

Epoka Kai Kallas. Estońska dyplomacja na salonach

Bartosz Chmielewski

Rosyjska inwazja na Ukrainę zadziałała jak akcelerator dla estońskiej dyplomacji. Narracja milionowego państwa znajdującego się na peryferiach Unii Europejskiej o realności zagrożeń ze strony Rosji stała się jednym z ważniejszych głosów wschodniej flanki NATO wpływającym na debatę w UE. Ten sukces Tallinna był wynikiem zbiegu kilku czynników – nasilenia europejskiej krytyki Rosji, wysiłku aparatu państwa i charyzmy ówczesnej premier Kai Kallas. To jej pozycja, kontakty i styl prowadzenia polityki spowodowały, że głos Estonii stał się słyszalny, zaś samej Kallas udało się zostać szefową unijnej dyplomacji. Wyzwaniem dla Tallinna i byłej premier pozostaje jednak utrzymanie uzyskanej pozycji. Ma to szczególne znaczenie w kontekście przełożenia krytycznych w stosunku do Rosji poglądów Kallas na decyzje polityczne, wobec których część państw europejskich będzie sceptyczna.

Po pierwsze Ukraina

W wyniku wybuchu pełnoskalowej wojny na Ukrainie zaszły znaczące zmiany w kształtowaniu estońskiej polityki zagranicznej. Kluczową rolę odegrała premier Kaja Kallas (w latach 2021–2024), marginalizując pozycję kolejnych ministrów spraw zagranicznych¹. W rezultacie to ją kojarzono na arenie międzynarodowej jako twarz estońskiej dyplomacji. Priorytetem aktywności Tallinna w tym czasie stała się kwestia wsparcia politycznego, moralnego i materialnego Ukrainy². Symboliczne były słowa wypowiedziane przez Kallas w kwietniu 2022 r.: „To, co jest problemem naszego sąsiada [Ukrainy] dzisiaj, będzie naszym problemem jutro. Jesteśmy w niebezpieczeństwie, gdy dom naszego sąsiada płonie”³.

Kurs polityki zagranicznej Kallas w zasadzie niewiele różnił się od wcześniejszego. Ten od zawsze był definiowany przez sąsiedztwo z Federacją Rosyjską – to ono warunkowało strategię i działania państwa. Do 2004 r. celem Estonii było wejście do struktur Zachodu – NATO i UE – a także zacieśnianie stosunków z państwami nordyckimi oraz bałtyckimi. Po 2014 r. na pierwszy plan polityki zagranicznej wysunęły się kwestie bezpieczeństwa. Proces ten spowodował rozwój i wzmacnianie współpracy z poszczególnymi krajami. Do najważniejszych partnerów Estonii w tej sferze należą USA, a w dalszej kolejności Wielka Brytania – będąca państwem ramowym stacjonującej w kraju grupy bojowej

¹ W trzech gabinetach sformowanych przez Kallas funkcje szefów MSZ pełnili: Eva-Maria Liimets (delegowana przez Partię Centrum), Urmas Reinsalu (Ojczyzna) i Margus Tsahkna (Estonia 200).

² Government approves Estonia's EU policy priorities for 2023–2025, Rząd Estonii, 26.06.2023. valitsus.ee.

³ Kaja Kallas: 'Our neighbor's problem today will be our problem tomorrow', Eesti Rahvusringhääling, 26.04.2022, news.err.ee.

Sojuszu⁴. Specjalne relacje w dziedzinie bezpieczeństwa łączą Tallinn również z Paryżem – francuskie siły zbrojne są obecne w Estonii, zaś ta aktywnie angażowała się we francuskie operacje w Sahelu⁵. Ważne miejsce w stosunkach sąsiedzkich zajmuje też współpraca w regionie nordycko-bałtyckim, ze szczególnym uwzględnieniem Finlandii należącej do tego samego kręgu kulturowego i będącej najbliższym partnerem gospodarczym Estonii.

Kallas wychodzi przed szereg

Do wiosny 2025 r. estońska wartość pomocy wojskowej dla Ukrainy wyniosła ponad 0,5 mld euro, humanitarnej – ponad 26 mln euro, zaś na rozwojową przeznaczono co najmniej 12 mln euro⁶. Estońskie wsparcie stało się skutecznym narzędziem tamtejszej dyplomacji publicznej, która podkreślała, że Tallinn jest jednym z liderów pomocy dla Kijowa w relacji do PKB⁷.

