

Wojciech Kotowicz

**Obwód kaliningradzki w
warunkach enklawowości**

Olsztyn 2020

Recenzent:
dr hab. Waldemar Tomaszewski

ISBN 978-83-66259-30-0

Wydawca
Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

Spis treści

Wstęp.....	5
1. Podmioty subpaństwowe jako aktorzy stosunków międzynarodowych...	10
2. Enklawy w stosunkach międzynarodowych na przykładzie obwodu kaliningradzkiego.....	31
3. Aktywność międzynarodowa regionów Federacji Rosyjskiej.....	51
Zakończenie.....	70
Bibliografia.....	72

Wstęp

We współczesnych stosunkach międzynarodowych ważnym wyzwaniem poznawczym jest rozpoznawanie przeszłości i teraźniejszości oraz wskazywanie trendów rozwojowych: stosunków, relacji, oddziaływań, wpływów i powiązań między różnymi państwami, narodami oraz innymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Wyjątkowe znaczenie ma w tym względzie rozpoznanie stosunków między podmiotami politycznymi bezpośrednio ze sobą sąsiadującymi. W niniejszym opracowaniu przedstawiona została analiza paradygmatów badawczych aktorów subpaństwowych na przykładzie obwodu kaliningradzkiego, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia czynnika enklawowości oraz perspektywy paradyplomatyckiej.

Tematyka aktywności międzynarodowej podmiotów subpaństwowych stanowi istotny aspekt wiedzy z zakresu nauk o polityce i wpisuje się we współczesne trendy badawcze. Aktualne kierunki badań, zwłaszcza w literaturze światowej, często odnoszą się do nowych form dyplomacji. Tym samym, przedstawienie systematycznej i pogłębionej analizy, teoretycznych i praktycznych aspektów międzynarodowej aktywności regionów jest również włączeniem się w dyskurs naukowy nad aktualnym i ważnym problemem badawczym.

Od początku lat 90. XX wieku w dyskursie politycznym na temat obwodu kaliningradzkiego określano go w rozmaity sposób. Przypisywano mu miano rosyjskiej „forpoczty w Europie”, „wojskowego bastionu”, „regionu pilotażowego w relacjach z Unią Europejską” czy też „bałtyckiego lotniskowca”. Terminologia ta była w pewnym stopniu konsekwencją faktu, iż region został otoczony przez państwa, które po zakończeniu zimnej wojny konsekwentnie próbowały się wydostać z rosyjskiej strefy wpływów. Rosyjska enklawa zaczęła odgrywać istotną rolę dla bezpieczeństwa i stabilizacji politycznej w regionie Morza Bałtyckiego.

Przynajmniej od 1945 roku, w wyniku procesów globalizacyjnych, polityka międzynarodowa staje coraz bardziej skomplikowana. We współczesnym świecie dyplomacja nie jest już atrybutem czy przywilejem państw narodowych. Na scenę międzynarodową stopniowo wchodzi nowe podmioty niepaństwowe. Niektóre z tych niepaństwowych aktorów mają charakter nieterytoryalny, na przykład organizacje pozarządowe lub korporacje międzynarodowe. Inne z kolei mają charakter terytorialny, do których zalicza się na przykład jednostki samorządu terytorialnego w państwach unitarnych, bądź regiony i kraje związkowe (landy) w państwach federalnych. Podmioty te odgrywają coraz większą rolę na arenie międzynarodowej. Zmiany tego typu rodzą nowe ciekawe poznawczo pytania badawcze dotyczące systemu międzynarodowego oraz miejsca i znaczenia podmiotów niepaństwowych w polityce zagranicznej tych państw.

Terminem naukowym, który określa politykę zagraniczną prowadzoną przez jednostki samorządu terytorialnego bądź regiony, prowincje czy landy nazywa się paradyplomacją. Dyplomacja subpaństwowa odgrywa coraz większą rolę na arenie międzynarodowej, ponieważ regiony, kraje, podmioty państw federalnych, prowincje i miasta dążą do promowania handlu, inwestycji, współpracy i partnerstwa w wielu różnych kwestiach i na różnych obszarach swojej działalności. Rodzi to interesujące nowe pytania badawcze dotyczące przyszłości systemu państwowego i stosunków międzynarodowych. Paradyplomacja rozumiana jako „stosunki międzynarodowe rządów subpaństwowych” jest zjawiskiem ogólnosiwiatowym. Wiele rządów niższego szczebla prowadzi stosunki międzynarodowe (politykę zagraniczną), a działalność ta szybko się rozwija i wpływa w pewnym zakresie na interakcje między państwami w systemie międzynarodowym.

Podjęte badanie, głównie, co należy dodać, o charakterze case study, gdyż ogniskujące na przykładzie aktywności międzynarodowej jednego podmiotu subpaństwowego, tzn. obwodu kaliningradzkiego będącego podmiotem Federacji Rosyjskiej, wpisuje się w ogólnosiwiatową debatę na temat przyszłości systemu międzynarodowego. Dwadzieścia lat temu Rik

Coolsaet przedstawił obraz dyplomacji będącej na etapie ciągłej ewolucji. Pytanie, które wtedy zadał, jest wciąż aktualne: czy jesteśmy świadkami prawdziwej transformacji systemowej w stosunkach międzynarodowych i dyplomatycznych, czy też ta transformacja jest jedynie dostosowaniem się systemu do zmieniających się okoliczności? Ten okres kształtowania się nowego ładu międzynarodowego, zbiegł się z nowymi formami dyplomacji, charakteryzującymi się pojawieniem się nowych niepaństwowych aktorów dyplomacji międzynarodowej, erozją centralnej roli ministerstwa spraw zagranicznych i rosnącą liczbą problemów postterytorialnych. Jednym z tych nowych niepaństwowych aktorów międzynarodowych są podmioty usytuowane na szczeblu niższym niż centralny (np. kraje, republiki, obwody w Rosji, stany w USA czy landy w Niemczech). W ciągu ostatnich dziesięcioleci w wielu państwach rozpoczęły się procesy decentralizacji, dzięki którym, podmiotom znajdującym się poniżej szczebla państwowego, przyznano znaczne kompetencje, a istotnym narzędziem będących w dyspozycji tych jednostek stały się ich stosunki zewnętrzne i działania dyplomatyczne, z których zaczynają coraz częściej korzystać, po to między innymi, aby poszerzać swoje wpływy, zarówno krajowe, jak i globalne.

Dalsza część opracowania poświęcona jest enklawom, jej statusu na świecie oraz problemom terminologiczno-definicyjnym. Warto dodać, że problematyka ta nie była dotychczas podejmowana przez polskich badaczy stosunków międzynarodowych. Terytorium państwa składa się z przestrzeni lądowej, morskiej i powietrznej. Wśród państw istniejących w przeszłości, jak i współcześnie, dużą część stanowią państwa o terytorium jednolitym. Terytorium państwowe nie musi jednak tworzyć jednolitej całości. Jego część może być oddzielona od podstawowego trzonu państwa przez terytorium innego państwa. Może być także rozczłonkowane, obejmując szereg fragmentów zarówno kontynentów, jak i wysp. Wśród tego typu państw wyróżnia się również podmioty, w skład terytorium których wchodzi enklawy.

Enklawy są szczególnie interesujące w kontekście stosunków dwustronnych między państwem macierzystym i państwem (państwami) je

otaczającymi. Enklawy w sposób istotny wpływają na te relacje, a zakres tego wpływu jest o wiele bardziej znaczący, niż wynikałoby to z relatywnie niewielkiej ludności i terytorium danej enklawy. Wstępne ustalenia pozwoliły wysnuć tezę, iż enklawy mogą mieć istotny wpływ na formułowanie polityki międzynarodowej i stosunków międzynarodowych we współczesnym świecie. Podstawowe pytania badawcze dotyczyło tego, jakie czynniki określają tożsamość polityczną i międzynarodową enklaw oraz tego, jakie rozwiązania prawno-polityczne decydują o ich rozwoju społeczno-ekonomicznym.

