrażających życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu państwa (np. pożar, zamieszki masowe, niebezpieczna żywność) obywatele znajdujący się w strefie zagrożenia otrzymują krótki komunikat ostrzegawczy. Tekst zawiera ostrzeżenie, a także instrukcje postępowania w razie wystąpienia zagrożenia o zasięgu ogólnokrajowym lub regionalnym. System został opracowany przez Ministerstwo Gospodarki i Łączności, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Państwową Fundację Informatyki we współpracy z Centrum Reagowania Kryzysowego oraz Centrum Informatyki i Rozwoju Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Ważną rolę partnera pełnią oczywiście operatorzy telefonii komórkowej, którzy jako jedyni mają prawo przetwarzać dane swoich klientów w celu wysyłania wiadomości do osób znajdujących się w strefie zagrożenia. Centrum Informatyki i Rozwoju Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jest odpowiedzialne za utrzymanie niezbędnych platform, natomiast funkcja potwierdzania oraz komunikacja z mieszkańcami pozostają w gestii Centrum Reagowania Kryzysowego.

⁶³ *Armia cywilna w obronie Estonii*, Kresy.pl, 18 I 2018, [online] <https://kresy.pl/wydarzenia/armia-cywilna-obronie-estonii/>, 8 II 2023.

Dalsze informacje po przesłaniu komunikatu można uzyskać dzięki państwowej infolinii pod numerem 1247⁶⁴.

Pomimo znacznych ograniczeń finansowych Estonia podjęła zasadnicze kroki w kierunku odbudowy obrony cywilnej, w pierwszej kolejności koncentrując się na zdolnościach społecznych, a więc na wspomnianej we wcześniejszej części artykułu rezylencji. Dążenia Estonii zmierzające do budowy stabilnego systemu bezpieczeństwa całościowego z jednoczesną istotną rolą obrony cywilnej potwierdzają, iż nawet niewielkie państwo może stworzyć stosunkowo stabilny i odporny na kryzysy system bezpieczeństwa, określając racjonalne cele i dobierając adekwatne do ich realizacji siły i środki. Niewątpliwie o sukcesie implementacji modelu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w Estonii decyduje zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w kwestie obronności, jego potencjał i gotowość do odbudowy po ewentualnych sytuacjach kryzysowych.

PODSUMOWANIE

Holistyczne podejście do bezpieczeństwa w Republice Estonii stanowi bez wątpienia, obok rozwiązań fińskich, swoisty fenomen i ewenement na skalę regionu bałtyckiego, mimo że proces zmian koncepcji bezpieczeństwa jest dopiero w fazie początkowej i będzie miał charakter długofalowy. Analizując wdrażany model bezpieczeństwa całościowego Estonii, stanowiący realną odpowiedź na potencjalne kryzysy czasu pokoju i wojny, można wyprowadzić kilka istotnych wniosków.

Po pierwsze, zauważalny jest istotny wpływ kryzysu politycznego z 2007 roku na zmianę myślenia w kwestiach zapewnienia bezpieczeństwa państwa, bowiem kryzys zapoczątkował polemiki na temat modernizacji systemu bezpieczeństwa oraz obrony cywilnej. Realne zagrożenia wywołane protestami mniejszości rosyjskiej doprowadziły do redefinicji bezpieczeństwa oraz przeglądu dotychczasowych estońskich systemów bezpieczeństwa w zakresie obrony totalnej, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej oraz cyberbezpieczeństwa. Prace nad wdrożeniem niezbędnych rozwiązań podjęte w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych rozpoczęły długofalowy proces usprawniania poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa Estonii.

Po drugie, estońskie elity polityczne dążą do wypracowania wspólnej wizji konkretnych działań strategicznych na rzecz rozwoju systemu obrony powszechnej i obrony cywilnej, na zasadzie porozumienia i konsensusu, ponad podziałami partyjnymi, m.in. poprzez wzmocnienie rezylencji państwa i społeczeństwa. Uwidacznia się to przede wszystkim w zwiększonej świadomości obywateli i ich zaangażowaniu w inicjatywę z obszaru szeroko pojętego bezpieczeństwa i obronności.

