

Wojciech Kotowicz

Obwód Kaliningradzki FR w stosunkach unijno-rosyjskich

Rocznik Integracji Europejskiej nr 5, 385-404

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOJCIECH KOTOWICZ

Olsztyn

Obwód Kaliningradzki FR w stosunkach unijno-rosyjskich

Zmiana położenia geopolitycznego Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej rysująca się na tle rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, rozpadu dawnych więzi charakterystycznych dla państw byłej wspólnoty Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układu Warszawskiego, postawiła nowe zadania formowania od podstaw współdziałania w płaszczyźnie międzynarodowej¹. Wyzwanie to dotyczyło zarówno poszukiwania miejsca Obwodu w nowej strukturze rosyjskiego państwa, jak i w płaszczyźnie współdziałania z nowymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Jednym z istotniejszych podmiotów, które musiały stać się obiektem zainteresowania władz rosyjskich w kontekście rozpadu ZSRR była Unia Europejska.

Obwód Kaliningradzki FR jako problem w stosunkach Rosji z Unią Europejską pojawił się dopiero pod koniec lat 90. Uprzednio perspektywa rozszerzenia Unii na wschód była dość odległa, nie istniały też jeszcze odpowiednie instrumenty unijnej polityki wobec Rosji. Podstawą tej ostatniej było podpisanie w 1994 r. Porozumienia o partnerstwie i współpracy UE z Rosją², które tworzy polityczne i organizacyjne ramy dialogu. Obwód Kaliningradzki FR jako samodzielny obiekt unijnej aktywności pojawił się w grantach pomocowych dla Rosji w ramach programu TACIS³.

Na początku XXI wieku problem Obwodu Kaliningradzkiego FR stał się jednym z najpilniejszych w kompleksie stosunków między Rosją i jednoczącą się Europą, na swój sposób odzwierciedlając procesy globalizacji, co wiązało się z koniecznością przedstawienia przez różne podmioty społeczności międzynarodowej własnego stosunku do roli i miejsca Rosji w tych procesach⁴. Również w nadchodzących latach jego aktualność, prawdopodobnie będzie rosła. Choć 11 listopada 2002 r. podczas spot-

¹ Zob.: M. Chelminiak, *Obwód Kaliningradzki na mapie politycznej Europy przełomu XX i XXI wieku*, w: *Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*, red. B. Fijałkowska, A. Żukowski, Warszawa 2002, s. 103–108; idem, *Zmiana geopolitycznej roli Obwodu Kaliningradzkiego FR na przełomie XX i XXI w. – implikacje dla polskiej polityki wschodniej*, w: *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej*, t. 1, red. B. Plawgo, Białystok 2005, s. 223–239.

² Partnership and Co-operation Agreement zostało podpisane w czerwcu 1994 r. na wyspie Korfu. Weszło ono w życie 1 grudnia 1997 r. na okres 10 lat, z możliwością jego przedłużenia. Wykorzystując ową możliwość przedłużenia ustalono, że Porozumienie będzie obowiązywało do dnia 1 grudnia 2008 r. Obecnie trwają rozmowy między Unią Europejską i Rosją w kwestii podpisania nowego porozumienia. Zob.: A. Stępień-Kuczyńska, *Rosja ku Europie. Z problematyki stosunków rosyjsko-unijnych*, Toruń 2007, s. 93; F. Cameron, A. Matt, *Prospects for EU-Russia relations*, „PEI Electronic Publications” 2008, No. 6, s. 16–18.

³ M. A. Piotrowski, *Obwód Kaliningradzki...*, op. cit., s. 404.

⁴ J. Wendt, *Changes in the geopolitical and geostrategical position of the Kaliningrad district*, in: *Economic, geopolitical and social problems of co-operation between Kaliningrad and Poland*, eds. T. Palmowski, G. Fedorov, V. Korneevets, Gdynia–Pelplin 2003, s. 7–15.

kania na najwyższym szczeblu między Rosją i Unią Europejską osiągnięto pewne porozumienie odnośnie kwestii Obwodu Kaliningradzkiego FR, jednak główne problemy pozostały nierozwiązane. Problem bowiem dotyczy nie tylko konieczności ostatecznego rozwiązania kwestii tranzytu, bo w tej kwestii kompromis został osiągnięty, ile o znalezienie wspólnego zrozumienia roli i miejsca Obwodu Kaliningradzkiego FR w procesie integracji Rosji w ogólnoeuropejską przestrzeń, która została zadeklarowana przez Rosję i Unię Europejską jako wspólny cel polityczny⁵.

Obecnie, Obwód Kaliningradzki FR stał się jednym z ważniejszych centrów kontaktów międzynarodowych, obiektem zainteresowania wielu rosyjskich i zachodnich ekspertów⁶. Rozszerzenie UE na wschód i przekształcenie Obwodu w enklawę wewnątrz Unii Europejskiej warunkuje powstanie w regionie całego szeregu ekonomicznych, społecznych i politycznych problemów, których sposób rozwiązania będzie odzwierciedlać rzeczywisty stopień rozwoju współpracy międzynarodowej Rosji z jej europejskimi partnerami⁷. Jak zauważa Giennadij Fiedorow, kaliningradzkie doświadczenie, zarówno pozytywne, jak i negatywne, może okazać się bardzo pożyteczne z punktu widzenia potencjalnej potrzeby przeorientowania rosyjskiej polityki gospodarczej oraz określenia kierunku polityki zagranicznej Rosji⁸.

W warunkach publicznie deklarowanego partnerstwa między Rosją i Unią Europejską⁹ uregulowanie politycznych, prawnych i ekonomicznych problemów Obwodu Kaliningradzkiego FR, powstałych wskutek rozszerzenia UE, ma szczególne znaczenie. Sposób rozwiązania tych problemów można potraktować jako funkcję jednoznacznego wskazania gotowości obu stron – Rosji i UE – do przeniesienia wspólnych deklaracji o partnerstwie na płaszczyznę rzeczywistych praktycznych decyzji. Przy czym, rozstrzygnięcie spornych kwestii, łącznie z technicznymi, traktowane jest nie

⁵ W Założeniach polityki zagranicznej Rosji z 1993 r. podkreślono, że w stosunkach z państwami Europy Zachodniej najważniejszym celem jest zacieśnianie więzów partnerstwa, nadanie im konkretnych kształtów, pozwalających wykorzystać nowe relacje z tym regionem dla realizacji interesów narodowych Rosji, zwłaszcza wzmocnienia jej bezpieczeństwa. Do najważniejszych zadań rosyjskiej polityki zagranicznej w latach dziewięćdziesiątych wobec Europy Zachodniej zaliczono: rozwój wszechstronnej współpracy z Unią Europejską, dążenie do stałego współdziałania z Unią Zachodnioeuropejską oraz pogłębianie politycznej współpracy z Niemcami, Francją i Wielką Brytanią.

⁶ N. W. Danilkina, *Kaliningradskaja oblast Rossii w kontiektie politiki ES w otnoszenii wostocznych sosiediej*, „Pskowskij riegionologiczieskij żurnal” 2010, nr 10, s. 19–22.

⁷ A. Sergounin, *Kaliningrad*, in: *Ambivalent Neighbors. The EU, NATO and the Price of Membership*, eds. A. Lieven, D. Trenin, Washington 2003, s. 145–146.

⁸ G. M. Fiedorow, *Geopolitiezieskie aspekty otnoszenij Jewrosojuza i Rossii. Rol i miesto Kaliningradskoj oblasti w ekonomiezieskom i kulturom kontiektie wzaimootnoszenij*, Materiały Międzynarodowego sympozjuma 15–17 ijunia 2005 goda, g. Kaliningrad, <http://www.klkd.ru>.

⁹ Zob.: G. Bogielski, *Partnerstwo Unii Europejskiej z Rosją w latach 1991–1999*, w: *Kraje Europy Środkowej i Wschodniej wobec procesu integracji europejskiej*, red. J. Albin, J. Kupczak, Wrocław 2001, s. 112–130; A. Czajowski, *Rosja a Unia Europejska*, w: *Kraje Europy Środkowej i Wschodniej wobec procesu integracji europejskiej*, red. J. Albin, J. Kupczak, Wrocław 2001, s. 131–140; B. Łomiński, *Rosja a Unia Europejska*, w: *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2001, s. 155–164; M. Cybulski, *Zmiany w stosunkach Rosja–Unia Europejska. Przyczyny i konsekwencje*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2005, nr 1, s. 115–123; M. Kaczmarek, *Rosja na rozdrożu*, Warszawa 2006, s. 71–94.

jako cel sam w sobie, a przesłanka do tworzenia warunków dla przyspieszonego rozwoju ekonomicznego Obwodu, jako regionu współpracy Rosji i UE.

Zdaniem ówczesnego prezydenta Rosji Władimira Putina kompleksowe rozwiązanie problemu zagwarantowania podstawowych interesów enklawy powinno być zostać wypracowane przed faktycznym rozszerzeniem UE. Podkreślał on, że osiągnięcie wzajemnie akceptowalnego kompromisu w sprawie problemów Obwodu stanie się „sprawdzeniem jakości naszego strategicznego partnerstwa z UE”¹⁰.

Rozwiązanie problemów Obwodu Kaliningradzkiego FR w związku z rozszerzeniem UE nie mogło mieć jednostronnego charakteru i być narzucone albo przez Rosję, albo przez UE¹¹. Siergiej Kortunow uważa, że powinno ono posiadać międzynarodowy wymiar, co zakłada harmonizację trzech grup interesów: federalnych, regionalnych i europejskich. To z kolei zakłada, że rozwój enklawy, jej regionalne interesy, powinny być wbudowane zarówno w federalną (rosyjską) strategię ekonomicznego rozwoju, jak i w strategię UE. Przy czym obie te strategie powinny być ze sobą skorelowane¹².