Kwestiom aktywności międzynarodowej regionów Federacji Rosyjskiej poświęcono dalszą część pracy. Warto zauważyć, że termin „aktywność międzynarodowa” jest wieloznaczny, z czego wynika różnorodność definicji. Ten pojęciowy pluralizm, związany jest ze specyfiką stosunków międzynarodowych i intensywnych interakcji w nich zachodzących, wykraczających poza granice państwowe. Przyjęty na potrzeby niniejszego opracowania termin „aktywność międzynarodowa”, jest wystarczający i adekwatny do potrzeb opisu i wyjaśnienia omawianego zjawiska, w kontradykcji do innych stanowisk badaczy, którzy posługują się określeniem „aktywność zagraniczna”. Z kolei wieloaspektowość współpracy oraz zróżnicowanie jej treści sprawia, iż aktywność międzynarodowa może przyjmować różne formy, co jest odpowiedzią na potrzeby regionów prowadzących działania międzynarodowe. Aktywność międzynarodowa regionów wiąże się bezpośrednio z dążeniem do zaspokajania różnorodnych potrzeb i realizacją wykonywanych przez nie zadań społecznych.

W aktualnych dyskusjach na temat aktywności międzynarodowej podmiotów państw federalnych najczęściej poruszane kwestie dotyczące tego, czy regiony utworzone na zasadzie narodowo-terytorialnej zawsze będą wykorzystywać arenę międzynarodową do uznania ich tożsamości i możliwej późniejszej secesji; dalej, poszukuje się odpowiedzi, czy w epoce globalnej współzależności i umiędzynarodowienia światowej gospodarki podmioty państw federalnych powinny być objaśniane z perspektywy funkcjonalnej. Istotnym pytaniem badawczym w tym obszarze jest

dylemat, czy niezależny dostęp podmiotów federacji do uczestnictwa na arenie międzynarodowej narusza spójność federacji czy wręcz przeciwnie, jest trwałym elementem spajającym strategię polityki zagranicznej państwa, a regionalne stosunki zewnętrzne są komplementarne wobec centrum?

Rozdział 1. Podmioty subpaństwowe jako aktorzy stosunków międzynarodowych

Jedną z konsekwencji ewolucji współczesnych stosunków międzynarodowych, zwłaszcza na przełomie XX i XXI wieku, jest wzrost znaczenia nowych podmiotów polityki zagranicznej oraz nowych form uczestnictwa w systemie międzynarodowym. Wiąże się to m.in. ze zmianą roli dotychczasowych dominujących podmiotów polityki międzynarodowej oraz uwarunkowań środowiska międzynarodowego. Celem artykułu jest zatem analiza pojęcia paradyplomacji, roli paradyplomacji w naukach politycznych oraz zbadanie zależności/powiązania między paradyplomacją a tradycyjnymi formami kreowania i realizacji polityki zagranicznej państwa.

Politologia jako jedna z dziedzin nauk społecznych, której przedmiotem analizy jest polityka, zajmuje się m.in. problemami polityki na różnych szczeblach funkcjonowania instytucji publicznych, administracji publicznej, w tym również samorządu terytorialnego. Podejmowana przez samorząd współpraca z podmiotami zagranicznymi (transgraniczna) jest specyficznym rodzajem współpracy międzynarodowej, traktowanej jako element aktywności zagranicznej państwa, czyli jeden z aspektów realizowanej przez niego polityki zagranicznej. Często określa się takie aktywności jako mikrodypłomację, protodypłomację, dyplomację oddolną, dyplomację społeczną, dyplomację obywatelską, małą politykę zagraniczną¹.

Przynajmniej od 1945 roku, w wyniku procesów globalizacyjnych, polityka międzynarodowa staje coraz bardziej skomplikowana. We współczesnym świecie dyplomacja nie jest już atrybutem czy przywilejem państw narodowych. Na scenę międzynarodową stopniowo wchodzi nowe podmioty niepaństwowe. Niektóre z tych niepaństwowych aktorów mają

¹ W. T. Modzelewski, A. Żukowski, Kategorie pogranicza w politologii: aspekty teoretyczne i praktyczne „Pogranicze. Polish Borderland Studies” 2013, nr 1, s. 37.

charakter nieterytoryalny, na przykład organizacje pozarządowe lub korporacje międzynarodowe. Inne z kolei mają charakter terytorialny, do których zalicza się na przykład jednostki samorządu terytorialnego w państwach unitarnych, bądź regiony i kraje związkowe (landy) w państwach federalnych. Podmioty te odgrywają coraz większą rolę na arenie międzynarodowej. Dyplomacja subpaństwowa odgrywa coraz większą rolę na arenie międzynarodowej², ponieważ regiony, kraje, podmioty państw federalnych, prowincje i miasta dążą do promowania handlu, inwestycji, współpracy i partnerstwa w wielu różnych kwestiach i na różnych obszarach swojej działalności. Paradyplomacja rozumiana jako „stosunki międzynarodowe rządów subpaństwowych” jest zjawiskiem ogólnosiwiatowym. Wiele rządów niższego szczebla prowadzi stosunki międzynarodowe (politykę zagraniczną), a działalność ta szybko się rozwija i wpływa w pewnym zakresie na interakcje między państwami w systemie międzynarodowym.

Teoretycy stosunków międzynarodowych uważają, że w ostatnich dziesięcioleciach nastąpiło osłabienie pozycji państw narodowych w stosunkach międzynarodowych, jako efekt rozwoju korporacji międzynarodowych, mechanizmów integracyjnych i swobodnego przepływu kapitału³. W latach 90. państwa narodowe zaczęły tracić monopol na bycie jedynymi podmiotami stosunków międzynarodowych.

Współczesne państwa korzystają ze wszystkich instrumentów polityki zagranicznej. Obecnie coraz częściej akceptują nowe sposoby jej realizacji, które są definiowane jako soft power, określane jako dyplomacja publiczna lub dyplomacja miękka i które również służą do promocji międzynarodowych interesów państwa. Podczas gdy cele klasycznej dyplomacji, związane z bezpieczeństwem politycznym i wojskowym państwa, muszą być realizowane przez władze centralne państwa, to jest cały szereg innych celów, które mogą być realizowane w ramach organów

² Szerzej zob.: M. Duran, *Mediterranean Paradiplomacies. The Dynamics of Diplomatic Reterritorialization*, Leiden 2015.

³ P. Y. Lipscy, *Renegotiating the World Order. Institutional Change in International Relations*, Cambridge 2016, s. 4-22.

władzy zdecentralizowanej na poziomie regionalnym i lokalnym. Uważa się wręcz, że regionalna dynamika na szczeblu niższym niż krajowy jest kluczowa dla znalezienia rozwiązań wspólnych problemów globalnych i regionalnych poprzez współpracę międzyregionalną oraz rozwój nowych form współpracy wielostronnej⁴.

Obecnie polityka wewnętrzna i zagraniczna nakładają się na siebie, a monopol państwa w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w niektórych obszarach, staje się coraz mniejszy. W tym kontekście poszukuje się nowych środków sprzyjających rozwojowi społeczeństw, wśród których należy dostrzec rosnącą rolę kontaktów międzynarodowych nawiązywanych przez władze regionalne⁵.

We współczesnym świecie w kontekście intensyfikacji stosunków międzynarodowych widać wyraźnie dwa nurty. Z jednej strony są to procesy globalizacji, dążenie aktorów politycznych do wzajemnego przenikania się i otwartości, z drugiej procesy regionalizacji, dążenie niektórych terytoriów i narodów do zachowania tożsamości narodowej i kulturowej, dziedzictwa historycznego czy etnicznego, a nawet osiągnięcia autonomii politycznej. Oba te procesy, będąc ze sobą powiązane i współzależne, mają istotny wpływ na procesy i instytucje polityczne każdego państwa. W kontekście zacierania się granic między „wewnętrznym” a „zewnętrznym” wymiarem polityki, globalizacja – poprzez aktorów polityki międzynarodowej, takich jak ponadnarodowe organizacje polityczne, korporacje ponadnarodowe – zaczyna aktywnie wpływać na wewnętrzne procesy polityczne w państwie, angażując się tym samym w stosunki międzynarodowe i aktywność aktorów regionalnych⁶. Ten rodzaj aktywności międzynarodowej podmiotów subpaństwowych określa się najczęściej terminem paradyplomacja.

⁴ R. Z. Martinez, *Paradiplomacy in North America: Canadian Provinces' Relations with Their U.S. and Mexican Counterparts*, „Norteamérica” 2017, Vol. 12, Issue 2, s. 87.

⁵ S. Paquin, G. Lachapelle, *Why do sub-states and regions practice international relations*, [w:] *Mastering Globalization. New sub-states governance and strategies*, red. G. Lachapelle, S. Paquin, London-New York 2005, s. 77-89.

