

DONATA ROSSA-KILIAN

AP SŁUPSK

**NOWY WYMIAR WSPÓLPRACY BAŁTYCKIEJ
– ZAPOBIEGANIE KONFLIKTOM I POKOJOWE
WSPÓLISTNIENIE PAŃSTW
A POLSKA POLITYKA ZAGRANICZNA**

Nazwa Bałtyk (*Mare Balticum*) przyjęła się w XI wieku i pochodzi prawdopodobnie od starosłowiańskiego słowa „blato”, oznaczającego wielką, słoną wodę. Na powstanie Bałtyku decydujący wpływ wywarł lądolód skandynawski. Morze zaczęło się tworzyć pod koniec zlodowacenia Wisły, tzw. północnopolskiego, kiedy wody roztopowe z ustępującego lądolodu zaczęły gromadzić się na terenie dzisiejszej Zatok Gdańskiej, i powiększała z czasem swoją powierzchnię.

Bałtyk jest morzem śródlądowym, głęboko wciśniętym w kontynent europejski. Łączy się z sąsiednim Morzem Północnym cieśninami, które nazywane są zewnętrznymi – Kattegat i Skagerrak oraz wewnętrznymi – Duży Bełt, Mały Bełt i Sund.

Silne więzi współpracy, ale również konkurencji w regionie Morza Bałtyckiego są wpisane od początku w jego cywilizacyjny rozwój. Morze łączyło ludzi i kraje, ale też zachęcało do zdobycia hegemonii na tym obszarze. Był to więc region intensywnej wymiany handlowej i kulturalnej, lecz często rozgrywały się tu zacięte, długotrwałe wojny o panowanie. Na przełomie pierwszego i drugiego tysiąclecia naszej ery żegluga na Bałtyku była całkowicie w rękach Normanów – Wikingów, których działalność łączyła elementy handlu i podbojów wojennych. Być może oni nadali temu obszarowi tak dużą dynamikę rozwoju. Dali oni początek dwóm państwom bałtyckim – Danii i Szwecji. Najpierw Dania, a po niej Szwecja podjęły imperialny program zmiany akwenu bałtyckiego we własne *mare nostrum*. Dania rozpoczęła realizację tego celu w wiekach średnich, a jej ekspansja ku wybrzeżom i wyspom Bałtyku osiągnęła swój szczyt na przełomie XII i XIII wieku, zaś Szwecja czterysta lat później, w wieku XVII¹.

W XIII wieku duński stan posiadania w akwenu Morza Bałtyckiego został zahamowany i zdominowany przez ekspansję niemiecką, której gospodarczym ramie-

¹ W. Toczyński, *Region Bałtycki. Rozwój przestrzenny, programy, instytucje*, Gdańsk 1999, s. 5-20.

niem stała się Hanza. Po jej upadku, o hegemonię współzawodniczyły Dania, Polska i Szwecja, od drugiej połowy XVII wieku Prusy, od początku XVIII wieku Rosja².

Za początek współpracy i integracji państw nordyckich uważa się Unię Kalmarską zawartą 20 lipca 1397 r. przez Danię, Szwecję i Norwegię³. Jej rezultatem było zjednoczenie tych trzech państw pod wspólnym berłem. W latach 1871-1897 między Norwegią i Szwecją istniała strefa wolnego handlu. W 1898 r. została utworzona Skandynawska Unia Monetarna, która formalnie istniała aż do 1924 r. W 1869 r. Dania, Szwecja i Norwegia podpisały także porozumienie w sprawie wzajemnych usług pocztowych, a w 1979 r. ujednoliciły opłaty pocztowe. W 1935 r. do unii pocztowej przystąpiły Finlandia i Islandia⁴.