Ponadto Estonia, będąc jednym z pierwszych państw oficjalnie informujących o wysyłaniu broni (granatników przeciwpancernych) na Ukrainę, próbowała swoją postawą przełamywać polityczne tabu w kwestii deklaracji dotyczących dostaw broni⁸. Jej wsparcie dla Kijowa i wyrazistość estońskiej premier przyciągnęły zainteresowanie zachodnich mediów. Kallas ostro krytykowała nie tylko inwazję Rosji i dokonane przez nią zbrodnie wojenne, lecz także brak przywództwa, a nawet zagubienie dużych państw europejskich – Francji i Niemiec⁹. Udało jej się w ten sposób zbudować wizerunek atrakcyjny dla mediów – młodej, odważnej polityczki, na dodatek należącej do europejskiego liberalnego mainstreamu. Estońska Partia Reform, której wówczas szefowała Kallas, należy do tej samej grupy politycznej (Renew Europe), co Odrodzenie Emmanuela Macrona.

Medialny sukces Kallas, którą ogłaszano „estońską żelazną damą”¹⁰, przysłał sekretarz generalną NATO czy osobistą przeciwniczką Władimira Putina poszukiwaną przez rosyjskie MSW, pozytywnie wpłynął na rozpoznawalność całego państwa.

Sukces wizerunkowy udało się przekuć na narzędzie promowania interesów Estonii. Tallinn wykorzystał instrument charakterystyczny dla polityki małych państw –

” **Objęcie przez Kallas funkcji szefowej unijnej dyplomacji wzbudziło konkretne nadzieje w państwach wschodniej flanki NATO, takich jak Polska czy państwa bałtyckie i nordyckie.**

„przywództwo poprzez przykład”, które w sprzyjających warunkach i w niektórych aspektach polityki okazywało się skuteczne. Wprowadzanie krajowych sankcji przeciw Rosji, decyzje dotyczące zwiększenia wydatków na obronność czy postulaty, takie jak przekazywanie 0,25% PKB rocznie na wsparcie Ukrainy, były przejawem estońskiej ambicji, by wyznaczać kierunki polityki zagranicznej dla innych państw europejskich. Estonia chciała prowadzić skuteczną politykę powyżej swoich możliwości i zasobów, a rozgłos medialny wokół Kallas do pewnego stopnia na to pozwolił; Tallinn wpływał na debatę europejską.

⁴ Forward Land Forces (FLF).

⁵ Antyterrorystyczna operacja wojskowa przeprowadzona w rejonie Sahelu przez francuskie siły zbrojne wraz z sojusznikami. Estoński kontyngent był tam obecny w latach 2018–2022.

⁶ Estonia's aid to Ukraine, MSZ Estonii, 23.02.2025, vm.ee.

⁷ Estonia's total military aid to Ukraine to date approaching €300 million, Eesti Rahvusringhääling, 18.11.2022, news.err.ee.

⁸ Znaczenie dla pozycjonowania się estońskiego głosu miała sprawa przekazania przez Tallinn Ukrainie dziewięciu poenerdowskich haubic (D-30). Sprzęt ten trafił do estońskich sił zbrojnych z Niemiec za pośrednictwem Finlandii w 2009 r. Dostarczenie go Kijowowi wymagało przełamania ówczesnych obaw RFN dotyczących przekazywania broni na Ukrainę. Zob. Kusti Salm: *We must inspire Germany to provide more aid to Ukraine*, Eesti Rahvusringhääling, Eesti Rahvusringhääling, 20.01.2023, news.err.ee oraz *Germany blocks Estonian arms exports to Ukraine: report*, Deutsche Welle, 21.01.2022, dw.com.

⁹ S. Erlanger, *Estonia's Tough Voice on Ukraine Urges No Compromise with Putin*, The New York Times, 16.05.2022, nytimes.com.

¹⁰ Tytuł ten nadały jej media zachodnie, w ten sposób porównując ją do premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher, która sprawowała swój urząd w latach 1979–1990.

Kallas, Macron i droga do Europy

Wraz z upływem czasu estońskie próby kontynuowania polityki „dawania przykładu” traciły na skuteczności, a w każdym razie nie były tak efektywne, jak mogłyby to sugerować nagłówki medialne i popularność międzynarodowa Kallas. Estończykom udało się jednak promować własne propozycje¹¹, np. w kwestii unijnej inicjatywy przekazania Ukrainie amunicji artyleryjskiej z wiosny 2023 r. Wydaje się również, że Estonia odniosła pewne sukcesy w szerzeniu idei wykorzystania zamrożonych rosyjskich aktywów przez UE¹².