Po trzecie, sam proces formułowania koncepcji obrony cywilnej jest poprzedzony wnikliwymi analizami eksperckimi i łączy teorię z praktyką. Przejawia się to m.in. we

⁶⁴ *The State Can Send a Location-based Hazard Alert Message to Residents*, Republic of Estonia. Ministry of the Interior, 18 I 2023, [online] <https://www.siseministeerium.ee/en/news/state-can-send-location-based-hazard-alert-message-residents>, 9 II 2023.

wspomnianym zaangażowaniu obywateli w budowę systemu bezpieczeństwa, chociażby poprzez aktywny udział w ćwiczeniach i szkoleniach obronnych, oraz w organizacji od 2016 roku niezapowiedzianych ćwiczeń weryfikujących zdolności i morale żołnierzy rezerwistów. Co znamienne, Estończycy wyciągają wnioski z doświadczeń kryzysowych i umiejętnie adaptują się do nowych sytuacji, dając tym samym wzór do naśladowania obywatelom innych państw, borykających się z kryzysami o różnym podłożu.

Po czwarte, w tworzeniu strategii bezpieczeństwa całościowego, a tym samym obrony cywilnej uczestniczą niemalże wszystkie organy administracji centralnej, zgodnie z określonymi ustawowo obowiązkami, jakie mają realizować w tym zakresie w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny. Nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem organów administracji centralnej pełni Biuro Koordynacyjne do spraw Bezpieczeństwa i Obrony, działające w kancelarii prezesa Rady Ministrów.

Po piąte, zagrożenia o charakterze hybrydowym, kryzys klimatyczny, a także pandemia wirusa SARS-CoV-2 wymusiły niejako na władzach Estonii podjęcie zdecydowanych i racjonalnych działań na rzecz reaktywacji obrony cywilnej, której funkcjonowanie i zadania mogłyby stać się realną odpowiedzią na pojawiające się kryzysy. Począwszy od 2018 roku wizja estońskiej obrony cywilnej skupia się na podnoszeniu świadomości wśród obywateli, edukacji dla bezpieczeństwa oraz systemie powiadamiania o potencjalnych zagrożeniach.

Po szóste, w obliczu niepewnej sytuacji w regionie Europy Środkowo-Wschodniej Republika Estonii podjęła prace nad ujednoliceniem regulacji stanowiących podstawę prawną systemu bezpieczeństwa całościowego. Zabieg ten przede wszystkim ma zagwarantować efektywność procesu decyzyjnego.

Po siódme, Estonia, świadoma potencjalnych konfliktów i kryzysów związanych z napiętą sytuacją w regionie oraz nierozwiązaną kwestią mniejszości rosyjskiej, prowadzi kompleksowe działania w celu wzmocnienia zdolności obronnych we wszystkich kluczowych dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa obszarach, skupiając się m.in. na koncentracji kompetencji w zakresie kierowania systemem bezpieczeństwa całościowego w kancelarii prezesa Rady Ministrów, poszerzaniu współpracy armii z pozostałymi służbami mundurowymi (nie wyłączając z tego procesu sektora cywilnego), poprawie komunikacji kryzysowej i strategicznej. Ponadto w wizję estońskiego bezpieczeństwa całościowego wpisują się też wysiłki zmierzające do wykorzystywania znanych i przetestowanych na gruncie estońskim rozwiązań z zakresu obrony narodowej (przede wszystkim cyberzabezpieczeń).

Po ósme, Estonia w strategii bezpieczeństwa narodowego z 2017 roku określiła zasady całościowej obrony narodowej, w myśl których kluczowe staje się zaangażowanie wszystkich możliwych i dostępnych środków na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze militarnym i niemilitarnym. Chodzi zatem nie tylko o środki wojskowe, lecz także o instytucje państwowe, sektor prywatny oraz obywateli. Dopiero współpraca tych podmiotów gwarantuje racjonalne działania w sytuacji wystąpienia konkretnego kryzysu.