Pierwsze wzmianki dotyczące współpracy państw w regionie Morza Bałtyckiego, istniejące w formie zapisów prawnomiędzynarodowych, związane są z ochroną Bałtyku przed zanieczyszczeniami i troską o rybołówstwo. Umowy te zawierano w końcu XIX wieku, a najważniejsza z nich była konwencja podpisana przez Danię i Szwecję w 1899 r. W późniejszych latach podpisano wiele podobnych umów, które skupiały się na ochronie łowisk w wodach przyległych do poszczególnych państw. Żaden jednak z tych układów nie obowiązywał na terenie całego Bałtyku, nie został podpisany przez wszystkie leżące nad nim państwa i nie dotyczył całości zagadnienia ochrony morskiego świata ekologicznego przed zanieczyszczeniami.

W drugiej połowie XIX wieku trwały ponadto prace nad ujednoczeniem prawa handlowego, cywilnego i administracyjnego, a na początku XX wieku współpracą objęta została także polityka społeczna. W 1907 r. w ramach Unii Międzyparlamentarnej powstała Północna Unia Międzyparlamentarna. Po I wojnie światowej współpraca państw regionu Morza Bałtyckiego została wzmocniona, na co zasadniczy wpływ miał kryzys lat trzydziestych. Ponadto doszło do zmian na politycznej mapie Bałtyku. Spod niewoli carskiej Rosji wyzwoliły się Finlandia, Litwa, Łotwa, Estonia, Polska – ziemie zaboru rosyjskiego. Niemiecki stan posiadania nad Bałtykiem zmniejszył się przy ujściach Wisły i Niemna o Pomorze Gdańskie, odzyskane przez Polskę. Obwód Kłajpedy przydzielono Litwie.

Po II wojnie światowej rozwój współpracy stał się naturalnym rozwinięciem wielowiekowego współdziałania państw regionu, aczkolwiek scena polityczna regionu bałtyckiego uległa swego rodzaju polaryzacji. Region poza nielicznymi wyjątkami poddany został hibernacji, która utrzymywała się do końca lat osiemdziesiątych⁵.

Przemiany międzynarodowe, które zaszły po 1989 r. stworzyły całkowicie nową sytuację w większości państw Europy. Najgłębsze nastąpiły w rejonie Europy Środkowej i Wschodniej, a w szczególności w regionie Morza Bałtyckiego. Narodziny trzech nowych państw – Litwy, Łotwy i Estonii spowodowały potrzebę zbudowania nowego systemu bezpieczeństwa i wzajemnego zaufania w tym rejonie Europy⁶.

² Zob. szerzej: *The Baltic Sea – our common heritage*, Stockholm 1998.

³ Unia Kalmarska rozpadła się w 1523 r.

⁴ A. Zygierewicz, *Współpraca państw nordyckich*, Warszawa 2005, s. 3-4.

⁵ J. Zaleski, *Razem czy osobno. Przyczynek do koncepcji bałtyckiej wspólnoty*, Sopot 1993, s. 9.

⁶ J. Kaczmarek, A. Skowroński, *NATO – Europa – Polska*, Wrocław 1997, s. 150-152.

Współczesna nauka o polityce wyróżnia dwa rodzaje środków sprzyjających budowie zaufania i bezpieczeństwa: „twarde” i „miękkie”. Do środków „twardych” w dzisiejszych realiach geopolitycznych należy zaliczyć gwarancje wojskowe udzielone przez NATO oraz wszystkie inne gwarancje lub sojusze oparte na militarnym udziale któregoś z mocarstw. Do środków „miękkich” można zaliczyć współpracę polityczną, kulturalną i gospodarczą, czyli taką, która służy budowie zaufania, lecz nie daje realnych militarnych gwarancji bezpieczeństwa⁷.

Współpraca wokół Bałtyku jest zjawiskiem wielopłaszczyznowym i wielowątkowym. Przebiega na różnych szczeblach władzy administracyjnej, w różnych sektorach gospodarczych, a także pomiędzy organizacjami pozarządowymi (tzw. *people to people*). Bałtycki model współpracy nie ma podobnego na świecie, zważywszy na wielkość i żywłość powiązań.