Już w 2023 r. jej wpływy zaczęły się jednak kurczyć. Z jednej strony z pewnością znaczenie miały problemy Kallas w kraju, związane ze skandalem wokół jej męża Arvo Hallika – estońskie media ujawniły, że firma, w której miał on udziały, kontynuuje działalność w Rosji. Z drugiej strony zawstydzanie dużych państw europejskich przestawało działać. Szybko zmieniający się ich stosunek do trwającej wojny na bardziej stanowczy wobec Moskwy i odzyskiwanie przez nie inicjatywy spowodowały, że Tallinn, by osiągać swoje cele, potrzebował znaleźć wśród nich partnera.

Racjonalnym wyborem okazał się Paryż – nawet pomimo epizodycznej krytyki Macrona¹³. Sprzyjającym warunkiem okazały się zmiany w polityce zagranicznej Francji na

” Narracja milionowego państwa znajdującego się na peryferiach UE o realności zagrożeń ze strony Rosji stała się jednym z ważniejszych głosów wschodniej flanki NATO.

przełomie 2022 i 2023 r., gdy kraj ten przeszedł od poszukiwania porozumienia z Federacją Rosyjską na pozycję bardziej asertywną i nastawioną na wsparcie Ukrainy¹⁴. Korzystną okolicznością były z pewnością także kontakty Kallas wśród europejskich liberałów.

Od rosyjskiej inwazji na Ukrainę francuska obecność wojskowa w Estonii (istniejąca od 2017 r.) została zmodyfikowana i przyjęła model ciągłej rotacyjnej. Jest ona w ramach ćwiczeń czasowo rozbudowywana o pododdziały rozpoznawcze, artyleryjskie, a nawet kompanie spadochroniarzy. Tallinn w zamian zwiększył zainteresowanie produktami francuskiego sektora zbrojeniowego. Latem 2023 r. zamówił kolejne radary (GM 400) od firmy Thales¹⁵, pozyskało dwanaście samobieżnych armatohaubic CAESAR¹⁶ oraz nieokreśloną liczbę pocisków przeciwlotniczych bardzo krótkiego zasięgu do systemów MISTRAL¹⁷. W ciągu ostatnich trzech lat Francja awansowała na trzeciego (po Niemczech i USA) dostawcę uzbrojenia dla estońskich sił zbrojnych.

Jesienią 2023 r. i wiosną 2024 r. doszło do zbliżenia politycznego między Estonią pod rządami Kallas a Francją Macrona. Częste wizyty Kallas w Paryżu miały wzmocnić siłę polityczną Tallinna, a także podkreślić wysiłki Paryża na rzecz walczącej Ukrainy i obecności na wschodniej flance NATO¹⁸.

¹¹ *EU approves Estonia's initiative to jointly send 1 mln artillery shells to Ukraine*, Postimees, 20.03.2023, news.postimees.ee.

¹² M. Tsahkna, *Foreign minister: Frozen Russia assets should be used to rebuild Ukraine*, Eesti Rahvusringhääling, 17.10.2023, news.err.ee.

¹³ S. Lau, E. Hartog, *Europe's next top diplomat is ready to be undiplomatic*, Politico, 9.12.2024, politico.eu.

¹⁴ Ł. Maślanka, *Zmierzch Króla Słońce: dziedzictwo polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Macrona*, „Komentarze OSW”, nr 613, 18.07.2024, osw.waw.pl.

¹⁵ *Estonia buys two airborne radars to construct new wind farms*, Eesti Rahvusringhääling, 21.06.2023, news.err.ee.

¹⁶ *Estonia signs Mistral joint procurement deal with 4 EU countries*, Eesti Rahvusringhäälin, 19.06.2024, news.err.ee.

¹⁷ *Germany replaces USA as Estonia's biggest arms supplier*, Eesti Rahvusringhäälin, 19.03.2024, news.err.ee.

