

Lukasz Wojcieszak

**MOŻLIWE PRZESŁANKI I NASTĘPSTWA WŁĄCZENIA OBWODU
KALININGRADZKIEGO DO PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII
EUROPEJSKIEJ**

Wstęp

Niniejsza praca ma na celu odpowiedzenie na pytanie, czy obwód kaliningradzki może zostać włączony do programu Partnerstwa Wschodniego lub też korzystać z tej inicjatywy w bardziej ograniczony sposób. Kwestia ta pojawiła się w trakcie rozmów polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego z szefem rosyjskiej dyplomacji Siergiejem Ławrowem, lecz już wcześniej była przedmiotem licznych rozważań i nieformalnych spekulacji. W tym kontekście należy postawić pytanie o możliwe skutki tego procesu i ich wpływ zarówno na obwód, jak i zainteresowane podmioty. W maju 2009 r. na szczycie w Pradze kilka państw, byłych republik ZSRR, przystąpiło do polsko-szwedzkiej inicjatywy. Obwód kaliningradzki, choć nie zgłosił akcesu do programu, wciąż może być uważany za potencjalnego partnera tego nowego porozumienia. Należy zatem przedstawić przede wszystkim szanse obwodu na partycypację w PW, dotychczasowe poczynania Kremla oraz, co również ważne, jego stosunek do swojej eksklawy, mogące stworzyć obraz aktualnego stanu rzeczy i ewentualnej wizji przyszłości.

Partnerstwo Wschodnie, ambitna polsko-szwedzka inicjatywa, wiążąc z Unią Europejską państwa Europy Środkowo-Wschodniej, pomija przy tym pewien bardzo istotny obszar, sąsiadujący z dwoma krajami UE, Polską i Litwą, jakim jest obwód kaliningradzki. Ta rosyjska eksklawa, najbardziej wysunięta na zachód część FR, otoczona jest przez dwa państwa, które należą nie tylko do Unii Europejskiej, lecz również do NATO, co ma szczególne znaczenie z uwagi na fakt, że obwód pozostaje jednym z najbardziej zmilitaryzowanych obszarów w tej części świata. Postrzeganie tego niewielkiego, ale strategicznie położonego terytorium przede wszystkim przez

pryzmat jego znaczenia militarnego odchodzi już powoli do przeszłości (takie jednostronne postrzeganie obwodu w okresie istnienia ZSRR wpływało na jego głęboką izolację).

Stopniowo, lecz coraz wyraźniej zaznacza się rola eksklawy jako miejsca zagranicznych inwestycji i swoistego „okna Rosji na Zachód”. Otwarcie się tej części terytorium Rosji, choć oczywiście ograniczone, nasuwa pewne podobieństwo do przemian w byłych republikach związkowych ZSRR, a obecnie niepodległych państwach. Projekt Partnerstwa Wschodniego, obejmując swym zasięgiem obwód, zacieśniłby jego związki z bogatymi państwami regionu i zapewnił mu szybszy rozwój.

W ramach II filaru UE, obejmującego Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, powstają inicjatywy mające na celu podtrzymywanie kontaktów, ich wielopłaszczyznowe wspieranie oraz oddziaływanie na wschodnich partnerów Unii, wśród których znaczące miejsce zajmuje Federacja Rosyjska. Jej kaliningradzka eksklawa już od szeregu lat sąsiaduje z szybko rozwijającymi się państwami, które od 2004 r. są członkami Unii Europejskiej. Postawione wyżej pytanie o skutki przystąpienia obwodu do nowej formy współpracy, jaką jest Partnerstwo Wschodnie, nabiera szczególnego znaczenia, jeśli zwrócimy uwagę zarówno na cele polsko-szwedzkiej inicjatywy, jak i specyfikę położenia rosyjskiej eksklawy. Wyjątkową rolę w relacjach między obwodem a zagranicznymi partnerami odgrywają ponadto stosunki handlowe oraz inne formy kooperacji, które w znacznej mierze są możliwe dzięki współpracy transgranicznej, a to właśnie ułatwienia łączące się z przekraczaniem granicy stanowią jedną z największych korzyści, jakie mogą łączyć się z partycypacją w Partnerstwie Wschodnim. Należy przy tym zaznaczyć, że o ile pozostali uczestnicy porozumienia są suwerennymi organizmami państwowymi, o tyle obwód kaliningradzki pozostaje częścią terytorium Rosji, a więc to od woli Moskwy zależą jego dalsze losy, w tym przyłączenie się do polsko-szwedzkiej inicjatywy.