BIBLIOGRAFIA

- Adey P., Anderson B., *Anticipating Emergencies: Technologies of Preparedness and the Matter of Security*, „Security Dialogue” 2012, vol. 43, no. 2, <https://doi.org/10.1177/0967010612438432>.
- Armia cywilna w obronie Estonii, Kresy.pl, 18 I 2018, [online] <https://kresy.pl/wydarzenia/armia-cywilna-obronie-estonii/>.
- Bourbeau P., *Resilience and International Politics: Premises, Debates, Agenda*, „International Studies Review” 2015, vol. 17, no. 3, [online] <https://www.jstor.org/stable/24758620>, <https://doi.org/10.1111/misr.12226>.
- Bourbeau P., *Resiliencism: Premises and Promises in Securitization Research*, „Resilience” 2013, vol. 1, no. 1, <https://doi.org/10.1080/21693293.2013.765738>.
- Brassett J., Croft S., Vaughan-Williams N., *Introduction: An Agenda for Resilience Research in Politics and International Relations*, „Politics” 2013, vol. 33, no. 4, <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12032>.
- Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991.
- Clausewitz C., *O wojnie*, przeł. A. Cichowicz, L.W. Koc, F. Schoener, Lublin 1995.
- Cybersecurity Act, Riigi Teataja, 9 V 2018, [online] <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523052018003/consolide>.
- Czaja J., *Kulturowe czynniki bezpieczeństwa*, Kraków 2008.
- Dryzd C., *Kultura strategiczna – geneza, definicja i praktyczne zastosowanie*, „Roczniki Studenckie Akademii Wojsk Lądowych” 2017, no. 1.
- Emergency Act, Riigi Teataja, 8 II 2017, [online] <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513062017001/consolide>.
- Estonia – Civil Protection, European Committee of the Regions, [online] <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Estonia-Civil-protection.aspx>.
- Estonian Defence Forces Organisation Act, Riigi Teataja, 19 VI 2008, [online] <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520062017002/consolide>.
- The Estonian Defence League Act, Riigi Teataja, 28 II 2013, [online] <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/521032014005/consolide>.
- Falecki J., *Zarządzanie kryzysowe*, [w:] *Encyklopedia bezpieczeństwa*, red. O. Wasiuta, S. Wasiuta, Kraków 2021, t. 4.
- Gawęcka J.A., *Obrona cywilna*, [w:] *Encyklopedia bezpieczeństwa*, red. O. Wasiuta, S. Wasiuta, Kraków 2021, t. 3.
- Handmer J.W., Dovers S.R., *A Typology of Resilience: Rethinking Institutions for Sustainable Development*, „Industrial & Environmental Crisis Quarterly” 1996, vol. 9, no. 4, <https://doi.org/10.1177/108602669600900403>.
- Jalonen J., *Dni, które wstrząsnęły Estonią*, Eesti.pl, 12 V 2009, [online] <https://www.eesti.pl/dni-ktore-wstrzasnely-estonia-11963.html>.
- Juurvee I., Mattiisen A., *The Bronze Soldier Crisis of 2007: Revisiting an Early Case of Hybrid Conflict*, VIII 2020, [online] https://icds.ee/wp-content/uploads/2020/08/ICDS_Report_The_Bronze_Soldier_Crises_of_2007_Juurvee_Mattiisen_August_2020.pdf.