Przez dziesięciolecia Morze Bałtyckie było pod względem politycznym podzielone na trzy strefy: Niemcy, jako członek Unii Europejskiej, zwrócone były ku Europie Zachodniej, Skandynawia szukała własnej drogi we współpracy nordyckiej, zaś kraje wschodnioeuropejskie, związane systemami gospodarczymi i społecznymi z ZSRR, były nastawione na realizację jego interesów.

Od roku 1989 Morze Bałtyckie stało się wewnętrznym morzem europejskim. Pięć państw położonych nad jego brzegiem jest obecnie członkami Unii Europejskiej. Pozostałe kraje są związane z Unią poprzez Europejski Obszar Gospodarczy, porozumienia europejskie oraz porozumienia partnerskie.

Od początku lat dziewięćdziesiątych rozwija się integracja zachodnioeuropejska. W roku 1987 ówczesny premier Szlezwicka-Holsztynu Engholm zaczął propagować wizję „nowej” Hanzji. Powstały liczne gremia i organizacje współpracy politycznej na szczeblu państwowym, regionalnym i lokalnym, jak np.: Bałtycka Rada Ministrów Spraw Zagranicznych, Konferencja tzw. Subregionów, zrzeszająca 160 regionalnych stowarzyszeń, czy Unia Miast Nadbałtyckich. Ponadto rozwinęła się gęsta sieć inicjatyw pozarządowych, by wymienić choćby Związek Bałtyckich Izb Handlowych, współpracę naukową czy współpracę portów.

Bałtycka Rada Ministrów Spraw Zagranicznych ustaliła w lipcu 1996 r. w Kalmarze szczegółowy plan działań na rzecz stworzenia wspólnego obszaru gospodarczego w basenie Bałtyku, wspólnych inicjatyw ekologicznych oraz sieci kontaktów międzyludzkich. Odbyły się dwa spotkania szefów rządów krajów nadbałtyckich. Działła Baltic 21 – regionalna wersja „agendy” ONZ. Powstała także koncepcja wspólnego ładu regionalnego – VASAB 2010. Jest to współpraca bałtyckich ministrów planowania przestrzennego. Pomiędzy ministerialnymi sesjami pracami programu kieruje Komitet Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Bałtyckiego, złożony z wyższych urzędników ministerstw odpowiedzialnych za to planowanie. Polskę w VASAB reprezentuje Rządowe Centrum Strategiczne.

W 1994 r. ministrowie przyjęli w Tallinie opracowaną w ramach tego programu strategię rozwoju przestrzennego obszaru bałtyckiego. Było to jedno z pierwszych opracowań tego typu na świecie, wyprzedzające nawet podobne prace prowadzone

⁷ R. Okołowicz, *Proces budowy bezpieczeństwa państw bałtyckich*, Warszawa 1998, s. 32.

w Unii Europejskiej⁸. Obecnie VASAB 2010 koncentruje się na wdrażaniu wspólnej strategii obejmującej⁹:

- a) sieć osadnictwa o zrównoważonej strukturze;
- b) oddziaływanie korytarzy transportowych na rozwój regionalny;
- c) współpracę w dziedzinie transportu morskiego;
- d) sieć portów jachtowych Bałtyku.

Unia Europejska uważa współpracę bałtycką za ważny element w procesie budowania bezpieczeństwa i stabilności w Europie. Przeświadczenie to legło u podstaw decyzji akcesu Komisji Europejskiej do Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB)¹⁰. Uczestnictwo Komisji Europejskiej w pracach RPMB, a szerzej w całości współpracy w regionie Morza Bałtyckiego, przejawia się w czynnym udziale w wielu regionalnych przedsięwzięciach, w tym w tworzeniu specjalnych programów, których celem jest rozwój współpracy w tym regionie¹¹.