Jak podkreślał Władimir Putin „Za pogłębianie stosunków z Unią Europejską uważamy także rozszerzenie Unii Europejskiej, dlatego że Unia Europejska to nasz główny partner handlowo-ekonomiczny. My sami jesteśmy częścią Europy. I bardzo liczymy, że rozszerzenie Unii Europejskiej doprowadzi do dalszego pogłębienia naszej współpracy z naszymi partnerami w Europie, zarówno na wschodniej, zachodniej, jak i środkowej. Jednocześnie, oczywiste jest, że nigdy nie zgodzimy się z decyzjami, które doprowadzić mogą do zagrożenia suwerenności rosyjskiego terytorium. A wprowadzenie pewnych szczególnych reżimów dla Kaliningradu, niewątpliwie, doprowadzi do takich skutków”¹³.

Głównymi elementami strategii UE, biorąc pod uwagę liczne analizy i opracowania, jak również publiczne oświadczenia jej politycznego kierownictwa są następujące: rozszerzenie UE ma charakter obiektywnego procesu, który nie jest ograniczony ani w czasie, ani w przestrzeni¹⁴, co pozwala przyjąć, że również Rosja, łącznie z częścią azjatycką „prędzej czy później stanie się częścią politycznej, prawnej i ekonomicznej przestrzeni euroatlantyckiej”¹⁵; UE nie zamierza czynić Rosji sztucznych barier na drodze integracji w swoje struktury, lecz jednocześnie nie będzie tworzyć dla niej specjal-

¹⁰ W. Putin, *Wystąpienie i odpowiedzi na woprosy w chodie priess-konfierencii po itogam wstriecki Rossija – Jewropejskij sojuz na wyssiem urownie*, 29.05.2002, <http://www.kremlin.ru/text/appears/2002/05/28927.shtml>.

¹¹ A. W. Aljajew, W. W. Cykało, W. W. Czernyj, *Wstuplenie Polzi w Jewrosojuz: posledstwija dlia Kaliningradskoj oblasti*, „Mirowaja ekonomika i miezdunarodnyje otnoszenija” 2005, nr 3, s. 58.

¹² S. Kortunow, *Kaliningradskaja oblast Rossii i rasszirenije ES. Problemy obszcziejewropiejskoj integracii. Materialy zasiedanij Ekspiernogo sowieta Komitieta Sowieta Fiedieracii po miezdunarodnym diełam 2002 god. Iz stienogrammy ot 14 nojabrja 2002, (głos w dyskusji)*, w: *Rossija w nowom wiekie: wniesniepoliticzieskoje izmierienie*, red. A. A. Korobiejnikow, Moskwa 2004, s. 755–757.

¹³ *Stienograficzieskij orcziet o priess-konfierencii dlia rossijskich i innostronnych żurnalistow, 24 ijunia 2002 goda*, Moskwa, Kreml, <http://www.kremlin.ru>.

¹⁴ J. Szimow, *Woschod Jewropy? Rasszirenije Jewropejskogo sojuza: woprosow bolszie, cziem otwietow*, „Logos” 2004, nr 1, s. 40–41.

¹⁵ *Ibidem*, s. 42.

nych warunków¹⁶; UE traktuje Obwód Kaliningradzki FR jako nieodłączną część Federacji Rosyjskiej¹⁷; kwestia suwerenizacji Obwodu jest zamknięta raz na zawsze¹⁸; w określeniu własnej polityki wobec Obwodu jako podmiotu FR Unia Europejska nie zamierza odchodzić od ogólnych ram i procedur, ustanowionych dla państw niewchodzących w jej obszar¹⁹, gdyż z zasady jest niechętna do „tworzenia precedensów i zawierania zbyt daleko idących układów z państwami (a tym bardziej prowincjami państw), które nie są i nie będą w przewidywalnej przyszłości członkami UE”²⁰.

Pytanie – czy Rosja jest krajem europejskim – stało się aktualne wraz z powstaniem „kwestii kaliningradzkiej”. Problem znajdującej się wewnątrz Unii Europejskiej rosyjskiej „depresyjnej enklawy”, z niską stopą życiową (przy czym, na początku lat 90. XX wieku stopa życiowa w Obwodzie Kaliningradzkim była niższa od średniej dla całej Rosji, nie mówiąc już o państwach Unii Europejskiej), wymagał bardzo szybkiego rozwiązania²¹. Pozytywnym rozwiązaniem problemu kaliningradzkiego zainteresowane były obie strony – rosyjska i europejska – zakładając, że niezbędne będzie w tym celu włączenie Obwodu w procesy europejskie, w tym w procesy współpracy regionalnej, przy zachowaniu *status quo* enklawy, a więc jej przynależności do Rosji²². W konsekwencji Obwód Kaliningradzki FR przekształcił się w jeden z głównych elementów współpracy między UE i Rosją²³. Na skutek współdziałania UE i Rosji wobec Obwodu Kaliningradzkiego trudno jest obecnie mówić o stworzeniu trwałego modelu regionalnej współpracy²⁴, jednak patrząc na dotychczasowe wspólne działania UE i Rosji w tej kwestii, możemy powiedzieć, że podstawa owego modelu niewątpliwie została zbudowana²⁵.

Należy w tym miejscu przeanalizować charakter współpracy Unii Europejskiej wobec Obwodu Kaliningradzkiego FR, jakie były założenia modelu współdziałania? Jakie przedsięwzięcia trzeba zrealizować, aby maksymalnie obniżyć ryzyko przekształcenia enklawy w region znajdujący się na peryferiach zarówno Rosji, jak i UE?

¹⁶ K. Liuhto, *The Kaliningrad Region Before and after EU Enlargement*, w: *Europe – After Historical Enlargement*, eds. T. Kerikmae, A. Kirch, M. Talts, Tallinn 2007, s. 186–188.

¹⁷ The EU and Kaliningrad, Communication from the Commission to the Council, COM(2001) 26 final, Brussels, 2001.01.17. Por.: *O posłaniach Priezidenta Rossii W. W. Putina Priedsiedatielju Komissii Jewropejskich soobscziestwi i glawam gosudarstw-czlenow Jewrosojuza*, Ministerstwo Innostronnych Dieł Rossijskoj Fiedieracii, „Informacionnyj biullietin” 2002.08.28, <http://www.mid.ru>.

¹⁸ The enlargement of the European Union and the Kaliningrad Region, Doc. 9560, Council Of Europe; por.: L. D. Fairlie, *Will the EU use Northern Dimension to solve its Kaliningrad dilemma?*, COPRI Working Paper no. 21, Copenhagen, 1999, s. 9.

¹⁹ A. Ignatiev, *Kaliningrad and the Baltic Sea Region*, „Baltic Rim Economies – Bimonthly Review” 2006 nr 1, s. 6.

²⁰ B. Cichoński, K. Pelczyńska-Nałęcz, A. Wilk, *Obwód Kaliningradzki w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Prace OSW”, Warszawa lipiec 2001, s. 30.

²¹ A. Milowzorow, *Na zapadzie Rossii zriejet jabłoko razdora*, „Utro” 1.08.2001.

²² *Kaliningradskij eksklaw – ključ k Baltijskomu riegionu*, „Rossijskaja gazeta” 31.12.2003.

²³ *Otnoszenija Rossii i Jewropejskogo Sojuza: sowlriemennaja situacija i pierspektiwy. Dokład (kratkoje izložienije), Wywody i riekomiendacii*, Situacionnyj analiz pod rukowodstwom S. A. Karaganowa, Moskwa 2005, s. 41–42.

²⁴ J. Winokurov, *Kaliningradskaja oblast: mieždu Rossijej i Jewropoj*, „Mirowaja ekonomika i mieždunarodnye otnoszenija” 2007, nr 8, s. 25–30.

²⁵ *Placdarm wzaimodiejstwija Rossii s Jewrosojuzom – Kaliningrad*, wywiad z S. W. Jastrzembskim, „Diplomat” 2005, nr 7, <http://www.diplomatrus.ru/200507/ru/03-04.php>.

Czy zasadne jest mówić o Obwodzie Kaliningradzkim FR jako o rozwijającym się modelu regionalnej współpracy? Na te pytania można odpowiedzieć, patrząc na Obwód przez pryzmat rozwoju współpracy UE i Rosji w tym regionie.

W pierwszej połowie lat 90. XX wieku Unia Europejska i Rosja nie miały wspólnego stanowiska na temat strategii rozwoju Obwodu Kaliningradzkiego. Władze rosyjskie bardzo ostrożnie odnosiły się do wszystkich propozycji UE dotyczących potrzeby wypracowania wspólnego planu działania²⁶. Można to wytłumaczyć istnieniem obaw związanych z wzmacnianiem się pozycji państw europejskich w Obwodzie Kaliningradzkim, co w efekcie mogło doprowadzić – tak uważano – do oderwania się tego regionu od Rosji²⁷. Charakterystycznym przykładem jest tutaj przyjazd do Rosji w 1993 r. delegacji Parlamentu Europejskiego pod kierownictwem niemieckiego przedstawiciela Magdalene Hoff. Rezultatem tej wizyty stały się propozycje Parlamentu Europejskiego dotyczące poprawy sytuacji enklawy, które w 1994 r. znalazły swój wyraz w rezolucji z 8 lutego tegoż roku pt. „W sprawie Kaliningradu (Königsbergu) rosyjskiej enklawy nad Morzem Bałtyckim: sytuacja i perspektywy z europejskiego punktu widzenia”, składającej się z 15 problemów „do rozwiązania” (do rezolucji dołączono także załącznik, będący postulatem zmniejszenia liczby wojsk w Kaliningradzie)²⁸. W przyjętej rezolucji zaapelowano, by Rosja zgodziła się na bezpośrednie kontakty władz Obwodu Kaliningradzkiego FR z Unią Europejską i Bankiem Światowym. Według parlamentarzystów, Obwód powinien być nie „tylnym podwórkiem nad Morzem Bałtyckim”, lecz „solidnym mostem pomiędzy Europą Zachodnią a Białorusią, Rosją i trzema państwami bałtyckimi”. Zaproponowano m.in. zbudowanie „autostrady hanzeatyckiej” łączącej Hamburg z Gdańskiem, Kaliningradem, Rygą i Sankt Petersburgiem oraz unowocześnienie sieci telekomunikacyjnej pomiędzy Kaliningradem

²⁶ Ibidem.