¹⁸ Estońska premier w październiku 2023 r., podczas oficjalnej wizyty w Paryżu, dziękowała Macronowi za przywództwo i stanowczą postawę względem trwającej wojny na Ukrainie, uczestniczyła też w rocznicowym forum organizowanym przez magazyn „L'Express”. Ich kolejne spotkania we Francji miały miejsce w listopadzie, lutym 2024 r. oraz maju 2024 r. W trakcie tego ostatniego Kallas rozmawiała z Macronem i premierem Gabrielem Attalem oraz wygłosiła wykład na Sorbonie. Za: A. Gyldeń, *Kaja Kallas, Première ministre d'Estonie, invitée des 70 ans de L'Express*, L'EXPRESS, 12.10.2023, lexpress.fr; Prime Minister Kallas to discuss EU enlargement and future with other political leaders in Paris, Rząd Estonii, 28.11.2023, valitsus.ee; Prime Minister Kallas in Paris: We must act now to help Ukraine, Rząd Estonii, 27.02.2024, valitsus.ee.

Zacieśnienie relacji spowodowało, że zwiększyła się również pozycja ówczesnej premier Estonii na arenie europejskiej. Nominacja Kallas na stanowisko wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych w połowie 2024 r., a następnie jej wybór nie byłyby możliwe bez poparcia liberalnej frakcji PE oraz Francji¹⁹.

Wieczna premier

Objęcie przez Kallas funkcji szefowej unijnej dyplomacji wzbudziło konkretne nadzieje w państwach wschodniej flanki NATO, takich jak Polska czy kraje bałtyckie i nordyckie. Liczono głównie na podtrzymanie zainteresowania wojną na Ukrainie²⁰ oraz zmianę europejskiej polityki zagranicznej na bardziej aktywną. Największym oczekiwaniem w regionie było bardziej rygorystyczne podejście do Federacji Rosyjskiej. Zgodnie z tym Kallas wniosła do swojej nowej pracy estońską wrażliwość i perspektywę państw frontowych. Odzwierciedlała to choćby jej wypowiedź podczas pierwszej wizyty w Kijowie jako wysokiej przedstawiciel, gdy zadeklarowała, że „Unia Europejska chce, aby Ukraina wygrała tę wojnę”.

Priorytetowe traktowanie trwającej rosyjskiej inwazji w niektórych kręgach unijnych odbierano jako wadę Kallas na stanowisku szefowej europejskiej dyplomacji²¹. Jej deklaracja z Kijowa spotkała się z negatywną oceną Olafa Scholza, krytycznie nastawione wobec Estonki są Węgry. Polami do sporów w Unii są również polityka bliskowschodnia, polityka wobec Globalnego Południa czy kwestia rozszerzenia UE. Optyka państwa frontowego, którą prezentuje Kallas, pozostaje też niezrozumiała w Europie Południowej. Głównym jej problemem nie są jednak państwa europejskie i politycy niepodzielający jej poglądów, lecz jej styl uprawiania polityki.

Doświadczenie dotychczasowej aktywności politycznej Kallas na szczeblu krajowym wskazuje, że z trudnością przychodzi jej wypracowanie konsensusu w sprawach,

” Do wiosny 2025 r. estońska wartość pomocy woj- skowej dla Ukrainy wyniosła ponad 0,5 mld euro, humanitarnej – ponad 26 mln euro, zaś na rozwo- jową przeznaczono co najmniej 12 mln euro.

które uważa za pryncypialne (np. wsparcie dla Ukrainy). W wielu przypadkach podejmując decyzje w Estonii, działała wbrew koalicjantom czy opinii publicznej. Główną cechą charakterystyczną byłej premier w opinii estońskich obserwatorów życia politycznego miała być trudność w budowaniu kompromisu i pracy zespołowej w ramach koalicji rządowej²². Tym, co cechowało jej działania w polityce krajowej – nieustępliwość, upór i ostry język, posłużyła się, by zyskać popularność na europejskich salonach. Te cechy u urzędnika mającego za zadanie realizację polityki unijnej opartej na budowaniu szerokiego konsensusu 27 państw są jednak raczej przeciwnie skuteczne²³.

To właśnie upór Kallas doprowadził prawdopodobnie do fiaska jednej z pierwszych prowadzonych przez nią dużych inicjatyw – unijnego pakietu pomocy Ukrainie²⁴ – w marcu 2025 r. Media europejskie do niedawna przychylnie Estonce zaczęły zarzucać jej brak profesjonalizmu oraz niechęć do dialogu, twierdząc, że nadal zachowuje się, jakby była na stanowisku premier²⁵. Portale Frankfurter Allgemeine Zeitung i Politico, powołując się na brukselskich polityków, wytykały jej brak szerszych konsultacji i poszukiwania powszechnego poparcia dla inicjatywy przed jej zgłoszeniem. Kallas ma

¹⁹ Kallas: *I will not be ALDE's European elections lead candidate*, Eesti Rahvusringhäälin, 7.03.2024, news.err.ee.