1. Znaczenie obwodu kaliningradzkiego dla państw regionu

Obwód kaliningradzki, rosyjska eksklawa otoczona przez terytoria państw partycypujących zarówno w NATO, jak i w Unii Europejskiej, w ostatnich latach był obszarem stosunkowo szybko się rozwijającym. Zawdzięcza to nie tylko swojemu położeniu, ale także sprawnemu administrowaniu przez Georgija Boosa, który w 2005 r. został jego gubernatorem. Obwód kaliningradzki ściśle wiąże się z Rosją, co ma swoje źródło m.in. w jego statucie¹. Wielokrotnie zaznaczono tam, że obwód pozostaje w administracyjnej, silnej zależności od władz w Moskwie. Obszar ten, o stosunkowo niewielkiej powierzchni (15,1 km²), stanowi najbardziej wysunięte

¹ Zob.: L. Wojcieszak, *Obwód Kaliningradzki w relacjach Unia Europejska – Rosja (1992-2005)*, Bielsko-Biała 2008, s. 23-24 oraz na temat Partnerstwa Wschodniego: A. Dubas [et al.], *Pierwsze reakcje na inicjatywę Wschodniego Partnerstwa*, „Tydzień na Wschodzie” 2008, nr 18 (52); *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009. Cenne informacje zawierają również liczne artykuły publicystyczne, zarówno rosyjskojęzyczne (np. ze strony www.kaliningrad.ru), jak i te z polskich publikatorów (np. ze strony www.psz.pl czy z „Gazety Wyborczej”).

na zachód rosyjskie terytorium, stanowiące swoisty spadek po II wojnie światowej, a przez to mające również szczególne, bo symboliczne znaczenie. Od reszty terytorium Federacji Rosyjskiej oddzielają go obszary dwóch państw: Litwy i Łotwy, przy czym szczególne znaczenia ma Republika Litewska – to przez jej terytorium odbywa się tranzyt do i z obwodu. Położenie czyni go niezwykle ważnym przyczółkiem rosyjskich wpływów w tej części Europy, co może stać się zarówno źródłem zagrożeń, jak i bodźcem do pogłębionej, wielowymiarowej współpracy w regionie.

Jak wyżej zaznaczono, nie ulega wątpliwości, że przyszłość obwodu kaliningradzkiego i jego ekonomiczny rozwój zależą przede wszystkim od polityki Moskwy². Jednakże przez długie lata Kreml nie miał klarownej wizji przyszłości swojej eksklawy. Politycy rosyjscy wielokrotnie za to sprzeciwiali się dyskusji o oderwaniu tego terytorium od Rosji; z naciskiem podkreślał to m.in. były prezydent Władimir Putin. Podobnych wypowiedzi można zresztą przytoczyć więcej³. Rosja docenia znaczenie swojej wojennej zdobyczy, części dawnych Prus Wschodnich, i stara się (zwłaszcza w ostatnich latach) maksymalnie zdyskontować posiadany atut. Na czołowe miejsce, obok względów militarno-strategicznych⁴, wysuwają się kwestie ekonomiczne.

Jak wspomniano powyżej, obwód kaliningradzki przez kilka lat rządów gubernatora Boosa znacznie rozwinął się gospodarczo. Dotychczasowe próby zapewnienia rosyjskiej eksklawie korzystnych warunków rozwoju nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Duże znaczenie miało jednak uchwalenie ustawy „O specjalnej strefie ekonomicznej w obwodzie kaliningradzkim i wniesieniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych FR”, która weszła w życie 1 kwietnia 2006 r. Ten akt prawny przedłużył obowiązujące dotychczas uregulowania podatkowe o 10 lat, ale wniósł również szereg nowych regulacji. Okres rządów gubernatora Boosa to czas ekonomicznej prosperity, jak stwierdził korespondent „The Times”, Anthony Helpin: „Jeszcze 10 lat temu (...) Kaliningrad był ziemią zapomnianą przez czas – izolowaną od Europy, z gospodarką, która ucierpiała na skutek krachu Związku Radzieckiego. Dzisiaj (...) przeżywa bezprecedensowy bum – Kreml próbuje przekształcić Kaliningrad w witrynę współpracy z UE”⁵.

Dowodem szczególnego znaczenia oraz rozwoju obwodu jest projekt stworzenia tam swoistego centrum hazardu. Przedstawione przemiany nastąpiły jednak dlatego, że taka była wola Moskwy, traktującej obwód jako swego rodzaju obszar

² Na ten temat np.: С. Артоболовский, *Политика федерального Центра в отношении Калининградской области*, [w:] *Калининград в Европе*, pod red. Б. Цихоцкого, Rada Europy, 2003, s. 28.

³ Przewodniczący Rady Federacji Siergiej Mironow stwierdził: „Kaliningrad nie może być ani odrębnym państwem, ani republiką w składzie FR, jak by tego komuś się chciało (...). Obwód kaliningradzki jest nieodłączną częścią Federacji Rosyjskiej i taką pozostanie, ale utrzymanie dla niego preferencji ekonomicznych, uwzględniając jego specyficzne położenie geograficzne, rozwijanie Specjalnej Strefy Ekonomicznej w tym regionie – to rzeczywiście jest konieczne”, *Kaliningrad nie może być ani państwem odrębnym, ani republiką w składzie Federacji Rosyjskiej*, [on-line] <http://www.rosbalt.ru> [4.09.2002]; www.strana.ru [6 i 7.09.2002]; www.lenta-kaliningrad.ru [6 i 9.09.2002], za: „Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów, wydarzeń, opinii” 2002, nr 8 (96), s. 11.