²⁷ G. Gromadzki, A. Wilk, *Przewycięzanie obcości: Kaliningrad jako rosyjska enklawa wewnątrz Unii Europejskiej*, „Borussia” 2002/2001, nr 23, s. 231.

²⁸ W dokumencie tym zapisano m.in.: „1. Parlament Europejski jest zdania, że przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego jest sprawą szczególnej wagi dla Rosji, państw graniczących z obwodem oraz Unii Europejskiej. 2. Jest przekonany, że nieudolność w kwestii podjęcia natychmiastowych działań doprowadzi nieuchronnie do dalszego upadku gospodarki tego regionu, co z kolei może pociągnąć za sobą poważne następstwa w sferze politycznej i socjalnej stabilności krajów bałtyckich oraz wszystkich państw leżących nad Morzem Bałtyckim. [...] 5. Jest zdania, że niezbędne jest podjęcie natychmiastowych działań, aby obwód został rzeczywiście otwarty dla inwestycji, nastąpiła redukcja stacjonujących wojsk oraz rosyjskiej obecności militarnej do rozsądnych rozmiarów. 6. [...] Unia Europejska powinna podjąć działania mające na celu złagodzenie obecnych i mogących wystąpić w niedalekiej przyszłości trudności gospodarczych regionu oraz pełniejsze objęcie regionu europejskimi procesami współpracy gospodarczej. 7. Zaleca, by Kaliningrad, kraje bałtyckie oraz Polska zacieśniły wzajemną współpracę oraz aby Rada Państw Bałtyckich odgrywała aktywną rolę w osiągnięciu tego celu. 8. Zaleca, aby [...] Kaliningrad, Litwa oraz Polska nawiązały współpracę w bezpośrednim sąsiedztwie swoich wspólnych granic [...]. 9. Zaleca pełniejsze włączenie Obwodu Kaliningradzkiego w europejskie systemy transportowe i telekomunikacyjne oraz dostosowanie ich do standardów Unii Europejskiej. [...] 13. Jest zdania, że rząd rosyjski powinien rozszerzyć uprawnienia obwodu, przyznając Kaliningradowi status, który upoważniałby go do niezależnych negocjacji z Bankiem Światowym, Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, Wspólnotą Europejską oraz innymi ciałami”. Za: E. Wojnowski, *Rola Obwodu Kaliningradzkiego w strategii geopolitycznej Federacji Rosyjskiej*, w: *Europa a Rosja – opinie, konflikty, współpraca*, red. Z. Anculewicz, J. Sobczak, Olsztyn 2003, s. 140–142.

a Europą Zachodnią. W końcu, Parlament Europejski wezwał Radę UE i Komisję Europejską, w ramach której trwały właśnie prace nad zawarciem Porozumienia o partnerstwie i współpracy z Rosją, włączyć specjalny artykuł o handlu i współpracy z Obwodem Kaliningradzkim FR i uzupełnić Porozumienie o protokół, w którym zostałyby zawarte konkretne formy takiej współpracy²⁹.

Władze rosyjskie uznały tę rezolucję jako „kulturalno-ekonomiczną ekspansję państw zachodnich wobec Obwodu Kaliningradzkiego” oraz zagrożenie przynależności regionu do Rosji³⁰. Strona rosyjska stwierdziła, że w określeniu zakresu współpracy Obwodu Kaliningradzkiego z UE należy kierować się priorytetem, jakim jest bezpieczeństwo narodowe, a więc i przyjęta polityka wobec enklawy musi być zgodna z wojskowo-strategicznymi interesami państwa. Dlatego też „oferta” Parlamentu Europejskiego – która została potraktowana przez władze rosyjskie jako nieszczerą, gdyż, jak zauważono, pod pozorem pomocy ekonomicznej ukryty był rzeczywisty zamiar: „opracowania specjalnego międzynarodowego statusu dla tego terytorium z perspektywą stworzenia czwartej republiki nadbałtyckiej”³¹ – została odrzucona.

Warto w tym miejscu zauważyć, że po rozpadzie ZSRR w latach 90. Obwód Kaliningradzki FR był najczęściej określany jako terytorium o statusie „podwójnego peryferium”. Z jednej strony miał peryferyjny status w polityce władz moskiewskich, które nie były w stanie przez cały ten okres wypracować jasnej i konsekwentnej polityki wobec regionu. Unikano dyskusji na temat enklawy na forum organizacji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego, z obawy o umiędzynarodowienie problemu, uznawanego za wewnętrzną sprawę Federacji Rosyjskiej. Ponadto, w porównaniu z innymi podmiotami Rosji, władze w Moskwie regulowały stosunki z Obwodem Kaliningradzkim FR głównie poprzez jednostronne decyzje władz centralnych, a nie dwustronne porozumienia z lokalnymi władzami w Kaliningradzie. Z drugiej strony podobne podejście prezentowała Unia Europejska, która również nie była w stanie wypracować w pierwszej połowie lat 90. własnej spójnej wizji stosunków z Obwodem Kaliningradzkim FR³².

Opisana powyżej reakcja Rosji doprowadziła do zmiany stanowiska ze strony Unii Europejskiej. Propozycje UE wobec Obwodu Kaliningradzkiego FR przestały stanowić odrębną strategię w polityce UE, właśnie dlatego że takie podejście wywoływało silną nieufność ze strony władz rosyjskich. Nadając tej nadbałtyckiej enklawie szczególne znaczenie i jednocześnie podkreślając jej nieodłączną przynależność do państwa macierzystego, włączano Obwód w ogólną politykę Unii Europejskiej wobec Rosji. W tym okresie pojawia się szereg istotnych dokumentów: Umowa o partnerstwie i współpracy, ratyfikowana w 1997 r.³³, oraz podjęty z inicjatywy Finlandii „Wymiar

²⁹ H. Timmermann, *Kaliningrad: Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft EU-Rusland?*, SWP-Studie, Berlin 2001, s. 12–13; *Europejski Kaliningrad*, „Gazeta Wyborcza” 11.02.1994.

³⁰ Ibidem.

³¹ „Niezawisimaja gazeta” 26.07.1994.

³² B. Musiałowicz, *Kaliningrad – pilot rosyjskiej polityki wobec UE?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 2, s. 78.

³³ Umowa o partnerstwie i współpracy pomiędzy Wspólnotami Europejskimi i jej państwami członkowskimi a Federacją Rosyjską (PCA), weszła w życie z dniem 1 grudnia 1997 r. i wygasła w 2007 r.

Północny”³⁴. W dokumentach tych niejednokrotnie podkreśla się wagę partnerstwa UE z Rosją, w tym i znaczenie problemów Obwodu Kaliningradzkiego. Unia Europejska jest strategicznie zainteresowana stabilną demokratyczną Rosją. Jak zauważa Heinz Timmermann, w interesie UE jest taka Rosja, „która przewycięży swoją przeszłość i z nową samoświadomością wystąpi jako aktywny uczestnik polityki międzynarodowej, nie na ostatnim miejscu w regionie bałtyckim i z jasną wizją przyszłości Obwodu Kaliningradzkiego”³⁵.

Obwód Kaliningradzki FR jest istotnym punktem w stosunkach UE–Rosja. Wspólne oświadczenie w sprawie Kaliningradu przyjęte przez szczyt UE–Rosja 11 listopada 2002 r. dotyczyło kwestii tranzytu osób i towarów między Kaliningradem i resztą Federacji Rosyjskiej³⁶. Obie strony wyraziły zamiar poszanowania interesów Litwy i popierania rozwoju gospodarczego i społecznego w regionie. Na szczycie w Sankt Petersburgu 31 maja 2003 r. przedstawiciele UE zaakceptowali zasadę zniesienia w przyszłości wiz między UE i Rosją. Specjalny reżim tranzytowy dla podróżujących między enklawą a Rosją, w oparciu o uproszczone dokumenty podróży, wszedł w życie w lipcu 2003 r. Litwa miała otrzymać 12 mln EUR (z programu PHARE) w celu wdrożenia umowy. Wspólne oświadczenie w sprawie rozszerzenia UE i stosunków UE–Rosja z kwietnia 2004 r. dotyczyło także tranzytu towarów. Co więcej, UE zaproponowała znaczną pomoc finansową na wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego Obwodu Kaliningradzkiego FR³⁷. W latach 1991–2003 UE dostarczyła regionowi pomoc techniczną o wartości ponad 50 mln euro. Kolejne 50 mln euro zostało przeznaczone na lata 2004–2006, w ramach specjalnego programu dla Kaliningradu, nowego Programu Sąsiedztwa i na ulepszenie przejść granicznych³⁸. Obecnie prowadzone jest badanie wykonalności dotyczące szybkich połączeń kolejowych. Chociaż ruch pasażerski nie

³⁴ Podczas konferencji pt. Region Morza Barentsa dzisiaj – marzenia a rzeczywistość w Rovaniemi 15–16 września 1997 r., premier Finlandii Pavo Lipponen przedstawił koncepcję „Wymiaru północnego” UE. Była ona wynikiem analizy dokonanej przez Unię Europejską po jej rozszerzeniu o dwa kraje nordyckie. Wskutek tego rozszerzenia UE objęła swym zasięgiem obszar od Morza Bałtyckiego do Bieguna Północnego i uzyskała po raz pierwszy ponad 1300 km bezpośredniej granicy z Rosją. Koncepcja ta zakładała, że w rozszerzającej się Unii „Wymiar północny”, tj. kraje skandynawskie, państwa bałtyckie: Litwa, Łotwa i Estonia, północno-zachodnia Rosja, Obwód Kaliningradzki, Polska i Niemcy, będzie odgrywać istotną rolę w stabilizacji politycznej i rozwoju gospodarczym Europy. Szerzej na temat koncepcji „Wymiaru północnego” zob.: R. Czarny, *Północny wymiar polityki Unii Europejskiej*, w: *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, red. M. Czajkowski, E. Cziomer, Kraków 2003, s. 35–43; A. Wejkszner, *Rosja w polityce zagranicznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2004, nr 1, s. 105–119.