- Kamiński M.A., *Obrona narodowa republiki Estonii*, Toruń 2018.
- Kaufmann M., *Exercising Emergencies: Resilience, Affect and Acting Out Security*, „Security Dialogue” 2016, vol. 47, no. 2, <https://doi.org/10.1177/0967010615613209>.
- Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001.
- Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 roku*, przeł. A. Puu, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, [online] <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html>.
- Kozłowski G., *Smart not small. Polityka bezpieczeństwa Republiki Estońskiej*, Lublin 2020.
- Ludendorff E., *Wojna totalna*, przeł. F. Schoener, Warszawa 1959.
- Martin R., Sunley P., *Regional Economic Resilience: Evolution and Evaluation*, [w:] *Handbook on Regional Economic Resilience*, red. G. Bristow, A. Healy, Cheltenham 2020, <https://doi.org/10.4337/9781785360862.00007>.
- The Mobile App „Ole valmis!”*, [online] <https://www.rescue.ee/en>.
- National Defence Act*, Riigi Teataja, 11 II 2015, [online] <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/502042019010/consolide>.
- Patyna M., *Problem integracji Rosjan w Estonii w latach 1989-2005*, „Wschodnioznawstwo” 2007, no. 1.
- Rannut M., *Language Policy in Estonia*, „Noves SL. Revista de Sociolingüística” 2004, Spring-Summer.
- Robert R., *The Return of the Brezhnev Doctrine*, „Green European Journal” 2022, 1 III, [online] <https://www.greeneuropeanjournal.eu/the-return-of-the-brezhnev-doctrine/>.
- Smalec Ł., *Kultura strategiczna a paradygmat realistyczny. Krytyka, rywalizacja i perspektywy współpracy*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon” 2012, no. 2.
- SPD krytykuje Kreml za napięcia z Estonią*, Deutsche Welle, 4 V 2007, [online] <https://www.dw.com/pl/spd-krytykuje-kreml-za-napi%C4%99cia-z-estoni%C4%85/a-2685374>.
- Staśkiewicz U., *Organizacja obrony narodowej w wybranych państwach. Analiza porównawcza Estonii, Finlandii i Rosji*, „Przegląd Wschodnioeuropejski” 2021, vol. 1, <https://doi.org/10.31648/pw.6466>.
- The State Can Send a Location-based Hazard Alert Message to Residents*, Republic of Estonia. Ministry of the Interior, 18 I 2023, [online] <https://www.siseministeerium.ee/en/news/state-can-send-location-based-hazard-alert-message-residents>.
- Szymański P., *Nowe pomysły na obronę totalną. Bezpieczeństwo całościowe w Finlandii i Estonii*, Warszawa 2020.
- Wildavsky A., *Searching for Safety*, Transaction Publishers, New Brunswick 1988.
- Wiśniewski R., *Kultura strategiczna, czyli o kulturowych uwarunkowaniach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, „Przegląd Strategiczny” 2012, no. 1, <https://doi.org/10.14746/ps.2012.1.11>.
- Włodarska-Frykowska A., *Mniejszość rosyjska jako czynnik oddziałujący na bezpieczeństwo państwowe Estonii*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2016, no. 9, <https://doi.org/10.37055/sbn/129828>.
- Włodkowska-Bagan A., *Kultura strategiczna Polski*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski w zmieniającym się świecie międzynarodowym. Wybrane problemy*, red. R. Zięba, T. Pawłuszko, Kielce 2016.

- Wójtowicz T., *Kultura strategiczna*, [w:] *Encyklopedia bezpieczeństwa*, red. O. Wasiuta, S. Wasiuta, Kraków 2021, t. 2.
- Wywiał P., *Obrona totalna*, [w:] *Encyklopedia bezpieczeństwa*, red. O. Wasiuta, S. Wasiuta, Kraków 2021, t. 3.
- Zapałowski A., *Obrona totalna jako wyzwanie dla bezpieczeństwa Polski*, „Polityka i Społeczeństwo” 2022, vol. 20, no. 2, <https://doi.org/10.15584/polispol.2022.2.14>.

Julia Anna GAWĘCKA – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Politologii), adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Narodowego Instytutu Bezpieczeństwa i Informatyki Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Do przedmiotów jej zainteresowań badawczych należą: ochrona ludności i obrona cywilna RP oraz pozostałych państw Unii Europejskiej, zarządzanie kryzysowe RP, międzynarodowe struktury zarządzania kryzysowego, funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego – zakres podstawowy i specjalistyczny, bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo społeczne i polityka społeczna. Autorka i współautorka publikacji o tematyce bezpieczeństwa i obronności.