⁶ I. R. Nasyrow, *Mieżdunarodnoje sotrudnicestwo riegionow: mirowaja praktika i opyt Tatarstana*, Kazan' 2007, s. 328.

Termin paradyplomacja – jak pisze Wojciech T. Modzelewski – pojawił się w naukach politycznych w latach 80. XX wieku i oznacza „zdolność regionów (subpaństwowych jednostek terytorialnych) do działań przekraczających granice państwa poprzez ustanowienie formalnych i nieformalnych, stałych i doraźnych kontaktów oraz inne formy zaangażowania na arenie międzynarodowej, zgodnie z posiadanymi kompetencjami. Obejmuje każdy rodzaj relacji zagranicznych, w tym relacje: transgraniczne i międzyregionalne, bilateralne i multilateralne (sieciowe), formalne i nieformalne etc. Jest przejawem wzrastającej roli regionów jako uczestników pozapaństwowych stosunków międzynarodowych, zdolnych do aktywności międzynarodowej sensu largo”⁷.

Wydaje się, że pojęciem najbardziej adekwatnym na określenie działalności międzynarodowej podmiotów subpaństwowych, jest termin paradyplomacja⁸, choć istnieją w tej kwestii różne spory interpretacyjne⁹. Warto tylko zauważyć, że termin ten został użyty po raz pierwszy w literaturze przedmiotu przez Rohana Butlera w 1961 roku, który paradyplomację zdefiniował jako „osobistą i równoległą dyplomację, uzupełniającą lub konkurującą z oficjalną polityką zagraniczną realizowaną przez przedstawicieli władzy państwowej”¹⁰. Zastosowanie tego terminu do aktywności międzynarodowej aktorów subpaństwowych jest zasługą Ivo

⁷ W. T. Modzelewski, *Paradyplomacja regionów. Studium województw polski wschodniej*, Olsztyn 2016, s. 118-119.

⁸ N. Cornago, *Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation*, „Regional & Federal Studies” 1999, nr 9, s. 40.

⁹ Szerzej zob.: I. Aguirre, *Making sense of paradiplomacy? Anintertextual enquiry about a concept in search of a definition*, „Regional & Federal Studies” nr 9, s. 185-209; M. Salomon, *Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil*, [w:] *Cities and Global Governance. New Sites for International Relations*, red. M. Amen, N. J. Toly, P. L. McCarney, K. Segbers, Surrey 2011, s. 45-51.

¹⁰ R. Butler, *Paradiplomacy*, [w:] *Studies in Diplomatic Historiography in Honour*, red. A. O. Sarkissian, London 1961, s. 13. Por. rozważania S. Boratyńskiego na temat podwójnej dyplomacji. S. Boratyński, *Dwutorowość dyplomacji*, „Sprawy Międzynarodowe” 1960, nr 2, s. 65-87.

Duchacka¹¹ i Soldatosa Panaitoysa¹². Pojęcie „paradyplomacja” jest skrótem od parallel diplomacy (dyplomacja równoległa) i jest definiowana jako bezpośrednia i relatywnie autonomiczna aktywność międzynarodowa aktorów subpaństwowych (podmiotów państw federalnych, regionów, a nawet jednostek samorządu terytorialnego), którzy mogą prowadzić politykę zgodną, równoległą, a nawet czasami sprzeczną z polityką zagraniczną swoich rządów¹³. Etymologicznie natomiast nazwę „paradyplomacja” interpretować można na dwa sposoby: 1. wg greckiej etymologii – „para” oznacza blisko, obok lub poza – czyli sugestia, iż paradyplomacja przypomina tylko dyplomację. 2. interpretacja łacińska, wg której przedrostek para oznacza „chronić się”, „odeprzeć”.

Chociaż termin ten był powszechnie akceptowany, samo pojęcie „paradyplomacji” zostało zakwestionowane przez różnych badaczy oferując alternatywne konceptualizacje. Wg Johna Kincaida „paradyplomacja” sugeruje, że dyplomacja rządów na niższych szczeblach była gorsza od dyplomacji rządów federalnych ze względu na jej pochodzenie w „dyplomacji równoległej”. W związku z tym zaproponował zastąpienie pojęcia „paradyplomacja” przez „constituent diplomacy”, która odnosi się do udziału władz regionalnych i lokalnych w kształtowaniu polityki zagranicznej i sprawach międzynarodowych bez wskazywania na podporządkowanie dyplomacji subnarodowej¹⁴.

Brian Hocking krytykował teoretyczny wkład P. Soldatosa twierdząc, że termin „paradyplomacja” sugeruje element konfliktu między jednostkami niższego szczebla, a jednostkami państwowymi. Zaproponował alternatywny termin „wielopłaszczyznowa dyplomacja”, B. Hocking starał

¹¹ I. D. Duchacek, *Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations*, [w:] *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, red. H. J. Michelmann, P. Soldatos, Oxford 1990, s. 1-33.

¹² P. Soldatos, *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors*, [w:] *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, red. H. J. Michelmann, P. Soldatos, Oxford 1990, s. 34-53.

¹³ R. Tavares, *Paradiplomacy: cities and states as global players*, New York 2016, s. 33.

¹⁴ J. Kincaid, J., *Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: Conflict and co-operation*, [w:] *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, red. H. J. Michelmann, P. Soldatos, Oxford 1990, s. 54-75.

się wskazać, że rządy na niższych szczeblach „są zdolne do pełnienia różnych ról na różnych etapach procesu negocjacyjnego i mogą stać w kontrze do celów narodowych, ale równie dobrze mogą służyć jako sojusznicy i wspólnie w dążyć do realizacji tych samych”¹⁵.

W dyskusjach naukowych podnoszony jest również problem interakcji między paradyplomacją, a dyplomacją realizowaną przez państwo. Z jednej strony twierdzi się, że powód, dla którego jednostki samorządu terytorialnego, regiony i podmioty subpaństwowe są zainteresowane współpracą z zagranicznymi partnerami jest to, że ich władzom centralnym nie udało się skutecznie wypromować lokalnych interesów za pośrednictwem ustalonych kanałów dyplomatycznych na szczeblu państwowym. Z drugiej strony, niektórzy badacze sprzeciwiają się tej idei i próbują ją obalić, sugerując na przykład, że „to przekonanie ignoruje procesy, które sprawiają, że granice wyznaczające podmioty państwowe i niepaństwowe są znacznie bardziej przenikalne niż dotychczas i tworzą niejasności co do statusu każdego z nich”¹⁶.

Z kolei Francisco Aldecoa pisał o zagrożeniu możliwości pojawienia się „podwójnej lojalności”, wskazując na praktyczne konsekwencje tego zjawiska. Jego zdaniem działalność paradyplomatyczna może wzmacniać polityczne ruchy ponadnarodowe, szczególnie istotne było dla niego wskazanie, na wzmocnienie roli regionów subpaństwowych¹⁷. Inną koncepcualizację międzynarodowej aktywności aktorów subpaństwowych przedstawiają David Crikemans i Noe Cornago, którzy proponują używanie terminu „dyplomacja subpaństwowa”, jako najlepiej odzwierciedlającego praktykę aktywności międzynarodowej regionów czy miast we współczesnym świecie¹⁸.

¹⁵ B. Hocking, *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*, 1993, s. 23.

¹⁶ Tamże, s. 3.

¹⁷ F. Aldecoa, *Towards plurinational diplomacy in the deeper and wider European Union (1985-2005)*, [w:] *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments*, red. F. Aldecoa, M. Keating, New York 1999, s. 82-94.

¹⁸ Szerzej zob.: D. Crikemans, *Regional Sub-State Diplomacy From A Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia And Flanders*, [w:] *Regional Sub-State Diplomacy Today*, red. D. Crikemans, Leiden 2010, s. 37-64; N. Cornago,

Alexander S. Kuznetsov definiuje paradyplomację jako formę komunikacji politycznej w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych, kulturowych, politycznych lub innych, której podstawą są samowystarczalne działania samorządów terytorialnych (regionalnych) wobec zagranicznych podmiotów rządowych oraz pozarządowych¹⁹. Aleksandra Trzecielińska-Polus określa z kolei paradyplomację jako „termin odnoszony pierwotnie do zewnątrzpaństwowych (głównie transgranicznych) relacji utrzymywanych przez jednostki administracyjne państw federalnych oraz regiony autonomiczne, w tym przede wszystkim przez regiony dążące do uzyskania suwerenności”. Wskazuje ponadto, że obecnie paradyplomacja rozumiana jest jako jeden z instrumentów stosunków międzynarodowych. Jest to „niesuwerenna” aktywność międzynarodowa prowadzona obok dyplomacji realizowanej przez rząd centralny (makrodyplomacja) i niejako ją współkształtująca. Celem paradyplomacji może być np. ukazywanie wyjątkowych walorów i atrakcyjności regionu, a w konsekwencji przyciąganie inwestorów zagranicznych lub turystów²⁰.