³⁵ H. Timmermann, *The EU Russian Minuet over Kaliningrad*, „Transatlantic internationale politik” 2003, nr 1, s. 62.

³⁶ *Wspólne oświadczenie Federacji Rosyjskiej i Unii Europejskiej o transycie między obwodem kaliningradzkim a pozostałą częścią Federacji Rosyjskiej*, <http://www.europa.eu.int>. Zob. omówienie tego dokumentu w: M. Menkiszak, *Szczyt Rosja–UE: Moskwa uniknęła propagandowej porażki*, <http://www.osw.waw.pl>.

³⁷ Zob.: T. Palmowski, *The role of Kaliningrad in the process of Baltic integration*, in: *The framework of regional development in cross-border areas of north-eastern Poland and the Kaliningrad oblast*, ed. T. Palmowski, Gdynia–Pelplin 2004, s. 28–34.

³⁸ Ibidem.

stanowił już dłużej problemu, Rosja skrytykowała sytuację w zakresie przewozu towarów między Rosją a swoją kaliningradzką enklawą przez terytorium Litwy³⁹.

* * *

Obwód Kaliningradzki FR jest jednym z kluczowych czynników rosyjskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz stosunków Rosji z Unią Europejską. Region ten, jak żaden inny, wymaga opracowania koncepcji i kierunków politycznych realizowanych przez Moskwę i Unię Europejską. W Obwodzie w dużej mierze decyduje się przyszłość stosunków Rosji i zjednoczonej Europy. Dlatego niezbędne jest sformułowanie perspektywy rozwoju Obwodu. Autor posłużył się w tym celu koncepcją zaproponowaną przez Siergieja Miedwiediewa z Rosyjsko-Europejskiego Centrum Ekonomii Politycznej⁴⁰.

W niniejszej prognozie przedstawiono główne scenariusze rozwoju Obwodu Kaliningradzkiego FR. Analiza przedstawia kilka etapów, poczynając od najwyższego stopnia ogólności, w kierunku praktycznych szczegółów dotyczących współpracy i politycznych rekomendacji między FR–UE.

Scenariusze przyszłości Obwodu Kaliningradzkiego FR uzależnione są od przyjęcia następujących tez:

- 1) globalne tendencje w polityce światowej, wpływają na stosunki Rosji z UE, a także sytuację Obwodu Kaliningradzkiego FR;
- 2) na podstawie tych tendencji kształtują się główne parametry dla średniookresowego prognozowania przyszłości. Takim parametrem jest rola państwa w polityce i gospodarce;
- 3) wykorzystując rolę państwa, jako podstawowy parametr, można wymienić cztery możliwe scenariusze, odnośnie:
 - a) przyszłości Rosji (scenariusz R1, R2, R3);
 - b) przyszłości Unii Europejskiej (scenariusze E1, E2, E3);
 - c) przyszłość stosunków Rosji i Unii Europejskiej, które tworzą się na przecięciu scenariuszy rosyjskich i europejskich (RE1, RE2, RE3);
 - d) przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej (scenariusze K1, K2, K3), która uzależniona jest od scenariuszy stosunków Rosji i Unii Europejskiej;
- 4) za najbardziej prawdopodobny scenariusz kaliningradzki należy uznać „region pilotażowy”, a w polityce federalnej, zauważyć można próby realizacji tego projektu⁴¹.

³⁹ Specjalny wysłannik prezydenta Putina do spraw stosunków UE–Rosja, Siergiej Jastrzembki, powiedział posłom Parlamentu Europejskiego w dniu 22 września 2004 r., że procedury celne zamiast trzech godzin trwają teraz 3–4 dni, a taryfy celne wzrosły o 30–50%. Mówił także o zaniepokojeniu sytuacją osób rosyjskojęzycznych – i wielu „beżpaństwowców” – na Łotwie i w Estonii, jako o kolejnej „aktualnej kwestii” w stosunkach UE–Rosja. Wskazał, że umowa o granicach między Rosją i Łotwą mogłaby zostać podpisana jedynie „w przypadku znacznej poprawy stosunków Rosja–Łotwa”.

⁴⁰ S. A. Miedwiediew, *Kaliningrad w otnoszijenjach Rossii i ES. Scienarnyj prognoz*, w: *Kaliningradskoje partnerstwo w otnoszijenjach Rossii i ES*, red. K. Pursiainen, S. A. Miedwiediew, Moskwa 2005, s. 14–31.

⁴¹ A. Moshes, *Kaliningrad: Challenges Between Russia and Europe*, in: *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. Eastern Europe: Challenges of a Pan-European Policy*, ed. I. Kempe, Leverkusen 2003, s. 191–193.

Głównym paradygmatem współczesnego świata jest globalizacja, rozumiana jako proces integracyjny w skali całego globu, będący zbiorem wielokierunkowych i wielopłaszczyznowych procesów dokonujących się w dziedzinie gospodarki, handlu międzynarodowego, światowego rynku i masowego komunikowania⁴². Wyraża się on poprzez unifikację i integrację systemów gospodarczych i politycznych, przenikanie lokalnych systemów ekonomicznych, deregulację wszystkich sfer życia społecznego⁴³, amerykańizację globalnej kultury⁴⁴ oraz powstawanie *nowego porządku światowego*⁴⁵, gwarantującego – zdaniem części badaczy – dominującą pozycję krajom zachodnim⁴⁶. Jednocześnie, globalizacja powoduje fragmentaryzację najważniejszych składowych systemu światowego, dzieli aktorów międzynarodowych na takich, którzy „wpisali się” w nowy system i na tych, którzy zostali zepchnięci na margines, wywołując często sprzeciw tych państwa, narodów czy grup społecznych. Świat można podzielić na trzy poziomy: poziom pierwszy tworzą państwa (lub nawet grupy państw) stanowiące centrum procesów globalizacyjnych, na drugim poziomie usytuowane są państwa bądź grupy państw nazywane „półperyferiami”, na poziomie trzecim zaś znajdują się państwa usytuowane na peryferiach tego podstawowego nurtu zmian światowych⁴⁷.

W wyniku procesów globalizacji dochodzi do nakładania się i wzajemnego przenikania się różnych ścieżek globalizacji, co prowadzi do powstawania nowych treści w życiu narodów, państw i stosunkach międzynarodowych. Globalizacja – wbrew powszechnej opinii – nie jest trendem wyłącznie ekonomicznym. W praktyce oznacza ona wzrost różnego rodzaju połączeń, wzajemnych powiązań, niesymetrycznych oddziaływań we wszystkich dziedzinach życia społeczeństw, od kultury masowej przez finanse, migrację, po bezpieczeństwo i utrzymanie pokoju⁴⁸.

⁴² R. Borkowski, *Globalizacja, cywilizacja, ponowoczesność*, w: *Globalopolis. Kosmiczna wioska – szanse i zagrożenia*, red. R. Borkowski, Warszawa 2003, s. 11.

⁴³ U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 2005, s. 123–127.

⁴⁴ Z. Brzeziński, *Wybór. Dominacja czy przywództwo*, Kraków 2004, s. 202–212.

⁴⁵ Szerzej zob.: R. Cooper, *Pęknięcie granic. Porządek i chaos w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 37–92; R. Kagan, *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.

⁴⁶ W. Anioł, *Paradoksy globalizacji*, Warszawa 2002, s. 34–36; N. Chomsky, *Hegemonia albo przetrwanie. Amerykańskie dążenie do globalnej dominacji*, Warszawa 2005, s. 19–59, 161–173. Por.: E. Todd, *Schyłek imperium. Rozważania o rozkładzie systemu amerykańskiego*, Warszawa 2003; D. Serówka, *Wielka piaskownica. Rola USA w europejskiej polityce bezpieczeństwa i obronności*, Kraków 2003.

⁴⁷ O lokalizacji określonego państwa na jednym z trzech wyróżnionych poziomów decyduje pozycja, jaką gospodarka tego państwa zajmuje w światowym podziale pracy. Obszary zaliczane do centrum dominują w wyścigu technologicznym, koncentrują zasoby światowego kapitału, wyróżniają się wysoką wydajnością pracy, niskim ryzykiem inwestycyjnym oraz wysokim dochodem narodowym. Kraje peryferyjne natomiast dostarczają na rynek światowy surowce i produkty o niskim stopniu przetworzenia i prostej technologii, a opłacalność tej produkcji oparta jest na taniej sile roboczej. Kraje te uzależnione są ekonomicznie od krajów centrum i są przez te ostatnie eksploatowane. Obszary zaliczane do półperyferii są także eksploatowane przez centrum, ale zarazem biorą udział w eksploatacji peryferii. Zob.: E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki – globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Kraków 2004, s. 30–31.

⁴⁸ R. Kuźniar, *Globalizacja, geopolityka, polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 1, s. 5.