Pierwszy dokument Komisji Europejskiej został opracowany dla Rady Ministrów UE w 1994 r. Miał on charakter dokumentu nieoficjalnego. W maju 1995 r. Rada przyjęła go oraz komunikat określający kierunek polityki Komisji Europejskiej w stosunku do regionu Morza Bałtyckiego. Podstawowe tezy zawarte w tym dokumencie:

1. W najlepiej pojętym interesie UE leży sprzyjanie stabilizacji politycznej oraz rozwojowi ekonomicznemu tego regionu.
2. Rada Ministrów UE zdaje sobie sprawę z dużego znaczenia Rady Państw Morza Bałtyckiego i zaleca Komisji występowanie z inicjatywami leżącymi w sferze jej kompetencji.
3. Unii Europejskiej szczególnie zależy na rozwijaniu handlu w regionie poprzez eliminację barier, z wykorzystaniem w tym celu osiągniętych porozumień¹².

Unia Europejska prowadzi aktualnie siedem programów obejmujących całość lub część Morza Bałtyckiego¹³:

1. Programy narodowe PHARE.
2. Programy infrastrukturalne PHARE.
3. Wielonarodowe programy PHARE.
4. Programy współpracy transgranicznej.
5. Programy horyzontalne PHARE.
6. Program TACIS.
7. Program INTERREG I.

Programy PHARE zostały utworzone celem wzmacniania spójności obszaru bałtyckiego jako regionu paneuropejskiego. W założeniach odwołują się do politycz-

⁸ J. Zaucha, *Integracja wokół Bałtyku*, Gdańsk 1998, s. 95-96.

⁹ R. Okołowicz, *Proces budowy bezpieczeństwa...*, s. 34-36.

¹⁰ Tamże, s. 38.

¹¹ J. Zaucha, *Integracja wokół Bałtyku...*, s. 90.

¹² Zob.: S. Cios, J. Wiejacz, *Współpraca międzynarodowa w regionie Morza Bałtyckiego*, Kancelaria Sejmu Biuro Stosunków Międzyparlamentarnych, Biuletyn Informacyjny 1996, z. 2.

¹³ R. Okołowicz, *Proces budowy bezpieczeństwa...*, s. 33-34.

nych wytycznych Rady Państw Morza Bałtyckiego, która stanowi polityczny „parasol” tej linii budżetowej (tzw. *Umbrella organisation*). Bałtyckie PHARE obejmują następujące priorytety: transport, ochronę środowiska, rozwój gospodarczy, subwencje na badania, infrastrukturę komunalną¹⁴.

Zmiany demokratyczne i gospodarcze, jakie nastąpiły po 1989 r. w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, spowodowały nową sytuację polityczną w rejonie Morza Bałtyckiego. Powstały wówczas możliwości swobodnego rozwoju współpracy nie tylko na poziomie między państwowym, ale również na szczeblu społeczności regionalnych i lokalnych¹⁵. Po kilkunastu latach współpraca ta jest nadal ważnym oraz trwałym elementem politycznego i gospodarczego krajobrazu krajów tego regionu.

Obszar regionu bałtyckiego nie jest jasno określony przez granice naturalne. Współpracę w jego ramach podejmują państwa nie leżące koniecznie bezpośrednio nad Morzem Bałtyckim, ale te, które z różnych powodów są zainteresowane jej rozwojem na swoim obszarze. Na zakres i skalę tej współpracy regionalnej wpływa wiele różnych czynników, wśród których ważne są zarówno położenie geograficzne, doświadczenia historyczne, jak i kierunek obecnie zachodzących zmian politycznych oraz społeczno-gospodarczych. Duże znaczenie ma historia regionu, co wyraża się obecnie między innymi w powoływaniu się na dawne związki hanzeatyckie miast bałtyckich oraz w próbach ich reaktywowania. Podkreśla się potrzebę rozwoju związku miast, których integracja powinna wyprzedzać postępujący proces integracji europejskiej¹⁶.