Do najważniejszych przyczyn pluralizacji struktury podmiotowej relacji międzynarodowych, w tym uczestnictwa w nich regionów, zaliczyć należy przede wszystkim:

- demokratyzację stosunków międzynarodowych,
- uwewnętrznianie polityki zagranicznej (domestication) – zacieranie się granic między kwestiami polityki wewnętrznej i zagranicznej,
- uspołecznianie polityki zagranicznej,
- umiędzynarodowienie wielu spraw leżących w kompetencjach władz regionalnych (a niekiedy także lokalnych),

Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation, [w:] Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments, red. F. Aldecoa, M. Keating, New York 1999, s. 40-57.

¹⁹ A. S. Kuznetsov, Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs, London-New York 2015, s. 29-30.

²⁰A. Trzecielińska-Polus, Samorządowy wymiar polityki zagranicznej regionów (na przykładzie Śląska Opolskiego), „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2015, t. 3, nr 2, s. 121.

– procesy decentralizacji, dekoncentracji, regionalizacji, a także globalizacji²¹.

Analiza dyskursu akademickiego na temat paradyplomacji wskazuje, że wyróżnić można co najmniej jedenaście wymiarów rozumienia działań zewnętrznych jednostek subpaństwowych. Każda z wymienionych płaszczyzn badawczych (matryc) służyć może do konstruowania badań porównawczych. Wymienia się następujące pola eksploracji²²:

- Wymiar konstytucyjny. Badania tego typu ukierunkowane są głównie na badanie paradyplomacji z pozycji wiedzy prawniczej. Przedmiotem badawczym są tutaj akty prawne, które pozwalają określić zakres samodzielności podmiotów subpaństwowych oraz zasady podejmowania współpracy zagranicznej przez badane podmioty.
- Wymiar federalistyczny/wymiar stosunków międzyrządowych. Przedmiotem badań są działania regionalne na arenie międzynarodowej jako istotnej części rozwoju ustroju federalnego i relacji międzyrządowych oraz ewolucja tych procesów.
- Wymiar narodowy. Badacze zajmują się tutaj postrzeganiem dyplomacji przede wszystkim jako ważny czynnik zrozumienia aspiracji narodowych na poziomie regionalnym w krajach wielonarodowych i wielojęzycznych.
- Wymiar stosunków międzynarodowych. To podejście skupia się na analizie paradyplomacji z perspektywy zmian, które zaszły w stosunkach międzynarodowych w ostatnich dziesięcioleciach, kiedy to samorządy terytorialne, regiony i inne nowopowstałe organizacje, takie jak organizacje pozarządowe i korporacje wielonarodowe, zburzyły monopol rządów narodowych jako jedynych decydentów na arenie międzynarodowej.
- Wymiar nauk o pograniczu. W tego typu badaniach uczeni badają paradyplomację, aby zrozumieć ogólny obraz przemian politycznych, gospodarczych i społecznych, które stanowią wyzwanie dla konkretnych geograficznych regionów przygranicznych.

²¹ Tamże, s. 117.

²² A. S. Kuznetsov, dz. cyt., s. 50-51.

- Wymiar globalizacji. Do tej kategorii możemy zaliczyć prace, w których paradyplomacja jest analizowana jako pole oddziaływania dwóch ważnych trendów światowych: regionalizacji i globalizacji.
- Bezpieczeństwo i wymiar geopolityczny. W tym podejściu badacze koncentrują się na bezpieczeństwie i geopolitycznych konsekwencjach zaangażowania władz regionalnych w sprawy międzynarodowe.
- Gospodarka globalna. Badacze analizujący paradyplomację z uwzględnieniem tej perspektywy czynią to przez pryzmat rozwoju współczesnej gospodarki i handlu światowego.
- Wymiar środowiskowy. Badania środowiskowe należą do jednych z najbardziej popularnych dziedzin badawczych współczesnych nauk politycznych, dlatego również paradyplomacja ma swoją ekologiczną perspektywę, która głównie znajduje się w polu zainteresowania samorządów lokalnych.
- Wymiar dyplomacji. W tym przypadku uwaga naukowa koncentruje się na kwestii tego, jak nowa dyplomacja subnarodowa może wpływać na klasyczną dyplomację państwa realizowaną przez władze centralne centralnego. Ważne jest tutaj również badanie konsekwencji decentralizacji dyplomacji.
- Wymiar separatystyczny. Problem tzw. państw nieuznawanych, który pojawił się po upadku bloku wschodniego (Jugosławia i ZSRR) nadał studiom paradyplomatycznym nowego, ważnego wymiaru: separatystycznego. Walka o państwowość i poszukiwanie międzynarodowego uznania przez takie podmioty jak Kosowo, Abchazja czy Osetia Południowa realizowana jest bowiem poprzez działalność paradyplomatyczną.

Podana typologia przedstawia „idealne” podejścia w dyskursie nad paradyplomacją, niemniej właściwie wszystkie prace naukowe dotyczące zaangażowania samorządów regionalnych i jednostek subpaństwowych w stosunki międzynarodowe mają najczęściej kilka wymiarów, niż tylko jeden. Klasyfikacja oparta na konstrukcji „czystych próbek” pozwala na lepsze usystematyzowanie i wykorzystanie istniejącej wiedzy z zakresu

paradyplomacji. Należy również zauważyć, że różne wymiary paradyplomacji posiadają różny poziom uwagi, jeśli chodzi o relację i dyskusję w literaturze. Wskazuje się, że perspektywa paradyplomatyczna pozwala lepiej rozumieć decyzje podejmowane przez decydentów politycznych, zwłaszcza w kontekście działań zagranicznych podmiotów państw federalnych²³. Analizie należy poddać między innymi instytucje polityczne na poziomie federalnym, zwłaszcza przepisy konstytucyjne i ustawy dotyczących spraw zagranicznych i międzyrządowych mechanizmów podejmowania i wdrażania decyzji w polityce zagranicznej²⁴.

W literaturze przedmiotu można spotkać różne typologie paradyplomacji, a jedną z najczęściej przywoływanych jest klasyfikacja zaproponowana przez Roberta Kaisera, który wyróżnił:

- transgraniczną (przygraniczną) regionalną paradyplomację realizowaną poprzez kontakty formalne i nieformalne między sąsiadującymi (graniczącymi) ze sobą regionami należącymi do różnych państw;
- transregionalną paradyplomację odnoszącą się do kooperacji regionów z różnych państw;
- globalną paradyplomację oznaczającą kontakty regionów z władzami centralnymi innych państw, organizacjami międzynarodowymi, zagranicznymi prywatnymi podmiotami gospodarczymi czy grupami interesów²⁵.

Paradyplomacja może obejmować także aktywność miast, ponieważ je również można określić jako „niecentralne” podmioty niepaństwowe (nierządowe), które mogą prowadzić działalność jako w pewnym sensie odrębne podmioty, konkurujące i współpracujące z władzami państwowymi, a także pomiędzy sobą. Ich zdolność do bycia aktorami w kontekście

²³ A. Lecours, Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions, „International Negotiation” 2002, nr 7, s. 108-109.

²⁴ N. Jeriemina, Paradiplomacija: nowyj gołos regionow w sowremennom dipłomaticzeskom koncercie?, „Mirowaja ekonomika i mieždunarodnyje otnoszenija” 2012, nr 6, s. 42-51.

²⁵ R. Kaiser, Sub-state governments in international arenas: Paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America, „Participation” 2003, tom 27, nr 1, s. 18, cyt. za: M. Raś, Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2016, nr 3, s. 197.

paradyplomacji zależy w praktyce nie tylko i nie tyle od ich statusu prawnego, ale raczej od posiadanych zasobów, woli politycznej przywódców, poziomu autonomii w państwie oraz charakteru relacji między miastem a władzami regionalnymi i centralnymi. Czynniki te są bardzo podobne w przypadku władz regionalnych i gminnych²⁶.