Na przecięciu tych procesów znajduje się państwo narodowe. Z jednej strony, procesy globalizacyjne zagrażają jego suwerenności⁴⁹, z drugiej państwo adaptuje się do zmieniającej sytuacji, umacnia swoją pozycję, modyfikuje własną rolę międzynarodową. Warto w tym miejscu podkreślić, że globalizacja stawia przed państwami narodowymi (ale też i innymi podmiotami, takimi jak Obwód Kaliningradzki) problem, do jakiego stopnia mają się one otworzyć na świat zewnętrzny. Zbyt duże otwarcie pozbawia państwo instrumentów kontroli nad własnymi zasobami, zbyt małe z kolei – pozbawia państwo odpowiedniego udziału w rynku światowym i społeczności międzynarodowej, co prowadzić może do zapóźnienia cywilizacyjnego i gospodarczego. Państwa usytuowane w centrum globalizacji, a więc Ameryka Północna, Unia Europejska i Japonia, mają znaczne przesłanki do tego, aby uprawiać politykę względnej otwartości państwa narodowego, co umożliwiła ekspansję gospodarczą i cywilizacyjną, a poprzez swą aktywność w wymiarze ponadnarodowym jest w stanie wpływać na kształtowanie się międzynarodowych reguł w stopniu proporcjonalnym do jego siły militarnej, gospodarczej, politycznej czy zaawansowania w rozwoju państwowości i tożsamości narodowej.

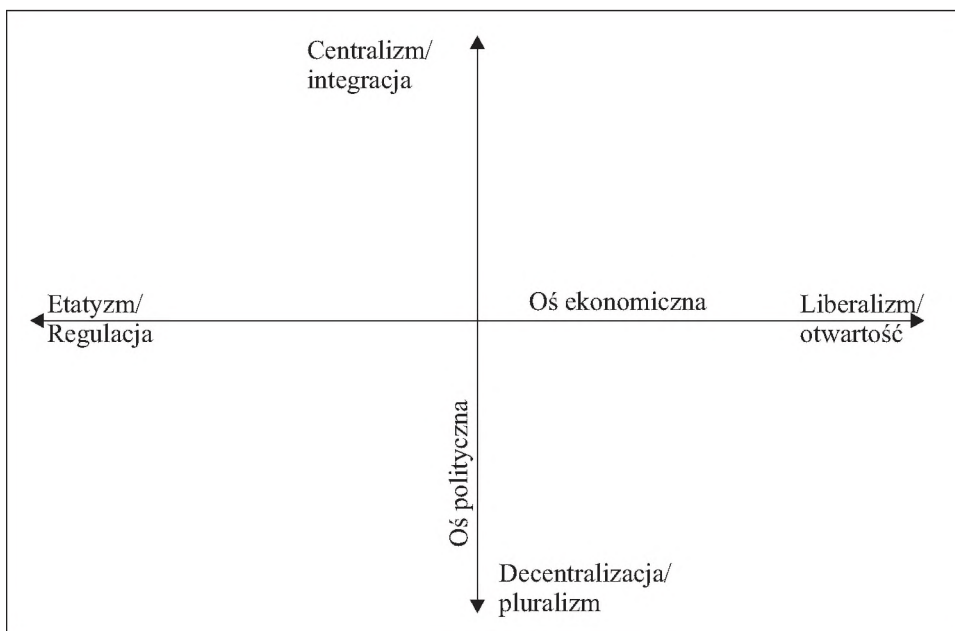
Państwa narodowe usytuowane na półperyferiach stoją natomiast przed wyborem. Z jednej strony, stosunkowo daleko posunięte otwarcie na kraje centrum globalizacji zwiększa ich szanse na przesunięcie w kierunku centrum pod względem gospodarczym, technologicznym i cywilizacyjnym, jednak z drugiej strony – grozi popadnięciem w zależność gospodarczą i polityczną od tych krajów, których gospodarki są stabilne, a technologia – bardziej zaawansowana. Z kolei otwarcie na kraje peryferyjne grozi niekontrolowaną imigracją z tych państw, destabilizacją gospodarczą, a w konsekwencji także polityczną. Jednak daleko posunięte zamknięcie państw narodowych usytuowanych na półperyferiach nieuchronnie spycha je na peryferie procesów światowych, skazuje na „skansenizację”, a w konsekwencji – na popadnięcie w zależność gospodarczą typu neokolonialnego⁵⁰.

Kluczowym parametrem (zmienną) w zrozumieniu dwóch podstawowych tendencji współczesnego świata – z jednej strony globalizacji, z drugiej – przeciwstawiania się jej/adaptacji – jest suwerenne państwo. W gospodarce, stanowisko państwa może zmieniać się od zadeklarowanego liberalizmu ekonomicznego, globalizacji i zderegulowanego rynku do twardej regulacji i protekcjonizmu, a wszystko to ma służyć podnoszeniu dobrobytu mieszkańców. W polityce, państwo może zorganizować się na sposób zdecentralizowany, konfederacyjny czy pluralistyczny, albo przeciwnie, scentralizowany, unitarny z silną władzą pionową.

Parametry te można przedstawić na osi odciętych, wskazujących wpływ państwa na gospodarkę (od modelu etatyzm/regulacja do modelu liberalizm/globalizacja) i osi rzędnych, ukazujących wpływ państwa na politykę (od modelu centralizm/integracja do decentralizacja/pluralizm (rys. 1).

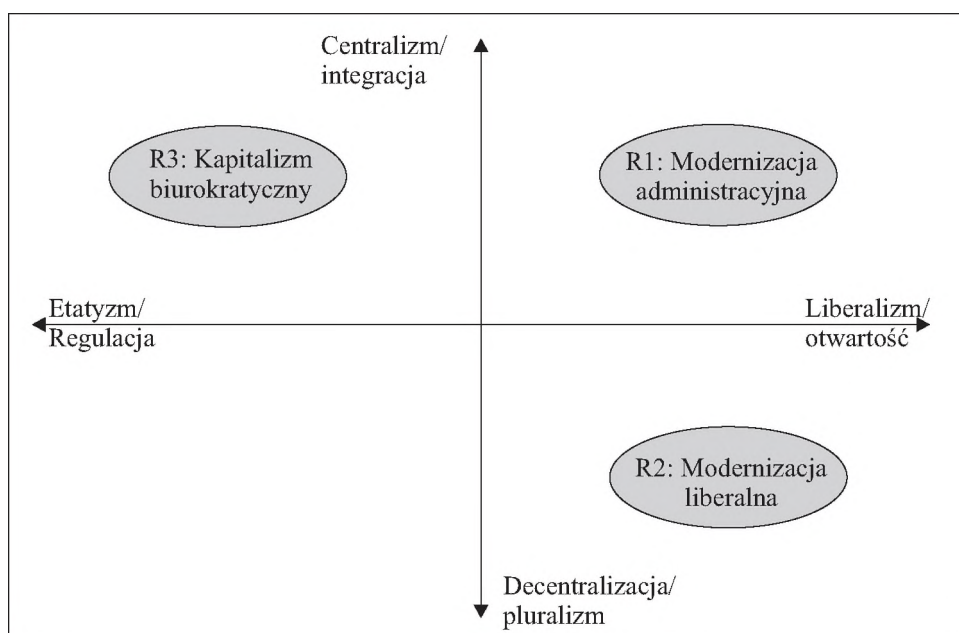
⁴⁹ Na temat definicji suwerenności współczesnych państw oraz miejsca i znaczenia suwerenności państw w systemie międzynarodowym zob.: *Suwerenność państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. A. Leszczyński, S. Sadowski, Warszawa 2005.

⁵⁰ E. Wnuk-Lipiński, op. cit., s. 150–152.



Rys. 1. Parametry prognozowania

Źródło: S. A. Miedwiediew, *Kaliningrad w otoszieniach Rossii i ES. Scienarnyj prognoz*, w: *Kaliningradskoje partnerstwo w otoszieniach Rossii i ES*, red. K. Pursiainien, S. A. Miedwiediew, Moskwa 2005, s. 19.



Rys. 2. Scenariusze dla Rosji

Źródło: S. A. Miedwiediew, *Kaliningrad w otoszieniach Rossii i ES. Scienarnyj prognoz*, w: *Kaliningradskoje partnerstwo w otoszieniach Rossii i ES*, red. K. Pursiainien, S. A. Miedwiediew, Moskwa 2005, s. 21.

Należy zaznaczyć, że państwo jest na tyle uniwersalnym parametrem, że można je wykorzystywać odpowiednio do tak różnych struktur politycznych, jakimi są UE i Rosja, przechodzące obecnie różne stadia dostosowywania się do globalizacji. Jeżeli kraje unijne rezygnują z części własnych suwerenności na rzecz całej organizacji⁵¹, to Rosja postępuje odwrotnie, umacnia się jako suwerenne państwo, o czym dobitnie świadczy polityka centralizacyjna prezydenta W. Putina⁵².

R1: Modernizacja administracyjna

W tym scenariuszu, który w ogólnych zarysach został przeprowadzony w latach 2000–2003, a zapowiedziany był przez W. Putina 29 grudnia 1999 r. na zjeździe prokremlowskiego bloku „Niedźwiedź”⁵³, polega na połączeniu politycznej centralizacji z liberalnymi reformami gospodarczymi (oraz budowaniu „pionowej linii administracyjnej”). W projekcie tym w Rosji planuje się przeprowadzenie gospodarczej i społecznej modernizacji, demonopolizacji i odbiurokratyzowania gospodarki oraz dokonanie reformy systemu społecznego⁵⁴. Dominującą rolę zajmuje władza wykonawcza, której legitymacja dokonuje się za pomocą mechanizmów „demokracji sterowanej”⁵⁵ oraz dzięki lojalnym wobec władzy mediom. Dokonuje się dalsze ograniczanie samodzielności podmiotów FR oraz organów samorządu terytorialnego⁵⁶. W Obwodzie Kalinińskim FR przybrało to głównie postać zmian w systemie wyborczym (zrezygnowano z okręgów jednomandatowych na rzecz systemu proporcjonalnego) oraz wprowadzono obowiązek ponownego zarejestrowania partii politycznych, likwidując – *de facto* – istnienie partii regionalnych.

R2: Liberalna modernizacja

Ten scenariusz przewiduje pełny liberalizm ekonomiczny i polityczny, połączony z rozbudową federalizmu. Rosja będzie poszukiwać drogi pokonania uzależnienia od eksportu zasobów naturalnych i ropy naftowej oraz importu towarów o wysokiej war-

⁵¹ Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 40–41. Por.: D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s. 333–341.