⁴ Ta rola obwodu, w czasach ZSRR niewątpliwie najważniejsza, obecnie straciła na znaczeniu, choć Kreml, o czym będzie jeszcze mowa, do dziś chętnie korzysta z tego argumentu.

⁵ *Kaliningrad będzie putinowskim Hongkongiem. Kiedyś zacofany region kwitnie przy wsparciu państwa*, [on-line] <http://www.inopressa.ru>, [20.12.2007], za: „Regiony i pogranicza. Kaliningrad. Fakty. Wydarzenia. Opinie” 2007, nr 12, s. 38-39.

doświadczalny, pewien eksperyment. Były polski konsul w Kaliningradzie, Andrzej Zbucki, już kilka lat temu stwierdził, że obwód może przekształcić się w poligon do wprowadzenia zachodnich technologii, w oparciu o które mogłyby tu powstać w krótkim czasie nowoczesne przedsiębiorstwa, a ich produkcja znalazłaby zbyt w Rosji⁶. Fakt, że obwód w ostatnich latach znacząco się rozwinął, jest również wynikiem wsparcia ze strony Unii Europejskiej. Trudno jednak dziś stwierdzić, jak dalece jego gospodarce może zaszkodzić kryzys ekonomiczny. Jak dotąd eksklawa pozostawała jednym z ekonomicznych liderów⁷. Kryzys jednak najmocniej może uderzyć w Rosję, a wtedy jego skutki będą bardzo niekorzystne również dla obwodu.

Przedstawione powyżej przemiany są m.in. efektem współpracy transgranicznej pomiędzy obwodem i jego sąsiadami. Ten aspekt kooperacji już przyczynił się do znalezienia pewnej płaszczyzny porozumienia z Moskwą, a w przyszłości może doprowadzić do włączenia eksklawy do partycypacji w Partnerstwie Wschodnim. Zostanie on przedstawiony w dalszej części niniejszej pracy. Innym dowodem roli Kaliningradu jest zawarcie przed kilku laty porozumienia pomiędzy Deutsche Bahn a rosyjską koleją RZD o uruchomieniu stałego połączenia kolejowo-promowego pomiędzy portem Sassnitz na Rugii a Bałtyjskiem w obwodzie kaliningradzkim, łączącego Niemcy i Rosję z pominięciem dotychczasowego polskiego przewoźnika – PKP⁸. Obwód stał się też miejscem obchodów jubileuszu 750-lecia miasta Kaliningrad (dawnego Königsbergu), dających okazję do kolejnego spotkania polityków, w szczególności Niemiec i Rosji⁹. Należy jednak zaznaczyć, że inne korzyści wynikające z położenia eksklawy obejmują m.in. aspekt społeczny i kulturalny, łącząc się z zaistnieniem żywszych międzyludzkich kontaktów. Korzysta na tym zwłaszcza obwód, którego ludność jest pod tym względem w dużo lepszej sytuacji niż mieszkańcy wielu innych części Federacji Rosyjskiej. Z tych i wielu innych form zbliżenia korzysta Moskwa, wzmacniając swoją pozycję w regionie dzięki posiadaniu kaliningradzkiego przyczółka.

Dowodło tego spotkanie szefa polskiej dyplomacji z jego rosyjskim odpowiednikiem; podczas swojej wizyty w Moskwie minister Sikorski zaznaczył, że Rosja, jeśli chce, może należeć do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, której częścią stanowi Partnerstwo Wschodnie. Jak stwierdził: „Zapraszamy też Rosję do niektórych programów Partnerstwa Wschodniego, przynajmniej jeśli chodzi o obwód kaliningradzki”¹⁰. Może to oznaczać przyszłą częściową partycypację obwodu w tej inicjatywie, przy czym należy się spodziewać, że obecność eksklawy ograniczałaby się do najważniejszych dla niej sfer współpracy, a do takiej z pewnością należy plan

⁶ Zob.: T. Teluk, *Europejski eksperyment Putina. Kaliningrad – poligon doświadczalny współpracy Rosji z UE*, „Tygodnik Powszechny”, [on-line] <http://www.tygodnik.com.pl/numer/274406/teluk.html> [30.03.2009].

⁷ Zob. *Калининград сохраняет экономический потенциал, а предприятия теряют прибыль*, 07.05.2009, [on-line] <http://www.kaliningrad.ru/news/politics/k818003.html> [19.05.2009].

⁸ A. Rybińska, P. Jendroszczyk, A. Pisalnik, *Pociągi z Niemiec do Rosji popłyną przez Bałtyk*, [on-line] <http://www.polishamericancongressnj.org/PociagiOrminaPolske.htm> [19.05.2009].

⁹ Jest tak i obecnie, a to z uwagi na niemiecką przeszłość tego obszaru i pewien niemal sentymentalny wymiar podróży niemieckich polityków do rosyjskiej eksklawy, zob.: *Калининград посетит экс-канцлер Германии Герхард Шредер*, 08.05.2009, [on-line] <http://www.kaliningrad.ru/news/politics/k819066.html> [19.05.2009].