Paradyplomacja jako instrument realizacji celów państwa w otoczeniu zewnętrznym wpisuje się w jeden z paradygmatów stosunków międzynarodowych jakim jest paradygmat transnarodowy²⁷. Podstawowe założenia paradygmatu transnarodowego są następujące:

- poziom niepaństwowych aktorów stosunków międzynarodowych jest właściwy dla poznania istoty polityki zewnętrznej i wewnętrznej państwa;
- bezcelowe jest rozgraniczanie funkcji polityki zagranicznej i wewnętrznej, ponieważ różnica pomiędzy nimi ma charakter jedynie konceptualny;
- zmiany, jakie zachodzą w systemie międzynarodowym są powodem zmniejszania się roli i znaczenia aktorów państwowych w stosunkach międzynarodowych;
- polityczna mapa świata nie jest już wyłącznie odzwierciedleniem związków i zależności, jak też sprzężeń między podmiotami stosunków międzynarodowych, które kształtują społeczność międzynarodową;
- zmienia się funkcja granicy państwa; staje się ona w większym stopniu łącznikiem ze środowiskiem międzynarodowym;

²⁶ T. Kamiński, Paradiplomacy – Discourse Analysis and Research Conceptualization, [w:] Paradiplomacy in Asia. Case studies of China, India and Russia, red. M. Pietrasiak, G. Bywalec, T. Kamiński D. Mierzejewski, M. Słowikowski, Łódź 2018, s. 19-20.

²⁷ Zob.: L. Mügge, Transnationalism as a Research Paradigm and Its Relevance for Integration, [w:] Integration Processes, red. B. Garcés-Mascreñas, R. Penninx, Berlin 2016, s. 109-125; T. Dunne, L. Hansen, C. Wight, The end of International Relations theory?, „European Journal of International Relations” 2013, nr 19, s. 405–425; Policy Paradigms, Transnationalism, and Domestic Politics, red. G. Skogstad, Toronto 2011, ss. 288; P. T. Jackson, D. Nexon, Paradigmatic Faults in International-Relations Theory, „International Studies Quarterly” 2009, nr 4, s. 907-930.

- z perspektywy państwa narodowego i skuteczności jego polityki ważne są rezultaty sprzężeń pomiędzy stosunkami wewnętrznymi i międzynarodowymi²⁸.

Przedmiotem badań transnarodowych mogą być : „(...) wszelkie formy aktywności, zjawisk i procesów, które zachodzą między uczestnikami z wielu państw, przy czym przynajmniej jeden z tych podmiotów nie może być przedstawicielem rządu”. Należy doprecyzować, że za transnarodowe podmioty należy uznać uczestników pozapaństwowych, pozarządowych, niesuwerennych i nieterytorialnych, których świadoma działalność relatywnie swobodnie przekracza granice państw i wywiera wpływ na stosunki wewnątrzpaństwowe i międzynarodowe. Z tego powodu procesy transnarodowe należy postrzegać jako odrębne od międzynarodowych²⁹. Rozwój paradyplomacji jest niewątpliwie związany z wykrytym zjawiskiem, które Raymond Aron określił mianem „społeczności transnarodowej” (transnational society), która w odróżnieniu do klasycznej społeczności międzynarodowej, charakteryzuje się tym, że działa w przestrzeni transnarodowej, „na przecięciu” wnętrza państwa i środowiska międzynarodowego, czyli poziomu państwa narodowego oraz systemu międzynarodowego. Zacierają się więc klarowny, jasny dotychczas podział na to, co wewnątrzpaństwowe i międzynarodowe. Przestrzeń ta obejmuje zarówno poziom systemu międzynarodowego, jak i poziom państw narodowych. Jest to między innymi efekt aktywności, działań, interakcji podmiotów niepaństwowych w stosunkach międzynarodowych oraz zjawisk, procesów i przepływów trans granicznych. W związku z tym możemy nawet mówić o „zwrocie transnarodowym” (transnational shift, transnational turn)

²⁸ B. Molo, Stosunki międzynarodowe – pojęcie, zakres oraz forma z perspektywy wybranych teorii i podejść badawczych, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 3, s. 18.

²⁹ M. Witkowska, Podejście transnarodowe w badaniach nad procesami politycznymi zachodzącymi w Unii Europejskiej, „Studia Politologiczne” 2013, nr 27, s. 127.

w stosunkach międzynarodowych³⁰. Do najważniejszych czynników, które przyczyniły się do tego zwrotu możemy zaliczyć niewątpliwie:

- wzrost liczby i aktywności niepaństwowych oraz nieterytorialnych podmiotów stosunków międzynarodowych, będący efektem postępu społeczno-gospodarczego, zwłaszcza zmian w sferze produkcji i komunikacji, skutkujący decentralizacją (relatywnym osłabieniem pozycji państw) w stosunkach międzynarodowych;
- ukształtowanie płaszczyzny transnarodowej jako integralnej części stosunków międzynarodowych;
- ujawnienie się i rozwój nowych obszarów i kanałów interakcji w sferze międzynarodowej;
- osłabienie rzeczywistej suwerenności państw narodowych, wynikające ze wzrastającej współzależności tychże podmiotów;
- erozja suwerenności i utrata autonomii politycznej oraz ekonomicznej państw;
- rozbudowa sieci społecznych, które ułatwiają wzmacnianie procesów w rodzaju migracji transnarodowych, jak również transnarodowej działalności gospodarczej, a nawet społeczno-politycznej;
- pogłębianie się „sprzężeń” (powiązań) między zewnętrzną i wewnętrzną sferą aktywności państw, a – tym samym – zacieranie specyfiki („rozmywanie się”) polityk zagranicznej i wewnętrznej pojmowanych jako wyspecjalizowane obszary aktywności państwa;
- dyfuzja (państwa przestały być jedynymi nosicielami siły w stosunkach międzynarodowych) i dywersyfikacja (wzrost znaczenia nietradycyjnych „miękkich” źródeł potęgi – soft power) potęgi państw³¹.

Do tych powyższych względów dochodzą jeszcze polityczne impulsy związane z „reterytorializacją”. Chodzi w tym przypadku o osłabienie państw narodowych w kontekście globalnych przemian, które doprowadziło do zwiększenia znaczenia regionalnych linii podziału w państwach

³⁰ M. Raś, Podejście transnarodowe, [w:] Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych, red. R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając, Warszawa 2015, s. 67-68.

³¹ Tamże, s. 68-69.

wielonarodowych, takich jak Kanada, Hiszpania, Belgia czy Wielka Brytania. Zaczęły się pojawiać nowe formy nacjonalizmu, mniej nastawione na tworzenie państwa w klasycznym tego słowa znaczeniu, a bardziej zainteresowane budowaniem zdolności do zbiorowego działania w ramach struktur rządowych i społeczeństwa obywatelskiego w obliczu globalnego rynku. W różnych miejscach świata widzimy nowy regionalizm definiowany właśnie poprzez kontekst globalny i rynkowy, w tym rozwój np. regionów czy nawet metropolii jako „para-aktorów” stosunków międzynarodowych. Terytorium, także w znaczeniu regionalnym, staje się zatem kluczowym czynnikiem w tworzeniu relacji między społeczeństwem a globalnym rynkiem oraz w tworzeniu przestrzeni do debaty politycznej. Regiony i regionalne nacjonalizmy, często kojarzone w przeszłości z protekcyjnizmem, są obecnie równie mocno zaangażowane w wolny handel, zwłaszcza w Europie, w integrację kontynentalną, widząc w tym nową przestrzeń, w której można rozwijać i projektować swoje programy społeczne oraz gospodarcze³².

Pojęcie paradyplomacji najczęściej odnosi się jednak do aktywności podmiotów samorządowych na poziomie regionów. W przypadku Polski dotyczy to oczywiście kooperacji zagranicznej województw.