⁵² W. J. Gielman, *Wozwraszczienije Liewifana? (Politika riecenzializacii w sowriemiennoj Ros-sii)*, „Polis. Politiczeskije isliedowanija” 2006, nr 2, s. 90–109.

⁵³ W. Putin, *Rosja na styku tysiącleci*, „Gazeta Wyborcza”, 8.01.2000.

⁵⁴ L. Sziewcowa, *Kak Rossija nie sprawilas s diemokratijej: logika politiczeskogo otkata*, „Pro et contra” 2004, nr 8, s. 36–55; L. Sziewcowa, *Rossija – god 2005: logika otkata. Osnownyje tiendencii razwittija wlasti, ekonomiki, socialnoj i wneszniej politiki*, „Niezawisimaja gazietia” 21.01.2005.

⁵⁵ W literaturze przedmiotu, na określenie powstającego w Rosji od 2000 r. nowego typu systemu politycznego, używa się również określeń: „demokracja kontrolowana”, „demokracja delegowana”, „demokracja manipulowana”, „demokracja delegowana”, „demokracja illiberalna”, „demokracja patronacka”, „półdemokracja”, „rynkowy bolszewizm”. Zob.: J. G. Jerszow, *Pierspiektiwy rossijskogo tranzita*, w: *Politiczeskaja nauka i politiczeskije prociessy w Rossijskoj Fiedieracii i nowych niezawisimych gosudarstwach*, UrO RAN, Jekatierinburg 2005, s. 19–27; J. Jasin, *Prizibietjsja li diemokratija w Rossii*, Moskwa 2005, s. 39–51; A. Abramow, *Rossija: osobyj impierskij put?*, „Rossija w globalnoj politike” 2005, nr 6, s. 78–89.

⁵⁶ A. Rjabow, *Samobytnost wmiesto modiernizacii. Paradosky rossijskoj politiki w poststabilizacii*, Moskwa 2005, s. 25.

tości dodanej; zamiarem jest również dywersyfikacja gospodarki. Realizując ten cel konieczne będzie wdrożenie mechanizmów demonopolizacyjnych (również w stosunku do takich gigantów jak Gazprom czy koncern energetyczny RAO JeES), liberalizacja rynku wewnętrznego w obszarze energii elektrycznej, wsparcie małego i średniego biznesu. Również w polityce należy oczekiwać zwrotu w kierunku pluralizmu, powstania nowych partii politycznych niezależnych od Moskwy, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz poszerzenia regionalnych związków między Federacją Rosyjską a sąsiednimi państwami. Na płaszczyźnie międzynarodowej taki scenariusz rozwoju wydaje się mieć najbardziej pozytywne konsekwencje, polegające głównie na rozszerzeniu dialogu z UE, który zyska trwałą bazę normatywną i instytucjonalną. Jednak taki scenariusz wygląda mało prawdopodobnie, przynajmniej w krótkoterminowej i średnioterminowej perspektywie⁵⁷.

R3: Biurokratyczny kapitalizm

Ten scenariusz, którego zarysy zauważalne były w latach 2004–2006 oznacza powstanie nieformalnego kapitalizmu państwowego, w którym prywatne korporacje w rzeczywistości kontrolowane są przez władze federalne. Charakterystyczne cechy to: wysoka koncentracja własności, przeciąganie w czasie reform strukturalnych oraz rosnąca zależność od eksportu surowcowego. Przy zachowaniu formalnych ram demokracji, sposób rządzenia staje się coraz bardziej właściwy systemom autorytarnym, na co wskazuje na przykład powstawanie systemu monopartyjnego⁵⁸.

Scenariusze dla Unii Europejskiej

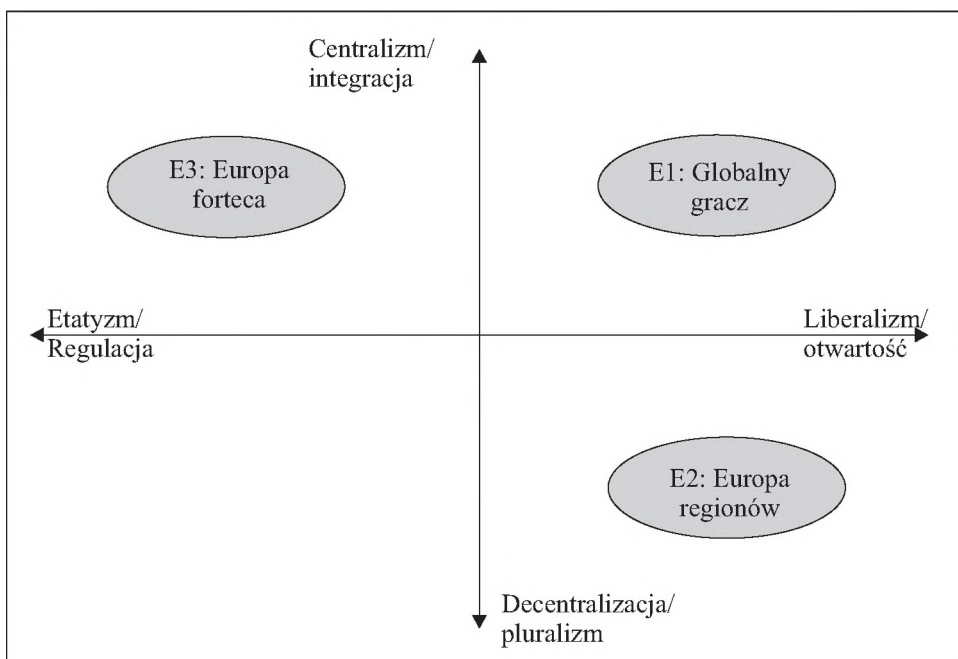
Ten schemat służy przedstawieniu scenariuszy ewolucji Unii Europejskiej. Dwa scenariusze zakładają dalszą integrację i centralizację: E1 „Globalny gracz” w sytuacji pozytywnych efektów globalizacji i E3 „Europa jako forteca”, jeśli procesy globalizacyjne pociągną za sobą negatywne skutki dla Europy oraz trzeci scenariusz – E2 „Euro-pa regionów” – zakładający decentralizację UE.

E1: Globalny gracz

Ten scenariusz zakłada rozszerzenie i pogłębienie integracji europejskiej, przyjęcie Konstytucji Unii Europejskiej, zakończenie reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej, wstąpienie do tej organizacji Turcji oraz kilku innych krajów, także Ukrainy. Przystąpienie z dniem 1 stycznia 2007 r. Rumunii i Bułgarii do UE oznacza, że UE jest rzeczywiście gotowa podjąć się roli globalnego gracza. Wymaga to od niej prowadzenia bardziej skonsolidowanej polityki zagranicznej i obronnej (możliwy jest zwrot do idei „zjednoczonej strategii”) opracowania wspólnej polityki odnośnie państw sąsied-

⁵⁷ K. S. Gadżijew, *Wwiedienije w politiczeskiju nauku*, Moskwa 1999, s. 230–233. Porównaj: A. Rjabow, *Diemokratija: nowaja rossijskaja modiel*, w: *Trudnosti pieriechoda: diemokratija w Rossii*, red. E. Kaczins, D. W. Trienin, M. A. Truboljubow, N. I. Efimowa, Moskwa 2004, s. 26–29.

⁵⁸ *Rosja 2005. Raport z transformacji*, red. K. Simonow, Warszawa 2006, s. 20–83.



Rys. 3. Scenariusze dla Unii Europejskiej

Źródło: S. A. Miedwiediew, *Kaliningrad w otnoszientjach Rossii i ES. Scienarnyj prognoz*, w: *Kaliningradskoje partnerstwo w otnoszientjach Rossii i ES*, red. K. Pursiainien, S. A. Miedwiediew, Moskwa 2005, s. 23.

nich, uwzględniającej charakter dwustronnych stosunków, bardziej ambitnego promowania UE na świecie i wreszcie, stworzenia wspólnej polityki transatlantyckiej⁵⁹.

E2: Europa regionów

Odrzucenie Konstytucji UE w referendum narodowych prowadzi do osłabienia instytucji centralnych, i regionalizacji europejskiej polityki⁶⁰. W tych warunkach, należy oczekiwać pojawienia się „elity europejskiej”, którą reprezentują bogate państwa, „uszczelniania” granic, dzielących Wschód, Zachód i Południe Europy w oparciu o kryterium dochodu, marginalizacji oraz izolacji państw „problemowych” w polityce międzynarodowej oraz nadanie priorytetu stosunkom dwustronnym⁶¹. Trudno również będzie wymagać od UE wypracowania wspólnej polityki zagranicznej, w sytuacji, kiedy nie będzie w stanie podjąć wyzwań o charakterze globalnym. Pomimo rozległości

⁵⁹ Na temat szans przekształcenia UE w światowe mocarstwo zob.: J. Wouters, D. Coppens, *A Global Actor in the Making? Reforming the EU's External Relations Machinery with or without the Constitution*, Institute for International Law, „Working Paper 79”, Leuven 2005; T. Gomar, *Jewrosoczuz i Rossija: w poskach rawnowiesija mieźdu geopolitikoj i regionalizmom*, Paris 2006.

⁶⁰ I. M. Busygina, *Jewropejskij fiederalistskij projekt i riegiony*, w: *XXI wiek: mirowoje soobszczestwo i rossija (politika, ekonomika i nauka)*, Moskwa 2001, s. 62–68.