²⁰ J. Liboreiro, *'Russia can't really be trusted,' Kaja Kallas warns ahead of new Trump-Putin call*, Euronews, 17.03.2025, euronews.com oraz K. Bondarieva, *EU chief diplomat believes Ukraine can win war with EU's help*, Ukrainska Pravda, 22.01.2025, pravda.com.ua.

²¹ M.G. Jones, *Kaja Kallas under pressure to prove diplomatic prowess beyond EU's eastern flank*, Euronews, 7.09.2024, euronews.com.

²² T. Saarts, *Ebaharilik peaminister Kaja Kallas*, POSTIMEES, 8.07.2024, arvamus.postimees.ee.

²³ T. Eilat, *Kaja Kallas' road to becoming the best-known Estonian*, Eesti Rahvusringhäälin, 5.09.2024, news.err.ee.

²⁴ J. Liboreiro, *Kaja Kallas' €40-billion plan for Ukraine flounders at EU summit*, Euronews, 21.03.2025, euronews.com.

²⁵ N. Vinocur, J. Barigazzi, *EU plan to send more military aid to Ukraine in shambles*, Politico, 20.03.2025, politico.eu.

problem z pogodzeniem wewnętrznej sprzeczności związanej z pełnioną przez nią funkcją – jako szefowa europejskiej dyplomacji chce być liderką polityki zagranicznej UE w czasie pogarszającej się sytuacji na świecie, a jednocześnie musi odgrywać rolę akuszerki kompromisu 27 państw członkowskich. Naczelnym wyzwaniem, jakie przed nią stoi, jest przełamanie dotychczasowych, skostniałych i zachowawczych schematów funkcjonowania aparatu brukselskiej biurokracji.

W poszukiwaniu nowego miejsca w Europie

Odejście Kallas na szczybel europejski zamknęło pewien etap w polityce zagranicznej Tallinna. Nowy premier Kristen Michal oraz dotychczasowy szef krajowej dyplomacji Margus Tsahkna²⁶, którzy przejęli odpowiedzialność za politykę zagraniczną, nie mają ani siły przebicia, ani pozycji porównywalnej z byłą premier. Co prawda Estonia kontynuuje politykę, której ramy wyznaczyła Kallas, jednak nie przynosi to oczekiwanych efektów. Postulaty Tallinna nie są już tak medialne, a co za tym idzie – coraz rzadziej trafiają do debaty europejskiej. Obecnie tylko dzięki obecności Kallas w Brukseli udaje się w pewnym stopniu utrzymać nieformalny wpływ Estonii na agendę unijną.

Kluczem do estońskich osiągnięć z lat 2022–2024 było sprawne przywództwo, które potrafiło przyciągnąć uwagę europejskiej elity oraz mediów, a zarazem wprowadzić do agendy kilka estońskich projektów wsparcia Ukrainy. Problemem obecnie jest nie tylko brak lidera, lecz także konieczność adaptacji do szybko zmieniającej się sytuacji na świecie po objęciu przez Donalda Trumpa urzędu prezydenta USA.

Tallinn musi balansować pomiędzy kierunkami, które dotychczas wydawały się synergiczne – między bardziej przewidywalną współpracą z sojusznikami europejskimi (Wielką Brytanią i Francją) a kooperacją z obecnie mało przewidywalnymi Stanami Zjednoczonymi. Brak przywództwa, a zatem utrata pozycji jednego z czołowych państw wspierających Ukrainę i lobbujących na rzecz bardziej asertywnej polityki wobec Rosji to raczej wynik globalnych zmian niż rzeczywistej marginalizacji.

W najbliższej przyszłości spadek znaczenia Estonii w polityce europejskiej będzie równoważony zaangażowaniem we współpracę regionalną, ze szczególnym uwzględnieniem Nordycko-Bałtyckiej Ósemki (NB8). Choć format ten istnieje od początku lat 90., to w ostatnim czasie kooperacja w jego ramach ulega zacieśnieniu, a dla Tallinna NB8 stanowi klub podobnie myślących państw.

²⁶ Koalicyjny gabinet Michala powstał w lipcu 2024 r. W skład koalicji popierającej rząd wchodziła Partia Reform, Estonia 200 i Partia Socjaldemokratyczna. W marcu 2025 r. doszło do jego rozpadu; powołano drugi gabinet Michala, w którego skład wchodzi ministrowie z Partii Reform i Estonii 200.