¹⁰ PAP, mtom/mlas, *Na Partnerstwie Wschodnim skorzysta Rosja*, 06.05.2009, [on-line] www.tvn24.pl/12691,1598903,0,1,na-partnerstwie-wschodnim-skorzysta-rosja,wiadomosc.html [08.05.2009].

objęcia mieszkańców obwodu kaliningradzkiego małym ruchem granicznym, co zaproponował polski minister¹¹. Stanowiłoby to pierwszy, ale ważny krok na drodze do zacieśniania współpracy pomiędzy obwodem a uczestnikami polsko-szwedzkiej inicjatywy.

2. Obwód kaliningradzki: pomiędzy Polską i Litwą

Obwód kaliningradzki oddzielają od rosyjskiej macierzy państwa należące, jak zaznaczono we wstępie, do Unii Europejskiej i NATO, co stanowi źródło zarówno potencjalnych szans, jak też zagrożeń. Tak Litwa, jak i Polska utrzymują ożywione relacje ekonomiczne z obwodem. Ważnym krokiem na drodze do poprawy relacji z Litwą było uregulowanie kwestii tranzytu od i do eksklawy poprzez jej terytorium. Pomimo tego Litwa, podobnie jak Łotwa i Estonia, nie jest uważana w Rosji za kraj jej przyjazny. Jak zaś wiadomo, relacje pomiędzy obwodem a Litwą i Polską są zdeteminowane zależnością eksklawy od Moskwy; centralizacja władzy w FR staje się istotną przeszkodą mogącą zniweczyć lokalne inicjatywy, co już w przeszłości było udziałem Kaliningradu. W tym miejscu warto wskazać na najważniejsze problemy istniejące pomiędzy sąsiadami.

Znaczenie współpracy transgranicznej, związanej zarówno z handlem, jak i z innymi aspektami tych relacji, zostanie przedstawione poniżej, ale w tym miejscu trzeba stwierdzić, że potencjał ekonomiczny Polski i Litwy czyni je ważnymi partnerami gospodarczymi obwodu.

Republiki nadbałtyckie zmagają się z problemem stosunku do mniejszości rosyjskiej. W przeciwieństwie jednak do Łotwy i Estonii na Litwie mniejszość rosyjskojęzyczna stanowi zaledwie ok. 11% mieszkańców, przy czym samych Rosjan jest ok. 8%¹². Litwa, z dwóch stron granicząca z Rosją, nie boryka się w przeciwieństwie do Łotwy i Estonii z problemem wynikającym z aktywizacji tej mniejszości, co sprzyja, przynajmniej na tym odcinku, zapewnieniu lepszych relacji pomiędzy Wilnem a Moskwą.

Oddzielny problem stanowi zagrożenie związane z militarnym znaczeniem obwodu. Polska, jako państwo, na którego terenie, w myśl umowy zawartej z USA w 2008 r., mają zostać rozmieszczone elementy amerykańskiej tarczy antyrakietowej, zdaje sobie sprawę z możliwości zastosowania przez Rosję nacisku w postaci umieszczenia w obwodzie kaliningradzkim rosyjskich rakiet wycelowanych w nasze terytorium. Położenie eksklawy, potencjalnego partnera Polski w Partnerstwie Wschodnim (i rzecz jasna, nie tylko tam), jawi się tu jako groźny atut w rękach Kremla.

Inny problem w bilateralnych relacjach stanowi kwestia ochrony granic pomiędzy obwodem a państwami sąsiednimi. Polska i Litwa należą do strefy Schengen, co

¹¹ Zob.: IAR, *Radosław Sikorski: Partnerstwo Wschodnie jest programem modernizacji sąsiadów UE*, 6.05.2009, [on-line] <http://www.psz.pl/tekst-19838/Sikorski-Partnerstwo-Wschodnie-jest-programem-modernizacji-sasiadow-UE> [08.05.2009].

¹² Zob.: J. Hyndle, M. Kutysz, *Dążenia Litwy, Łotwy i Estonii do integracji z NATO i UE a stosunki tych krajów z Rosją*, Warszawa 2002, [on-line] <http://osw.waw.pl/pub/prace/nr4/02.htm> [18.04.2009].

sprawia, że granice z Rosją są silnie strzeżone, lecz wciąż nie na tyle skutecznie, by zapobiec przemytowi dokonywanemu przez wyspecjalizowane grupy przestępcze. Warto w tym miejscu zwrócić także uwagę na problem występowania w obwodzie licznych patologii, takich jak groźne choroby (w tym m.in. AIDS i gruźlica) czy zorganizowana przestępczość (w tym narkotykowa). Należy wreszcie wspomnieć o możliwości wywiadowczej penetracji państw sąsiednich przez służby specjalne FR.