Główną barierą w rozwoju współpracy regionalnej w tym regionie są dysproporcje, jakie występują w potencjale gospodarczym i poziomie życia pomiędzy poszczególnymi państwami. Skala i tempo rozwoju najbardziej uzależnione są jednak od stabilności politycznej, na którą negatywnie wpływa nadmierne gromadzenie wojsk i środków bojowych w regionie (szczególnie w Obwodzie Kaliningradzkim). Negatywny wpływ wywierają także napięcia narodowościowe, związane przede wszystkim z regulacjami praw mniejszości rosyjskiej (Łotwa, Estonia). Tak więc utrzymanie stabilności politycznej w regionie Morza Bałtyckiego zależy w zasadniczy sposób od stosunków łączących kraje nadbałtyckie i Polskę z Federacją Rosyjską. Od zakończenia zimnej wojny możliwe zagrożenie konfliktami było prawie zawsze identyfikowane z rosyjską niestabilnością wewnętrzną oraz z jej kontaktami z państwami sąsiednimi. Scenariusze koncentrowały się na zakładanej rosyjskiej niemożności rezygnacji z posiadłości nadbałtyckich, na wykorzystaniu rosyjskojęzycznych mniejszości na Łotwie czy w Estonii, na rosyjskich zabiegach w celu ograniczenia wolności państw nadbałtyckich oraz na próbach niedopuszczenia do integracji tych państw z NATO i Unią Europejską. Inne scenariusze wewnętrznej destabilizacji zostały oparte na możliwości dalszego rozpadu Federacji Rosyjskiej,

¹⁴ W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z*, Gliwice 1996, s. 74-77.

¹⁵ Zob. szerzej: Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi podpisana w Madrycie 21.05.1989.

¹⁶ A. Kisiel-Łowczyk, *Bałtycka integracja ekonomiczna*, Warszawa 2000, s. 53-59.

z daleko idącą regionalizacją prowadzącą do wojny domowej. Scenariuszowi temu na pewno zapobiegł nowy prezydent – Władimir Putin. Wszystkie te obawy zaczęły jednak słabnąć w chwili przystąpienia części państw nadbałtyckich do NATO i Unii Europejskiej.

Współpraca w rejonie Bałtyku już wcześniej wykazywała tendencje rozwojowe, przy dużym zresztą udziale Polski. Na początku 1990 r. odbyła się w Ronneby konferencja premierów państw bałtyckich. Była to jedna z pierwszych inicjatyw rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego, którą poparła Szwecja. We wrześniu 1991 r. w wyniku starań Gdańska powstał Związek Miast Bałtyckich. Współdziałanie polsko-szwedzkie doprowadziło do zwołania w marcu 1992 r. w Szczecinie konferencji ministrów transportu państw bałtyckich, a w roku 1991 rozpoczęły się ponadto spotkania parlamentarzystów tych państw. Niestety, w polskiej polityce opcja bałtycka była często spychana na margines życia politycznego. Dopiero w latach dziewięćdziesiątych zaczęto traktować sąsiadów zza Bałtyku jako ważnych partnerów, z którymi współpraca nie była już uważana za mniejsze zło¹⁷. Dziś nie ma przeszkód natury ustrojowej, ideologicznej, militarnej, lecz proces konsolidacji Europy Bałtyckiej jest nadal procesem złożonym, m.in. dlatego, że wprowadza nas w płaszczyznę stosunków międzynarodowych, w których podmiotem jest państwo. Strukturalne wątki powiązań leżą więc w gestii rządów, wszelkie pozostałe inicjatywy, zwłaszcza transgraniczne, wypełniają je, korzystając z uzgodnień publicznoprawnych. Myśl urzeczywistnienia spójni wokółbałtyckiej pozostanie tym samym tylko piękną ideą, dopóki nie znajdzie jednoczesnego odbicia w uczestnictwie państwa. Nie może ono stać na uboczu lub być reprezentowane jedynie formalnie. Niestety, ani polskie rządy, ani polskie partie polityczne od czasu „okrągłego stołu” do wyborów w 2005 r. nie zajmowały się polityką bałtycką, jako że polska racja stanu omijała skrzętnie tę część polityki zagranicznej kraju¹⁸. W polskiej polityce zagranicznej w odniesieniu do kierunku bałtyckiego nie nastąpiły istotne przewartościowania. Należy jak najszybciej, odważnie promować ideę Europy Bałtyckiej, ogniskując na Pomorzu konsekwentne działania w tym kierunku. Motto „o bałtycką tożsamość” powinno towarzyszyć wszystkim spotkaniom międzynarodowym, seminariom, sympozjom z udziałem miarodajnych gremiów opiniotwórczych od Kopenhagi po Sankt Petersburg.