Jedną z aktywności w ramach paradyplomacji jest uczestnictwo polskich podmiotów w przedstawicielstwach w ramach Unii Europejskiej. Jak wskazuje Maciej Perkowski tworzenie przedstawicielstw regionalnych w Brukseli nazywa się czasami quasi-misjami dyplomatycznymi, choć podkreśla, że takie podejście jest na razie bezzasadne. Zwraca uwagę, że istotą dyplomacji jest bowiem reprezentacja, a takim przypadku mamy do czynienia, co najwyżej z biurem informacyjno-lobbingowym oraz funkcjonalną komórką zagraniczną dla obsługi wizyt w Brukseli przedstawicieli władz regionów³³. Można się zgodzić z tezą, że „(...) załączki reprezentacji co prawda kształtują się, ale głównie de facto i zwykle przy

³² M. Keating, Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies, „Regional & Federal Studies” 1999, nr 9, s. 2-3.

³³ M. Perkowski, Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce, Białystok 2013, s. 137.

czynnościach typowo kurtuazyjnych. Teoretyczna koncepcja dyplomacji samorządowej bywa określana jako „subsydiarna forma narodowej polityki zagranicznej”, dla podkreślenia, że jej celem jest realizowanie pewnych przedsięwzięć samodzielnie, ale na podstawie priorytetów państwa. Jest to zgodne z lansowaną w Unii Europejskiej zasadą „zarządzania kooperatywnego” czy „sieci rządzenia przy udziale wielu poziomów władzy”³⁴.

Paradyplomacja jest aktywnością zagraniczną podmiotów samorządowych o charakterze wielowymiarowym. Nie wszyscy eksperci utożsamiają ją jednak z dyplomacją samorządową. Magdalena Bierzyńska-Sudoł redukuje bowiem na przykład dyplomację samorządową do działań w sferze promocji jednostek samorządu terytorialnego, regionu zarówno w danym państwie, jak i za granicą, przy wsparciu sieci placówek dyplomatycznych oraz konsularnych, diaspory oraz wykorzystaniu możliwości Internetu³⁵. Według niej tak pojmowana aktywność zagraniczna samorządów może stać się innowacyjną formą i narzędziem promocji jednostek samorządu terytorialnego, ale także firmy, instytucji, uczelni, regionu, czy wreszcie całego państwa. Wskazuje na przykład Polski, gdzie już obecnie nastąpiła decentralizacja promocji gospodarczej i kulturalnej i 80 proc. inicjatyw promocyjnych generują samorządy, dzięki czemu wpisują się one w inicjatywy centralne³⁶.

Warto zwrócić uwagę, że w badania nad paradyplomacją doskonale wpisują się analizy naukowe, które od lat skupiają się na oglądzie aktywności międzynarodowej podmiotów Federacji Rosyjskiej. Zajmuje się nimi wiele rosyjskich ośrodków badawczych, akademickich, eksperckich, think tanków. Praktyka i specyfika działalności poszczególnych regionów w kontekście paradyplomacji różni się między sobą. Funkcjonują one w bardzo podobnych warunkach prawnych, Większość decyzji dotyczących paradyplomacji mimo wszystko podejmowanych jest przez władze

³⁴ Tamże.

³⁵ M. Bierzyńska-Sudoł, Dyplomacja samorządowa jako innowacyjny instrument zarządzania regionem, „Świat Idei i Polityki” 2016, Tom 15, s. 233.

³⁶ Tamże.

federalne, a stopień aktywności władz regionalnych w nowym mileniu zmniejszył się w porównaniu z latami 90. XX wieku³⁷.

Paradyplomacja rosyjskich jednostek subnarodowych jest stosunkowo dobrze zbadanym tematem. Literatura rosyjska na temat paradyplomacji okresu prezydentury Borysa Jelcyna jest szczególnie bogata, ponieważ w latach 90. rosyjskie jednostki subpaństwowe cieszyły się znaczną autonomią i – z tego powodu – były szczególnie aktywne na arenie międzynarodowej³⁸. Należy zauważyć, że aktywność międzynarodowa podmiotów subpaństwowych Federacji Rosyjskiej pozostawała kwestią sporną w badaniach akademickich i opracowaniach eksperckich. Część autorów postrzegała ją przede wszystkim w kategoriach zagrożenia spistości państwa. W tym wypadku, działalność paradyplomatyczna, łączona była z procesami dezintegracyjnymi Federacji Rosyjskiej. Aktywność władz regionalnych w przestrzeni międzynarodowej opisywano jako niepoddaną kontroli władz federalnych i nieskoordynowaną z polityką zagraniczną państwa, chaotyczną, niekonsekwentną oraz krótkowzroczną. Z kolei inna grupa badaczy skupiała się w swoich pracach na pozytywnych skutkach paradyplomacji dla Federacji Rosyjskiej, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Stwierdzali oni, że działalność paradyplomatyczna sprzyjała demokratyzacji i budowaniu społeczeństwa otwartego nawet w warunkach wzmacniania pionowej struktury władzy po 2000 roku i nasileniu tendencji autorytarnych. Podkreślano również, że formalne rozszerzanie kompetencji regionów w sferze międzynarodowej (ze szczególnym uwzględnieniem regionów przygranicznych) podniesie efektywność polityki zagranicznej Rosji jako całości³⁹.

³⁷ M. Pietrasiak, Problem autonomii regionów Rosji w sferze aktywności międzynarodowej na przykładzie rosyjskiego Dalekiego Wschodu, „Nowa Polityka Wschodnia” 2017, nr 1, s. 96.

³⁸ A. F. Linieckij, A. G. Tarasow, W. Je. Kowalew, Rol regionow wo wniesznietorgowoj diejatielnosti Rossii w usłowijach nowych gieopoliticeskich wyzowow, „Ekonomika riegiona” 2017, tom 13, s. 827-838.

³⁹ M. Raś, Aktywność międzynarodowa regionów Federacji Rosyjskiej, Warszawa 2018, s. 80-81.

Badacze zajmujący się paradyplomacją wskazują na specyfikę Unii Europejskiej w kontekście badanej problematyki. W tym przypadku bowiem mamy szczególne strukturalne powiązania między dyplomacją na szczeblu subpaństwowym, zwłaszcza kooperacją międzyregionalną a programami ogółouropejskimi. Szereg programów i projektów zostało skutecznie wdrożonych zarówno przez Komisję Europejską, jak i państwa członkowskie Unii Europejskiej, zgodnie zresztą z wcześniejszymi wytycznymi przyjętymi przez Radę Europy. Chociaż Unia Europejska początkowo nie godziła się do końca na przyznawanie istotnych kompetencji w sferze polityki zagranicznej na szczeblu niższym niż państwowy, wraz z jej ewolucją oraz zmianą ram instytucjonalnych, ostatecznie stworzyła sprzyjające uwarunkowania, także polityczne, dla wsparcia paradyplomacji na szczeblu regionalnym. Proces ten w znaczący sposób wpłynął na praktykę polityczną, a nawet administracyjną w państwach członkowskich Unii Europejskiej, co w efekcie doprowadziło do powszechnego consensusu na temat potrzeb zapewnienia instytucjonalnych uwarunkowań do wspierania władz niższego szczebla w ich aktywności w wymiarze regionie europejskim i szerszym⁴⁰. Pierwszym istotnym krokiem w instytucjonalnym uznaniu przez organy Unii Europejskiej aktorów regionalnych za podmioty o znaczeniu ponadnarodowym było utworzenie w 1994 roku Komitetu Regionów UE, który pełni rolę doradczą w takich kwestiach, jak: spójność terytorialna i społeczna, edukacja kultura, zdrowie publiczne, transport i infrastruktura. Poza tym ważna była rekrutacja przedstawicieli władz regionalnych jako partnerów we wdrażaniu europejskiej polityki strukturalnej. Za tym szły znaczące zachęty ze strony Unii Europejskiej do finansowania wielu programów i projektów współpracy transgranicznej i międzyregionalnej na całym kontynencie. Wszystkie te elementy odegrały znaczącą rolę w promocji paradyplomacji, przyczyniając się do coraz większej akceptacji

⁴⁰ N. Cornago, On the Normalization of Sub-State Diplomacy, [w:] Regional Sub-State Diplomacy Today, red. D. Crikemans, Leiden-Boston 2010, s. 20.

wielopoziomowego kreowania aktywności zagranicznej, także jako jednej z sił napędowych całego procesu integracji europejskiej⁴¹.