Relacje Polski i Litwy z obwodem kaliningradzkim zależą od aktualnego stanowiska władz na Kremlu. Stosunki handlowe mogą być zarówno ożywiane, jak i osłabiane przez centralnych decydentów. Przykładem jest zniesienie przez Moskwę, wprowadzonego przeszło dwa lata wcześniej, embarga na eksport polskiego mięsa do Rosji pod koniec 2007 r. Na koniec warto zaznaczyć, że obwód może również stać się w pewnym stopniu zagrożeniem dla polskich interesów, a to z uwagi na niemiecko-rosyjską kooperację, szczególnie aktywną, z przyczyn geopolitycznych, w rejonie Bałtyku; zawarte porozumienia w takich dziedzinach, jak energetyka i transport (patrz wyżej), mogą stawiać pod znakiem zapytania unijną solidarność i regionalną, harmonijną współpracę.

3. Znaczenie współpracy transgranicznej dla obwodu i jego sąsiadów

Obwód kaliningradzki pozostaje aktywnym uczestnikiem współpracy transgranicznej. Jego granica z Polską ma 210 km, a z Litwą – 280 km. Niedługo, czasie zimnowojennej rywalizacji, na całej granicy z Polską nie istniało żadne przejście graniczne, a dziś, mimo istnienia reżimu wizowego, ruch graniczny jest znaczny. Szczególnie istotny wydaje się gospodarczy wymiar tej formy kooperacji. Pomiedzy obwodem a jego sąsiadami istnieją znaczące różnice w poziomie potencjałów ekonomicznych, które mogłyby być czynnikiem sprzyjającym gospodarczemu rozwojowi gospodarczemu znacznie uboższej rosyjskiej eksklawy. Położenie obwodu może uczynić go szczególnie istotnym partnerem tej formy kooperacji. Już od szeregu lat uczestniczy on w funkcjonowaniu kilku euroregionów łączących państwa tej części Europy.

Duże znaczenie ma również współpraca przygraniczna, stwarzająca szanse na ożywienie życia lokalnego poprzez sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu. Dzięki Partnerstwu Wschodniemu aktywność taka mogłaby zostać zintensyfikowana. Unia Europejska, ze swojej strony, wspiera te działania przez poszczególne programy, jak np. Interreg III czy Tacis. Rozwój gospodarczy obszarów przygranicznych powoduje zwiększenie mobilizacji społeczeństwa oraz jego otwartości na kontakty międzynarodowe, co już staje się udziałem obwodu.

Problem granic i ruchu osobowego jest, w myśl Propozycji Polsko-Szwedzkiej, jedną ze sfer współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego. Obwód kaliningradzki stał się istotnym uczestnikiem współpracy transgranicznej w regionie, partycypuje w kilku euroregionach, utrzymując kontakty nie tylko z Polską i Litwą, ale i z takimi państwami, jak Dania i Szwecja (Euroregion „Bałtyk”). Przykładem aktywności Unii Europejskiej, nakierowanej na rozwój regionu, był Program Sąsiedztwa Polska – Litwa – Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) Interreg IIIA/Tacis CBC,

mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej na północno-wschodniej granicy Polski (będącej jednocześnie zewnętrzną granicą UE), ale stanowiący ponadto kolejny przykład wsparcia eksklawy przez Brukselę¹³. Warto zaznaczyć, że jego założenia oraz obszary aktywności były zbliżone do Partnerstwa Wschodniego, co może stanowić zachętę do dalszych, podobnych działań.

Aktywność Unii Europejskiej ma bardzo istotne znaczenie dla obwodu i zacieśnienie tej formy współpracy może przynieść dalszy rozwój eksklawy tak, jak następowało to w poprzednich latach. Partnerstwo Wschodnie stwarza możliwość kooperacji. Zawarte w Propozycji Polsko-Szwedzkiej „posunięcie się o krok dalej w uelastycznieniu reżimu wizowego”¹⁴ (i to w perspektywie krótkookresowej) może być zapowiedzią przyszłego, jeszcze korzystniejszego współdziałania. Podobnie też inne założenia programu, przewidujące „współpracę i wymianę pomiędzy partnerami lokalnymi i regionalnymi” czy powstanie strefy wolnego handlu, mogą wesprzeć rozwój obwodu.

Dla kaliningradzkiej eksklawy Unia Europejska stanowi ważne źródło wsparcia ekonomicznego, co jest możliwe dzięki takim programom, jak wspomniany wyżej Interreg IIIA/Tacis CBC. Stąd ważny jest, zaznaczony w Propozycji, zarówno problem „dystrybucji funduszy pomocowych UE, odzwierciedlającej postęp w realizacji uzgodnionych celów, jak również zdolności absorpcyjnej”.

Duże znaczenie dla przyszłej współpracy transgranicznej ma również współdziałanie i wymiana pomiędzy partnerami lokalnymi i regionalnymi, zakładające wymiany studenckie i akademickie oraz inne formy aktywności, mające zbliżyć do siebie grupy ludności, które oddziela granica. Ta forma zbliżenia pozwala nawiązać głębsze relacje z sąsiadami, sprzyja likwidacji uprzedzeń i może stać się podstawą ściślejszej integracji. Od Moskwy zależy jednak, w jaki sposób można wykorzystać istnienie Partnerstwa Wschodniego do wsparcia pewnych form współpracy.