⁶¹ A. Makaryczew, „Igry ponjatij”: Nowaja „geometrija riegionalizma” w jewropejskom kontekście, „Mieźdunarodnyje prociessy” 2003, nr 3, s. 68–77.

przestrzennej, potencjałowi ekonomicznemu oraz zasobom ludzkim, UE będzie stopniowo tracić swoje wpływy na płaszczyźnie międzynarodowej⁶². Panajotis Kondylis wyjaśnia to w ten sposób: „W wielobiegowym świecie konkurencja będzie się z czasem zaostrzała, bo każdemu aktywnemu uczestnikowi przyjdzie się zmierzyć z większą liczbą innych”⁶³.

Niniejszy scenariusz oznacza żywiołowy rozwój regionalizacji oraz swobodny przepływ towarów, kapitału i zasobów ludzkich. Ten ultraliberalny scenariusz (zakładający liberalizację działania wspólnotowego rynku wewnętrznego)⁶⁴, przy braku decyzji politycznych, oddając wszystko samoorganizującym się mechanizmom rynkowym, może spowodować, że wiele regionów czy państw, pozostanie sama ze swoimi problemami, co sprawi, że staną się one całkowicie niekonkurencyjne⁶⁵. Sytuacja ta, w pełnym zakresie odnosi się do Obwodu Kaliningradzkiego⁶⁶.

E3: „Europa forteca”

Głównymi zewnętrznymi czynnikami tego scenariusza są negatywne skutki procesu globalizacji, do których zalicza się: terroryzm, masowa migracja, zmiany klimatyczne, problemy ekologiczne, niestabilność w regionach, kryzysy polityczne w państwach graniczących z Unią Europejską⁶⁷. Należy zauważyć, że niektóre negatywne skutki procesów globalizacyjnych już są widoczne, a problemem Europy będzie przyjęcie takich rozwiązań politycznych, które nie doprowadzą do jej izolacji od pozostałej części globu⁶⁸.

Niemniej, alternatywą może być strategia izolacjonizmu: rozszerzenie UE zatrzymuje się na 27 państwach, Turcja nie zostaje przyjęta w poczet członków UE, zostaje uchwalona Konstytucja europejska, ale reformy instytucjonalne będą niewielkie, głównym spoiwem krajów unijnych będą kwestie bezpieczeństwa. Na poziomie Unii Europejskiej i poszczególnych państw-członków UE przyjmowane będą rozwiązania polityczne wprowadzające bariery wizowe i graniczne dla obywateli państw nieunijnych. W sferze gospodarczej dominował będzie protekcjonizm, zaś w polityce zagranicznej – izolacjonizm oraz ograniczanie ponadregionalnych programów⁶⁹. Przy tym

⁶² P. Vanneson, *Europejska strategia liberalna*, „Nowa Europa” 2005, nr 2, s. 63–87.

⁶³ P. Kondylis, *Europa u progu XXI wieku*, „Nowa Europa” 2006, nr 1, s. 239–240.

⁶⁴ J. Barcz, *Przyszłość Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 10.

⁶⁵ M. Kiting, *Nowy regionalizm w Zapaadnoj Jewropie*, „Logos” 2003, nr 6, s. 85–87.

⁶⁶ A. Makaryczew, *Pierifierijnost, okrainnost, marginalnost?*, „Kosmopolis” 2003, nr 3, s. 30–40.

⁶⁷ Na temat negatywnych skutków globalizacji zob. np.: A. Zybala, *Globalna korekta. Szanse Polski w zglobalizowanym świecie*, Wrocław 2004. Porównaj: T. L. Friedman, *Lexus i drzewo oliwne. Zrozumieć globalizację*, Poznań 2001.

⁶⁸ Jednym z przykładów dostosowywania się do warunków globalizującego się świata, w wymiarze społecznym, jest ustanowienie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji. Fundusz będzie dysponował środkami w wysokości 500 mln euro, które mogą być przeznaczone każdego roku na pomoc w powrocie na rynek pracy osobom objętym zwolnieniami na skutek zmian globalizacyjnych. Rocznie z funduszu będzie mogło skorzystać 40–50 tys. obywateli UE. Zob.: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady *ustanawiające Europejski fundusz dostosowania do globalizacji* COM(2006) 91 wersja ostateczna – 2006/0033 (COD), <http://www.cor.europa.eu/en/index.htm>.

⁶⁹ Taki scenariusz opisują między innymi: R. Kiejgan, *Sila i slabost*, „Pro et contra” 2002, nr 4, s. 127–157; M. Patrono, *The Political Unity of Europe: A Dream, or a Reality in the Making?*, „VUWLRv” 2004, nr 11, s. 329–340.

rozwiązaniu, Obwód Kaliningradzki FR zostałby odcięty od środków pomocowych Unii Europejskiej oraz ograniczona zostałaby współpraca transgraniczna.

Scenariusze stosunków Rosja–Unia Europejska

Przecięcie trzech rosyjskich scenariuszy – R1, R2 i R3 z trzema europejskimi scenariuszami – E1, E2 i E3 daje matrycę złożoną z 9 wariantów, które sprowadzić można do trzech scenariuszy RE1, RE2 i RE3: „Obojętny świat”, „Stagnacja” i „Partnerstwo”. Scenariusz RE1 „Obojętny świat” jest rezultatem dwustronnej polityki izolacjonistycznej – „Biurokratyczny kapitalizm” w Rosji i scenariusza „Europa forteca” w UE, lub pewnego połączenia obu scenariuszy. „Środkowe” scenariusze – „Administracyjna modernizacja” w Rosji i „Europa regionów” w UE raczej doprowadzą do scenariusza „Stagnacja” (RE2). Wreszcie, najlepszy scenariusz – RE3, czyli „Partnerstwo” między Rosją i UE możliwy będzie w razie realizacji przez Europę modelu „Globalny aktor”, a Rosję – „Liberalna modernizacja”.

Europa	Rosja	Liberalna modernizacja	Administracyjna modernizacja	Biurokratyczny kapitalizm
Globalny aktor		Partnerstwo	Stagnacja	Chłodny świat
Europa regionów		Stagnacja	Stagnacja	Chłodny świat
Europa forteca		Chłodny świat	Chłodny świat	Chłodny świat

Rys. 4. Scenariusze stosunków Rosja-Unia Europejska.

Źródło: S. A. Miedwiediew, *Kaliningrad w otnosnienjach Rossii i ES. Scienarnyj prognoz*, w: *Kaliningradskojje partnerstwo w otnosnienjach Rossii i ES*, red. K. Pursiainen, S. A. Miedwiediew, Moskwa 2005, s. 26.

1.1. Chłodny świat

Taki scenariusz, to rezultat zbiegu wszystkich negatywnych konsekwencji globalizacji (terroryzm, migracja, pogarszający się stan środowiska), w obliczu których główni globalni aktorzy (USA, UE i Rosja) decydują się na prowadzenie polityki izolacjonizmu. W tych warunkach narasta nieufność między Rosją i UE. Ich wzajemna wrogość przejawiać się będzie głównie w diametralnie różnych politykach wobec Mołdawii Ukrainy, Białorusi i republik kaukaskich. Unia Europejska, wyrażając stanowisko wobec Rosji i realizując swoje własne interesy ograniczy się jedynie do takich środków stosowanych w polityce zagranicznej, jak wprowadzenie sankcji dyplomatycznych i ekonomicznych. Zostaną wprowadzone ograniczenia wizowe oraz bariery w handlu, które przede wszystkim uderzą w regiony przygraniczne Rosji i UE, co

prawdopodobnie spowoduje przekształcenie ich w obszary silnie zmilitaryzowane. Spory handlowe między UE i Rosją głównie w kwestii cen za dostarczanie ropy naftowej i gazu doprowadzą ostatecznie do zablokowania wstąpienia Rosji do WTO⁷⁰.

1.2. Stagnacja

Niniejszy scenariusz zakłada kontynuację obecnych tendencji w stosunkach między UE i Rosją oraz pogłębiającą się stagnację w tych relacjach. Dialog między Unią Europejską i Rosją osłabiany jest głównie wskutek niewydolnej współpracy instytucjonalnej, jałowych spotkań na szczycie oraz proceduralnych „przepychanek”⁷¹. Polityka UE odnośnie Rosji stanie się niekonsekwentna, a ze wzrostem ilości obszarów konkurencyjnych z Rosją, zacnie wahać się pomiędzy tradycyjnym podejściem Francji, Niemiec i Włoch, a nieufnością ze strony nowych członków UE spośród krajów Europy Wschodniej. W rezultacie UE przesunie się z prowadzenia polityki wspólnotowej w kierunku priorytetów dla polityk dwustronnych.

Z kolei, Rosja prawdopodobnie skorzysta z faktu braku wspólnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej i będzie starała się wykorzystać wewnętrzne sprzeczności w Unii Europejskiej, jak również różnice w poglądach między UE i Stanami Zjednoczonymi. Spośród obecnych czterech wspólnych obszarów w stosunkach między Rosją i UE pozostanie tylko współpraca w ramach pierwszego (tj. gospodarki, oparta na rosyjskim eksporcie nośników energii) oraz czwartego (tj. kwestie humanitarne). Z kolei obszar drugi i trzeci (tj. bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne) stanie się areną sprzeczności z takimi problemami, jak kwestie wiz, migracja i readmisja oraz współzawodnictwo UE i Rosji w relacjach z krajami WNP (Ukraina, Białoruś, Mołdowa, republiki Południowego Kaukazu).

1.3. „Partnerstwo”

Ostatni scenariusz stosunków rosyjsko-unijnych – „partnerstwo” – określany jest jako rozwiązanie strategiczne i jednocześnie, najbardziej pożądane. W tym projekcie, dialog pomiędzy UE i Rosją wychodzi poza ramy istniejącego obecnie stanu partnerstwa i ogólnej polityki sąsiedztwa. W zasadzie, dalekosiężnym celem jest stworzenie strefy wolnego handlu między UE i Rosją, a w ostatecznym bilansie, wspólnego rynku.