Jedną z form paradyplomacji promowanej także na forum UE jest współpraca zdecentralizowana. Pojęcie „współpracy zdecentralizowanej” rozumianej szeroko jako różnego rodzaju międzynarodowa kooperacja między subpaństwowymi jednostkami terytorialnymi stosowane jest przede wszystkim w prawie francuskim (*la coopération décentralisée*). Na poziomie Unii Europejskiej mianem tym określa się pewien szczególnie fragment współpracy terytorialnej, a mianowicie współpracę takich podmiotów państw europejskich z partnerami w państwach rozwijających się (państw Afryki, Karaibów i regionu Pacyfiku [AKP], Ameryki Łacińskiej oraz Azji), której zasadniczym celem jest wsparcie procesów rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym. Do grona państw Europy najbardziej zaangażowanych w udzielanie pomocy rozwojowej należą kraje związkowe Niemiec, hiszpańskie wspólnoty autonomiczne oraz jednostki terytorialne Belgii i Francji⁴². W Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dn. 15.03.2007 roku w sprawie samorządów lokalnych i współpracy na rzecz rozwoju wskazano na podjęcie konkretnych kroków przez państwa członkowskie UE, aby wzmocnić ten element paradyplomacji:

- uczynić z decentralizacji i działań władz lokalnych sektora koncentracji pomocy wspólnotowej w państwach rozwijających się;
- doprowadzić do takiej sytuacji, aby znaczący procent pomocy budżetowej UE udzielanej w ramach programów geograficznych dla państw rozwijających się był przyznawany bezpośrednio władzom lokalnym, w porozumieniu z rządami centralnymi, aby poprawić zarządzanie pomocą w państwach rozwijających się, wzmocnić demokrację lokalną oraz poprawić dostęp społeczności do funduszy wspólnotowych, zgodnie z zasadami ustanowionymi w Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju;

⁴¹ Tamże.

⁴² H. Dumała, *Współpraca zdecentralizowana – forma paradyplomacji i instrument polityki Unii Europejskiej na rzecz rozwoju*, [w:] *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, red. E. Haliżak, M. Pietraś, Warszawa 2013, s. 445-446.

- zwiększyć linię budżetową programu tematycznego „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne”, ze względu na ich wszechstronną rolę odgrywaną w realizacji MCR, szczególnie jeżeli chodzi o rolę samorządów lokalnych w świadczeniu lokalnych usług publicznych;
- przyspieszyć i wzmocnić wsparcie dla budowy potencjału władz lokalnych w państwach AKP oraz dla wymiany informacji zgodnie z Umową z Kotonu, zwłaszcza poprzez platformę władz lokalnych AKP oraz jej członków, łącznie z szybką realizacją wniosku o dofinansowanie, który został zatwierdzony przez komitet ambasadorów AKP w październiku 2003 r.;
- zwiększać wsparcie, w przypadku gdy decentralizacja nie pełni centralnej roli, działań samorządów lokalnych poprzez poparcie dla polityki decentralizacji państwa, zarówno w odniesieniu do możliwości, dostępności funduszy, wsparcia budżetowego, wsparcia legislacyjnego, czy też innych dziedzin;
- implementować mechanizmy na rzecz celu terytorialnego rozdziału pomocy sektorowej, aby samorządy lokalne mogły odgrywać rolę, która została im przyznana przez ustawy o decentralizacji, ponieważ udział samorządów lokalnych przynosi korzyść we wprowadzaniu w życie programów sektorowych, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia, edukacji i podstawowych usług publicznych, tymczasem obecnie są one z nich często wykluczone⁴³.

Analizując przyszłość paradyplomacji w kontekście rozwoju stosunków międzynarodowych i roli aktorów tychże, można – za Ivo Duchackiem – wyróżnić cztery możliwe scenariusze rozwoju:

1. Secesjonistyczne rozdrobnienie zarówno polityk, jak i aktorów w ramach przygotowań do secesji regionalnych. W tym scenariuszu społeczności regionalne i ich przywódcy będą faktycznie angażować się w tzw. protodyplomację, która będzie nie tylko wyprzedzać, ale i uzupełniać klasyczną dyplomację i paradyplomację.

⁴³ Samorządy lokalne i współpraca na rzecz rozwoju Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie samorządów lokalnych i współpracy na rzecz rozwoju (2006/2235(INI), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, P6_TA(2007)0083, 13.12.2007.

2. Ścisła centralizacja w polityce zagranicznej jako reakcja na zbyt dużą liczbę aktorów międzynarodowych. Uzasadnieniem takiej centralizacji byłoby zapobieganie przewidywanym chaotycznym sytuacjom we wszystkich wymiarach stosunków międzynarodowych. Taką recentralizację można także uzasadnić koniecznością pohamowania i zredukowania egoizmów ze strony podmiotów regionalnych.

3. Połączona polityka zagraniczna, czyli koordynacja polityki zagranicznej z innymi niepaństwowymi podmiotami, we wszystkich kwestiach poza bezpieczeństwem narodowym. Taki model polityki zagranicznej akceptuje nadrzędną potrzebę łączenia różnych inicjatyw, także tych pochodzących podmiotów regionalnych.

4. Segmentacja kooperacyjno-konkurencyjna, czyli trend polegający z jednej strony na współpracy podmiotów innych niż centralne w niektórych obszarach oraz konkurencyjnym działaniu w innych kwestiach. Przykładami takiej sytuacji mogą być np. działania Quebecu i innych prowincji kanadyjskich, które tworzą odrębne misje zagraniczne za granicą, organizują zagraniczne wizyty przywódców prowincji na najwyższym szczeblu i działają na rzecz ulokowania swoich obserwatorów w instytucjach i organizacjach międzynarodowych, także tych o charakterze międzyrządowym. Ta mieszanka współpracy i konkurencji, czasami trochę chaotyczna, jest najbardziej prawdopodobnym scenariuszem w państwach demokratycznym⁴⁴.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci w wielu państwach rozpoczęły się procesy decentralizacji, dzięki którym, podmiotom znajdującym się poniżej szczebla państwowego, przyznano znaczne kompetencje, a istotnym narzędziem będących w dyspozycji tych jednostek stały się ich stosunki zewnętrzne i działania dyplomatyczne, z których zaczynają coraz częściej korzystać, po to między innymi, aby poszerzać swoje wpływy, zarówno krajowe, jak i globalne. Warto również zauważyć, że badania nad

⁴⁴ I. Duchacek, *Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations*, [w:] *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, red. H.J. Michelmann, P. Soldatos, Oxford 1990, s. 29.

paradyplomacją wpisują się w szerszy trend poszukiwania innych ról i form dyplomacji w stosunkach międzynarodowych⁴⁵. Z ostatnich lat można tutaj przywołać upowszechnianie się koncepcji „miękkiej siły”, którą dość szczegółowo opisał w swoich pracach amerykański politolog Joseph Nye. „Miękką siłą” została określona jako zdolność państwa do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, polityki i ideologii. Podstawowym instrumentem budowania „miękkiej siły” jest prowadzenie dyplomacji publicznej, której jedną z form jest paradyplomacja.

⁴⁵ S. L. McMillan, *The involvement of state governments in U.S. foreign relations*, New York 2012.

Rozdział 2. Enklawy w stosunkach międzynarodowych na przykładzie obwodu kaliningradzkiego

Celem niniejszego artykułu jest analiza geopolitycznego statusu obwodu kaliningradzkiego w kontekście jego położenia enklawowego. Niezbędne jest więc także zbadanie i kategoryzacja definicji następujących pojęć: enklawa, eksklawa, półenklawa, penenklawa, semi-enklawa, enklawy zamorskie. W tekście scharakteryzowano również różne typologie enklaw (m.in. narodowe, ekonomiczne, religijne, miejskie, kulturowe). Warto również się przyjrzeć historii powstawania i zaniku enklaw. Przyczyny powstawania enklaw były różnorodne i złożone. Najczęściej ich istnienie stanowiło efekt zmian terytorialnych związanych z tworzeniem się państw narodowych, realizacji feudalnych praw dotyczących władania ziemią, było skutkiem postanowień traktatów międzynarodowych często kończących wojny, a także łączyło się z rozpadem imperiów kolonialnych. Najwięcej enklaw istniało w czasach feudalizmu. W klasycznym (1648-1919) oraz współczesnym okresie stosunków międzynarodowych trwał proces ich likwidacji. Kolejny problem poddany analizie, to status prawnomiędzynarodowy enklaw.