4. Obwód kaliningradzki w Partnerstwie Wschodnim: *political fiction*?

Kaliningradzka eksklawa potencjalnie może zostać włączona do Partnerstwa Wschodniego i angażować się we współpracę tak, jak państwa objęte tą inicjatywą. Jest to jednak mało prawdopodobne, gdyż nieufność władz rosyjskich do tego projektu uniemożliwia bardzo aktywne włączenie się obwodu do kooperacji. Przedstawić tu można argumenty przeciwników, że jest to oczywista próba oderwania od Rosji tego nadzwyczaj ważnego z geostrategicznego punktu widzenia obszaru oraz że zarówno duże wsparcie ekonomiczne ze strony UE, jak i gospodarcza integracja tego obwodu z Polską oraz państwami bałtyckimi może rozbudzić separatystyczne nastroje w rosyjskiej eksklawie¹⁵. Można odnieść wrażenie, że zasadniczą prze-

¹³ Strona Interreg Polska 2004-2006, Polska – Litwa – Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) – podstawowe informacje, 22.01.2008, [on-line] <http://www.interreg.gov.pl/INTERREG+IIIA/Program+Polska++Litwa++Federacja+Rosyjska+Obwod+Kaliningradzki/> [7.05.2009].

¹⁴ Propozycja Polsko-Szwedzka. Partnerstwo Wschodnie, czerwiec 2008 r., [on-line] http://www.msz.gov.pl/Propozycja_Polsko-Szwedzka_19890.html.

¹⁵ П. Серадзаш, „Восточное партнёрство” ЕС или рецидив Междуморья, „Геополитика” 2008, 3.06., [on-line] <http://geopolitica.ru/Articles/241/> [20.03.2009].

szkodą uniemożliwiającą włączenie tego terenu do PW jest właśnie obawa Moskwy przed odłączeniem się tego terytorium od reszty państwa, czemu w sposób naturalny może sprzyjać położenie eksklawy.

Utworzenie bardzo sprzyjających warunków do handlu czy ruchu bezwizowego¹⁶ może wydatnie zwiększyć przepływ towarów i osób przez polsko-rosyjską granicę. Niemalże znaczenie miałyby również współpraca w sferze energetyki, będąca jedną z najważniejszych korzyści mogących wynikać ze strategicznego partnerstwa. Od lat trwały starania, by rozwiązać problem zapewnienia obwodowi kaliningradzkiemu niezbędnych ilości energii elektrycznej¹⁷, ale dużo ważniejsza wydaje się sprawa strategicznego położenia eksklawy w kontekście przebiegu rurociągów zapewniających bezpieczeństwo państwom UE¹⁸. Współpraca z państwami regionu byłaby w tej kwestii niewątpliwie potrzebna zarówno obwodowi, jak i państwom Unii Europejskiej, jednak w praktyce pierwszorzędne znaczenie ma stanowisko Kremla, mogącego zniweczyć inicjatywy wymierzone w jakikolwiek sposób przeciwko jego interesom.

W sytuacji, gdy obwód otaczają państwa bogatsze od niego, które będą utrzymywać z nim ożywione relacje handlowe, niewątpliwie nastąpi, obserwowany już zresztą od kilku lat, jego dalszy rozwój ekonomiczny. Z drugiej strony Rosja szczególnie silnie odczuwa skutki światowego kryzysu gospodarczego, co już doprowadziło do pewnego zmniejszenia autorytetu władzy centralnej, a może spowodować, rzecz jasna w skrajnym przypadku, osłabienie integralności całej Federacji. Moskwa stara się wobec tego wspierać obwód ekonomicznie, co można tłumaczyć jako sposób na odsunięcie tego zagrożenia.

Ponadto takie nastawienie Moskwy może mieć na celu uczynienie eksklawy obszaru zapewniającego Rosji współpracę z Unią Europejską. Warto przytoczyć opinię G. Dykanowa, który stwierdził, że w regionie możliwe są jedynie wielkie rosyjskie inwestycje. Stąd też dopiero w długiej perspektywie, dzięki ustawie o Specjalnej Strefie Ekonomicznej, może nastąpić gospodarcze zbliżenie obwodu do Unii Europejskiej. Ma to pomóc zmienić standardy gospodarcze i stworzyć możliwość intensywniejszego dialogu pomiędzy Rosją i Unią Europejską¹⁹. Stąd też, gdyby ini-

¹⁶ Kwestia zniesienia reżimu wizowego stanowi ważki argument przemawiający za uczestnictwem obwodu w polsko-szwedzkim projekcie; zob.: *Калининградцам предложили приграничное перемещение как решение визовой проблемы*, 15.05.2009, [on-line] <http://www.kaliningrad.ru/news/politics/k826510.html> [18.05.2009].