Wzrost bezpieczeństwa wszystkich państw regionu Morza Bałtyckiego może być tylko wtedy zagwarantowany, jeżeli Rosja dostrzeże w tym własny interes. Dlatego wszelka polityka państw zachodnich wobec republik bałtyckich nie może być skierowana przeciwko Rosji¹⁹. Bezpieczeństwo ma ściśle związki z życiem codziennym. Sprawy ochrony środowiska, zorganizowanej przestępczości, nielegalnej migracji,

¹⁷ Zob. szerzej: M. Quesnel, *Europa jutra*, Lublin 1994.

¹⁸ Na temat wyborów i programów partii również dotyczących polityki zagranicznej zob.: J. J. Wiatr, *Wybory parlamentarne 19 września 1993: przyczyny i następstwa*, Warszawa 1993; A. K. Piasecki, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989-2002*, Toruń 2004; *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*, red. R. Markowski, Warszawa 2002; A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Kraków 2002.

¹⁹ Zob. szerzej: *Notatka w sprawie oceny stanu i zmian w potencjale obronnym państw sąsiadujących z Polską*, Warszawa 1996.

katastrofy nuklearne czy przemysł stanowią decydujący element w dyskusji nad polityką bezpieczeństwa. Wychodząc z tego założenia uznano, iż najlepszymi sposobami na uniknięcie sytuacji konfliktowych są promowanie demokracji i praw człowieka oraz niwelowanie różnic w poziomie rozwoju ekonomicznego. To zaś można osiągnąć głównie poprzez rozwój wszechstronnej współpracy między społeczeństwami regionu²⁰.

Zagadnienia związane z bezpieczeństwem wojskowym w regionie bałtyckim nie są omawiane na forum Rady Państw Morza Bałtyckiego. Istnieje zgoda co do tego, że właściwym forum w tej kwestii jest OBWE. Pozostaje przy tym powszechna akceptacja roli Rady Państw Morza Bałtyckiego jako czynnika stabilizującego sytuację polityczną. Duże znaczenie dla dalszego kształtowania się sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego i dla połączenia różnorodnych inicjatyw w tej kwestii będzie miało również stanowisko Stanów Zjednoczonych. Karta Bałtycka, która dotyczy wzajemnych stosunków pomiędzy bałtyckimi republikami rosyjskimi a Stanami Zjednoczonymi, daje wyraz większemu amerykańskiemu zaangażowaniu w proces wojskowego przygotowania państw bałtyckich do przyszłego członkostwa w NATO.

Wobec utrzymania formuły otwartości procesu rozszerzania NATO i wyraźnie deklarowanego zainteresowania Sojuszu problemem bezpieczeństwa państw bałtyckich istotne znaczenie będą miały różnorodne formy współpracy wszystkich krajów tego regionu ze strukturami zachodnimi.

²⁰ Zob. szerzej: *Zeszyty Bałtyckie* 1999/2000, nr I, II.