⁷⁰ Tego typu kassandryczny scenariusz stosunków rosyjsko-unijnych, jakkolwiek wydaje się być mało prawdopodobny, niemniej wymieniany jest wśród licznych koncepcji na temat przyszłości stosunków międzynarodowych w tej części świata, zob.: A. Arbatow, *Jewropejskaja Rossija: jeries, utopija, projekt?*, Moskwa 2004, s. 34–47; J. A. Borko, *Otnoszenija Rossii s Jewropejskim Sojuzom i ich pierspektiwy*, Moskwa 2001.

⁷¹ Rosyjscy analitycy odpowiedzialnością za taki kształt integracji europejskiej uznają brukselską biurokrację, dostrzegają ewolucję w kierunku Europy biurokracji i nowej politycznej poprawności. Często powtarzane są opinie o nieproporcjonalnie dużej roli eurobiurokracji w ramach Europy. Wytworzyła ona specyficzny rodzaj „politycznej poprawności” – ideologii egalitarnej, antysilowej, proekologicznej, odrzucającej skrajności. M. Kaczmarek, *Rosja na rozdrożu*, Warszawa 2006, s. 75.

Ze strony rosyjskiej, wiązało się to będzie z koniecznością przeprowadzenia istotnych zmian instytucjonalnych i dostosowawczych do warunków prawnych UE, a z czasem, stopniowej implementacji *acquis communautaire* oraz częściowego uzgodnieniem norm prawnych z UE w celu stworzenia minimalnego normatywnego podłoża dla powołania strefy wolnej handlu.

Koncepcja czterech wspólnych obszarów współpracy będzie wykorzystywana w pełnym zakresie. W dziedzinie gospodarczej Unia Europejska będzie mogła w pełnym wymiarze brać udział w procesie modernizacyjnym Rosji – a więc w tym, co zawsze stanowiło istotny cel tej organizacji⁷² – nie tylko poprzez wspólne inwestycje, ile poprzez stworzenie przychylnych warunków instytucjonalnych dla modernizacji i otwarcia własnych rynków dla Rosji.

Przedstawienie możliwych scenariuszy dla Rosji i Unii Europejskiej pozwala podjąć próbę zaprezentowania potencjalnych scenariuszy dla Obwodu Kaliningradzkiego FR. Z jednej strony, można mechanicznie dokonać ekstrapolacji stosunków Unia Europejska–Rosja. W tej sytuacji, mielibyśmy trzy możliwe scenariusze przyszłości Obwodu:

- Obwód jako rosyjska forpoczta na Bałtyku;
- stagnacja regionu i uzależnienie od ulg i preferencji handlowych;
- partnerstwo między Unią Europejską a Rosją.

Europa	Rosja	Liberalna modernizacja	Administracyjna modernizacja	Biurokratyczny kapitalizm
Globalny gracz		Region pilotażowy	Stagnacja	Forpoczta
Europa regionów		Stagnacja	Stagnacja	Forpoczta
Europa forteca		Forpoczta	Forpoczta	Forpoczta

Rys. 5. Możliwe scenariusze dla Obwodu Kaliningradzkiego FR

Źródło: S. A. Miedwiediew, *Kaliningrad w otnoszientjach Rossii i ES. Scienarnyj prognoz*, w: *Kaliningradskoje partnerstwo w otnoszientjach Rossii i ES*, red. K. Pursiainen, S. A. Miedwiediew, Moskwa 2005, s. 30.

K1: Forpoczta

Wzrost napięcia na linii Rosja–UE i Rosja–NATO może doprowadzić do remilitaryzacji w tej nadbałtyckiej enklawie. W tej sytuacji Obwód ponownie pełniłby rolę forpoczty i podwójnej prowincji.

⁷² *Soglaszienie o partnerstwie i sotrudnicziestwie, ucziezdajuszczeje partnerstwo miezdu Rosijskoj Fiedieraciej, s odnoj storony i Jewropejskimi Soobszczestwami i ich gosudarstwami-czlienami, s drugoj storony*, (zakljuczono na Korfu 24 ijunia 1994 goda), „Diplomaticzeskij wiestnik” 1994, nr 15–16, s. 29–59; *Strategija razwitija otnoszenij Rossijskoj Fiedieraciej s Jewropejskim sojuzom na sriednosrocznuju pierспектиwu (2000–2000 gg)*, (Prinjata w g. Hielsinki 22.oktjabria 1999), „Diplomaticzeskij wiestnik” 1999, nr 11, s. 20–28.

K2: Stagnacja

Utrzymanie stanu uzależnienia od ulg i preferencji; w konsekwencji – stagnacja w gospodarce.

K3: Region pilotażowy

Ten scenariusz zakłada ekonomiczny i polityczny projekt, w którym Rosja i Unia Europejska występują jako „sponsorzy” Obwodu, nadając mu jednocześnie status terytorium zagranicznego FR. Nowe rozwiązania w gospodarce przewidują zmianę reżimu ulg (aż do ich zniesienia), zwiększenie konkurencyjności Obwodu oraz przeorientowanie się na politykę eksportową (przede wszystkim do Unii).

Istotą i zaletą „regionu pilotażowego” jest to, że może on dojść do skutku niekoniernie pod warunkiem, że Unia Europejska będzie pełniła rolę aktora globalnego i jednocześnie Rosja wejdzie na drogę liberalnej modernizacji (rys. 6).

Europa	Rosja	Liberalna modernizacja	Administracyjna modernizacja	Biurokratyczny kapitalizm
Globalny aktor	Region pilotażowy			Forpoczta
Europa regionów	Region pilotażowy			Forpoczta
Europa forteca	Forpoczta	Forpoczta	Forpoczta	Forpoczta

Rys. 6. Scenariusze dla Obwodu Kaliningradzkiego FR

Źródło: S. A. Miedwiediew, *Kaliningrad w otnoszientjach Rossii i ES. Scienarnyj prognoz*, w: *Kaliningradskojje partnerstwo w otnoszientjach Rossii i ES*, red. K. Pursiainien, S. A. Miedwiediew, Moskwa 2005, s. 31.

Urzeczywistnianie koncepcji „regionu pilotażowego” wymaga od Rosji i Unii Europejskiej wypracowania swoistej „mapy drogowej”, w której zawarte byłyby podstawowe etapy współpracy. Ze strony rosyjskiej, niezbędne jest wypracowanie programu federalnego, określającego główne kierunki polityki federalnej wobec Obwodu, z uwzględnieniem następujących warunków:

- integracja z europejską przestrzenią gospodarczą;
- stworzenie instytucjonalnej bazy współpracy;
- modyfikacja reżimu Wolnej Strefy Ekonomicznej;
- polepszenie jakości rządzenia na poziomie regionalnym i federalnym;
- zniesienie barier administracyjnych dla biznesu;
- rozwój infrastruktury;
- zwiększenie konkurencyjności;
- poparcie małego i średniego biznesu.

Realizacja koncepcji „regionu pilotażowego” mogłaby sprawić, że Obwód stałby się istotnym narzędziem w rosyjskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej. Z zakładnika

rosyjsko-europejskich stosunków, Obwód mógłby się przekształcić w czynnego aktora politycznego. Urzeczywistnienie koncepcji „regionu pilotażowego” może również poprawić pozycję geopolityczną Rosji w Europie po podwójnym rozszerzeniu NATO i UE.

Patrząc na zainteresowanie, jakie Obwodem Kaliningradzkim FR wykazują politycy zagraniczni, przedstawiciele świata biznesu i politolodowie, można stwierdzić, że ten najdalej na zachód położony region Rosji usytuowany jest na styku międzynarodowych interesów, w szczególności interesów krajów basenu Morza Bałtyckiego. Z kolei, po liczbie dokumentów, przyjętych w ostatnim dziesięcioleciu przez władze federalne w stosunku do Obwodu Kaliningradzkiego FR oczywiste jest, że Rosja traktuje ten region, jako szczególnie ważny z punktu widzenia jej interesu narodowego⁷³. Wzajemne oddziaływanie regionalnych, federalnych i międzynarodowych interesów może pomagać, ale również może przeszkadzać ekonomicznemu i społeczno-politycznemu rozwojowi Obwodu. Jeśli region bałtycki będzie obszarem aktywnego rozwoju ekonomicznej i kulturalnej współpracy, Obwód Kaliningradzki FR może stać się jednym z głównych jego centrów.

Summary

The Kaliningrad Oblast of the Russian Federation in EU-Russian relations

Due to its history and isolation from the proper territory of the Russian Federation since 1991, the Kaliningrad Oblast exhibits unique features in comparison to other parts of the country. This territory has been one of the key factors in relations between Russia and the European Union in terms of Russian domestic and foreign policy. Poland and Lithuania joining the European Union in 2004 transformed the Kaliningrad Oblast into an enclave inside the European Union and made it a ‘double periphery’. On account of its geo-political location the Kaliningrad Oblast was to become ‘a bridge spanning East and West’, ‘Russia’s gateway to Europe’ and ‘a pilot region for Russia-EU cooperation’. The paper shows the position and role the Kaliningrad Oblast plays in Russia-EU cooperation and outlines its prospects for development.

⁷³ Przykładowo: Postanowienije Prawitielstwa Rossijakoj Fiedieracii ot 29 sientjabria 1997 g. No 1259 „O Fiedieralnoj cieliewoj programie razwitija Osoboj ekonomiczieskoj zony w Kaliningradskoj oblasti na 1998–2005 gody”, w: „Sobranije zakonodatielstwa Rossijskoj Fiedieracii” 1997, Nr 41, st. 4707; Riekomiendacii parlamientskich sluszanzij na tiemu „Kaliningradskaja oblast: mieźdunarodnyj i geopoliticzijskij aspekty nacionalnoj bezopasnosti Rossii”, Komitet Gosudarstwiennoj Dumy po bezopasnosti, Komitet Gosudarstwiennoj Dumy po mieźdunarodnym dielam, Komissija Gosudarstwinnoj Dumy po geopolitike, 30 sientjabria 2002 goda, Moskwa.