¹⁷ Rozważano m.in. wybudowanie elektrowni atomowej, zaspokajającej potrzeby mieszkańców eksklawy, ostatecznie elektrownia taka ma powstać dzięki wsparciu Moskwy. Obecnie znaczna część prądu dla eksklawy pochodzi z litewskiej elektrowni jądrowej w Ignalinie. PAP, *Obwód Kaliningradzki chce energii atomowej*, 6.02.2007, [on-line] http://energetyka.wnp.pl/obwod-kaliningradzki-chce-energii-atomowej,20075_1_0_0.html [25.03.2009]. Prawdopodobnie Moskwa będzie dążyć do zbudowania swego mostu energetycznego pomiędzy Polską i obwodem kaliningradzkim Szerzej: R. Zasuń, *Rosja chce energetycznego połączenia z Polską do 2020 r.*, 25.03.2008, [on-line] <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33181,5055546.html> [26.03.2009].

¹⁸ Projektowany gazociąg Amber, mający przebiegać przez republiki nadbałtyckie, obwód kaliningradzki i Polskę, stanowi przeciwwagę dla Gazociągu Północnego; ten ostatni zaś jest efektem starań Kremla, który m.in. angażuje flotę bałtycką do ochrony inwestycji. Jeśli obwód zostałby włączony do Partnerstwa Wschodniego, to, biorąc pod uwagę obawy Kremla przed emancypacją eksklawy, budowa gazociągu Amber mogłaby zostać uznana za zagrożenie dla interesów Moskwy. Należy jednak zaznaczyć, że realizacja tej inwestycji pozostaje jedynie trudnym w realizacji projektem, a wystąpienie silnych tendencji separatystycznych w obwodzie kaliningradzkim niełatwo uznać za możliwe w sytuacji silnej centralizacji władzy w Rosji.

¹⁹ Zob.: *Kaliningrad otwiera się*, „Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów, wydarzeń, opinii” 2006, nr 3 (139), s. 37.

cyjatywa Partnerstwa Wschodniego objęła rosyjską eksklawę, odniosłaby ona niewątpliwe korzyści ekonomiczne.

Szef polskiej dyplomacji Radosław Sikorski podkreślał, że projekt Partnerstwa Wschodniego nie jest skierowany przeciwko interesom Rosji. Jak stwierdził: „Cieszylibyśmy się, gdyby Rosja chciała w tej inicjatywie wziąć udział. Jak tylko będziemy gotowi do zaprezentowania konkretnych projektów, mamy nadzieję, że strona rosyjska bez uprzedzeń do tego podejdzie”. Polski minister miał na uwadze korzyści handlowe, jakie Rosja mogłaby uzyskać w odniesieniu do obwodu kaliningradzkiego²⁰. Trzeba jednak dodać, że oferta jest dużo bogatsza²¹.

W Rosji projekt Partnerstwa krytykowano już od dawna jako antyrosyjski (próbą wyrwania z rosyjskiej strefy wpływów państw tradycyjnie do niej należących) i szkodliwy dla atmosfery relacji unijno-rosyjskich, przy czym tamtejsze media zwracały uwagę na marginalizowanie w tym projekcie Rosji, której proponuje się jedynie współpracę na poziomie lokalnych, regionalnych inicjatyw dotyczących obwodu kaliningradzkiego²². Tymczasem to właśnie ten aspekt współpracy może dać początek dalszej kooperacji z poszczególnymi państwami, w tym z Polską i Litwą. Rosyjskie władze, opierając się na założeniach polsko-szwedzkiej propozycji, mogą wybrać interesujące je sfery aktywności²³. Wydaje się, że po wizycie ministra Sikorskiego w Moskwie w maju 2009 r. Rosja może inaczej spojrzeć na tę inicjatywę, również z punktu widzenia zapewnienia lepszych relacji z sąsiadami.

Partnerstwo Wschodnie powstało w celu osłabienia wpływów Rosji na obszarze postradzieckim, zrzeszone w nim państwa mogą więc liczyć na dodatkowe wsparcie ze strony Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski – swobodnego adwokata wielu z nich, nawiązującej przez to w pewien sposób do tradycji jagiellońskiej. Ta kolejna już próba integracji państw stanowiących niegdyś radzieckie republiki sama w sobie nastroja Moskwę niechętnie do polsko-szwedzkiej propozycji, jednak jest o tyle realna, że dotyczy organizmów państwowych, a nie części Federacji Rosyjskiej. Już tylko ten aspekt zmniejsza prawdopodobieństwo włączenia obwodu kaliningradzkiego do Partnerstwa Wschodniego. Moskwa zwykle drażliwie reaguje na współpracę państw leżących niegdyś w strefie jej wpływów, zwłaszcza że od blisko dekady można zaobserwować próby odbudowywania przez Kreml rosyjskich wpływów w różnych częściach nie tylko Europy, ale i świata. Rodzi się tu więc nie tylko pytanie o zakres partycypacji rosyjskiej eksklawy w takim porozumieniu, lecz także o to, czy obecna akceptacja inicjatywy przez Moskwę, a nawet chęć ograniczonej współpracy obwodu w jej ramach nie jest tylko czasowym ust-

²⁰ M.P. Żukowska, *Polska – UE/Projekt Partnerstwa Wschodniego sukcesem polskiej dyplomacji*, 26.05.2008, [on-line] http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=11200 [23.03.2009].

²¹ Polski MSZ planuje realizację pierwszych projektów pilotażowych w ramach Partnerstwa Wschodniego, finansowanych z budżetu narodowego, które mają na celu m.in. promocję praw człowieka, rozwoju regionalnego oraz ochrony dziedzictwa kulturowego. Polska podkreśla również znaczenie skoordynowanych działań państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej w zakresie pomocy rozwojowej przekazywanej beneficjentom Partnerstwa Wschodniego; zob.: *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 43, [on-line] http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf [18.05.2009].

²² A. Dubas [et al.], *op. cit.*, <http://osw.waw.pl/pub/BiuletynOSW/2008/0805/080528/TnW04.htm> [22.03.2009].

²³ Kluczowy dokument wskazuje liczne obszary aktywności; zob.: *Propozycja Polsko-Szwedzka. Partnerstwo Wschodnie*.

sunkowaniem się do wyzwania, jakie staje przed Kremlem za sprawą Partnerstwa Wschodniego.

Podsumowanie

Idea Partnerstwa Wschodniego jest niewątpliwie korzystna nie tylko dla inicjatorów projektu: Polski i Szwecji, które występują jako główni strategiczni gracze w regionie, ale także, co oczywiste, dla państw objętych porozumieniem, takich jak chociażby znajdująca się w trudnej sytuacji geopolitycznej Gruzja czy zagrożona wpływami rosyjskimi Ukraina. Do największego państwa Europy Środkowo-Wschodniej, czyli Polski, pragnącej odgrywać istotną rolę w regionie, dołączyła stabilna i dłużej partycypująca w strukturach unijnych Szwecja.

Ta śmiała inicjatywa może jednak rodzić uzasadnione pytania o jej skuteczność, a to z uwagi na mocną pozycję w regionie silnego podmiotu, jakim jest Rosja. W tym kontekście pełny udział obwodu kaliningradzkiego w projekcie nie wydaje się obecnie realny. Gdyby to jednak nastąpiło, rosyjska eksklawa niewątpliwie by na tym skorzystała, zyskałaby zwłaszcza jej ludność, która zresztą od lat skłania się ku Zachodowi. Skorzystałyby jednak również państwa całego regionu, utrzymujące z Rosją, za pośrednictwem obwodu, żywsze relacje handlowe. Część tych korzyści może stać się udziałem rosyjskiej eksklawy, jeśli skorzysta ona z niektórych programów omawianej inicjatywy.

Istotnym problemem pozostaje jednak fakt, że obwód kaliningradzki to obszar silnie uzależniony od woli Kremla, który wielokrotnie udowodnił, że strategicznie znaczenie eksklawy jest ważniejsze od jej rozwoju ekonomicznego (czego przykład stanowią utrudnienia czynione w tworzeniu Specjalnej Strefy Ekonomicznej w obwodzie), gdyż Moskwa wciąż postrzega ją nie tylko w aspekcie gospodarczym, ale również, co nierzadko wysuwa się na plan pierwszy, jako ważny militarny przyczółek w tej części Europy.

Włączenie obwodu kaliningradzkiego do Partnerstwa Wschodniego niewątpliwie spowoduje wzrost obaw Rosji, która nie dopuści do osłabienia jej strategicznego znaczenia w tak ważnym regionie Europy. Zainteresowanie UE uczestnictwem obwodu w polsko-szwedzkiej inicjatywie może więc spowodować pogorszenie stosunków na linii Bruksela – Moskwa, jeśli ta druga uzna, że obwód mógłby nawet w odległej perspektywie stać się częścią Unii bez zgody władz rosyjskich.

Trudno dziś przewidzieć, jaka będzie przyszłość projektu Partnerstwa Wschodniego. Nie wiadomo, czy inicjatywa ta, zainaugurowana na szczycie w Pradze w maju 2009 r., zakończy się sukcesem. Wiele zależy od poparcia, jakiego temu projektowi może na dalszych etapach jego realizacji udzielać Unia Europejska (znaczenie ma zarówno wsparcie polityczne, jak i finansowe).

Trzeba jednak stwierdzić, że na przeszkodzie tej inicjatywy może stanąć w szczególności strategiczne partnerstwo łączące Niemcy i Rosję. Z drugiej jednak strony kryzys gospodarczy przyczynił się do złagodzenia stanowiska Rosji wobec Partnerstwa Wschodniego, tę zmianę nastawienia do inicjatywy można było odczuć w czasie spotkania Radosława Sikorskiego z Siergiejem Ławrowem. Rosja,

obawiając się osłabienia swojej integralności terytorialnej, nie wydaje się zyczyć nastawiona do pomysłu włączenia obwodu kaliningradzkiego do Partnerstwa Wschodniego na tych samych zasadach, na jakich znalazły się tam inne państwa (pewnym wyjątkiem jest Białoruś). Odnosząc się do postawionego na wstępie pytania, trzeba stwierdzić, że pewien sposób uczestnictwa, choć ograniczony do wybranych problemów, pozostaje jednak możliwy.