W literaturze przedmiotu znaczna część ekspertów analizując tematykę enklaw koncentruje się na kwestiach definicyjnych oraz na przyporządkowywaniu enklaw na całym świecie do konkretnych kategorii. Według definicji „Encyklopedii Międzynarodowego Prawa Publicznego” z 1995 r. enklawa jest częścią państwa otoczoną ze wszystkich stron przez inne państwo. Odseparowanej części nie można określać mianem enklawy w przypadku, gdy ma bezpośredni dostęp do morza. Z perspektywy państwa macierzystego ta sama enklawa będzie nazywana eksklawą. Jewgienij Winokurow z Państwowego Uniwersytetu w Kaliningradzie

rozszerza definicję enklawy: „Jego zdaniem jest to nie tylko część państwa odizolowana od macierzystego terytorium, ale także całe państwo otoczone przez inny kraj (np. Watykan, San Marino). Jeśli odseparowana część ma dostęp do morza to należy ją według niego określać jako półenkławę. Eksklawę definiuje podobnie jak autorzy wyżej wspomnianej Encyklopedii. Podobne rozróżnienie między enklawą a eksklawą robi Lotar Kotsch. Według niego to samo terytorium będzie z punktu widzenia kraju macierzystego eksklawą, a z perspektywy państwa lub państw, które go otaczają – enklawą”⁴⁶.

Pojęcia enklawa i eksklawa są w dużej mierze stosowane wymienne, choć wskazuje się na pewne różnice pomiędzy nimi⁴⁷.

R. Jones definiuje enklawę jako fragment terytorium całkowicie otoczonego innym państwem. Eksklawa to z kolei według niego fragment terytorium jednego kraju, który jest oddzielony od kontynentu. Watykan i San Marino są w tej klasyfikacji enklawami, ale nie eksklawami, ponieważ są pojedynczymi bytami państwowymi, które nie są oderwane od większego państwa macierzystego. Obwód kaliningradzki i Ceuta są eksklawami, ale nie enklawami, ponieważ są one oddzielone od swoich państw, ale nie są całkowicie otoczone przez inne państwa. Wszystkie enklawy na granicy Indii i Bangladeszu z kolei mieszczą się w obu kategoriach⁴⁸.

Zdaniem H. Catudala, zarówno eksklawy, jak i enklawy często myli się z różnymi podmiotami polityczno-geograficznymi. Według niego analizując ten problem należy się przede wszystkim skupić na terytoriach, które przynajmniej do pewnego stopnia są fizycznie otoczone przez obszar innego państwa (np. państwa podzielone, kraje śródlądowe, tzw. państwa „enklawowe”, terytoria przybrzeżne i strefy „neutralne”). Istnieją również obszary, które czasami klasyfikowano jako eksklawy lub enklawy na podstawie stopnia ich oddzielenia od państwa, do którego politycznie przynależały. H. Catudal podkreśla, że część enklaw i eksklaw ma bardzo

⁴⁶ M. Chełminiak, Obwód Kaliningradzki FR w Europie, Toruń 2009, s. 83.

⁴⁷ R. Jones, Sovereignty and statelessness in the border enclaves of India and Bangladesh, "Political Geography", 2008, nr 28, s. 375.

⁴⁸ Tamże.

długą historię. Wskazuje, że warto pochylić się nad fenomenem dotyczącym tego, w jaki sposób było możliwe ich przetrwanie do czasów współczesnych. Zwłaszcza, że można było się raczej spodziewać, że tego typu „anomalie” geopolityczne powinny być wyeliminowane w procesie zmian historycznych i politycznych. W rzeczywistości przetrwały z powodu przyzwolenia na taki stan rzeczy trzech stron: państwa macierzystego, sąsiedzkiego oraz samej enklawy (eksklawy). Bez wątpienia największy wpływ musiało wywierać państwo macierzyste na utrzymanie takiego status quo. Główne zagrożenia dla przetrwania tego typu podmiotów były oczywiście ze strony geopolitycznego, bezpośredniego otoczenia, raczej nie mogło być zadowolone z sytuacji, w której na jego terytorium było „obce ciało”⁴⁹.

G.W.S. Robinson określa eksklawę jako część terytorium jednego kraju całkowicie otoczoną terytorium innego państwa. Rozróżnia kilka modeli eksklaw:

- klasyczne eksklawy, które wypełniają powyższą definicję w całości, tego typu podmiotów jest w Europie tylko kilka i należą do nich np. Llívia, Campione, Büdingen;

- peneksklawy, są częściami terytorium jednego państwa, do których można wygodnie dotrzeć, w szczególności drogą lądową, przez terytorium innego kraju. Obszary te zwykle funkcjonują w pełni jako klasyczne eksklawy, chociaż formalnie nie są odizolowane od reszty państwa, to łatwiej do nich dotrzeć przez państwo sąsiedzkie. W Europie znanych jest osiem peneksklaw, z których sześć koncentruje się na granicy austriacko-niemieckiej i irlandzkiej;

- quasi eksklawy, są te eksklawy, które w przeszłości miały status eksklawowy, ale obecnie z różnych przyczyn nie funkcjonują już jako eksklawy;

- wirtualne eksklawy, czyli terytoria traktowane jako eksklawy państwa, którego nie są w najściślejszym sensie prawnym integralną

⁴⁹ Zob. H. Catudal, Exclaves, „Cahiers de géographie du Québec”, 1974, No. 43, s. 109-125.

częścią, przykładem tego mogą być niektóre ziemie i budynki w Rzymie i pod nim uznane po podpisaniu Traktatu Laterańskiego z 1929 r. za eksterytorialne z punktu widzenia Włoch. Chociaż nie były one prawnie częścią państwa watykańskiego, funkcjonowały tak, jakby faktycznie były pod administracją Watykanu;

- tymczasowe eksklawy, tworzone tam, gdzie jedno państwo zostało podzielone przez rzekomo tymczasową lub rzeczywiście tymczasową granicę, taką jaką jest np. granica strefy zawieszenia broni lub granica strefy okupacyjnej, która pozostawia obszary jednego państwa poza jego tymczasową granicą⁵⁰.

J. Rożkow-Jureskij podkreśla, że pojęcia enklawy i eksklawy są stosowane w geografii i geopolityce w celu analizowania szczególnego, specjalnego położenia konkretnych części niektórych państw. Zwraca uwagę, że gros tych analiz w literaturze rosyjskiej dotyczy zwłaszcza obwodu kaliningradzkiego. Píše, że oba te pojęcia są ze sobą powiązane i trudno je badać rozłącznie. Termin enklawa pochodzi od łacińskiego słowa *inclavatus* (zamknięty), w którym przedrostek *in* oznacza „wewnątrz”. W języku dyplomacji słowo enklawa w XIX w. rozpowszechniło się w Anglii i Niemczech, natomiast w języku rosyjskim prawdopodobnie pojawiło się dopiero na początku XX w⁵¹.

Należy jednak zauważyć, że pojęcia enklawy i eksklawy stosuje się nie tylko w geografii i politologii. Oba te pojęcia od dawna są stosowane w innych naukach (m.in. biologicznych i medycynie), gdzie mają następujące znaczenia:

- enklawa – w botanice terytorium otoczone obcym krajobrazem; włączenie komórkowe, włączenie tkanek (medycyna);

⁵⁰ G.W.S. Robinson, *Exclaves*, "Annals of the Association of American Geographers", 1959, No. 3, s. 283-287.

⁵¹ J. Rożkow-Jureckij, *Poniatia anklaw, enklaw, eksklaw i ich izpolzowanie dla polityko-geograficzeskoj charakteristiki kaliningradskoj oblasti*, „Naucznyje Soobszczienija” 2013, s. 150.

- eksklawa – w botanice roślinność ekstrazonalna (na przykład wysepka stepu w lesie); w naukach medycznych coś zamknięte w narządzie lub tkance, dodatkowe narządy (gruczoły)⁵².

W kontekście geografii politycznej jego zdaniem oba pojęcia można zdefiniować następująco:

- enklawa jest to terytorium lub część terytorium państwa całkowicie otoczona przez terytorium innego państwa. Jeśli enklawa ma dostęp do obszaru wodnego (morze, ocean, jezioro), wówczas nazywa się ją półenklawą (enklawa przybrzeżna);

- eksklawa jest częścią terytorium naszego państwa, otoczoną terytoriami obcych państw⁵³.

Enklawy nie będące suwerennymi podmiotami (eksklawy także), całkowicie otoczone przez terytorium innego państwa, nazywa pełnymi. Takimi są na przykład uzbecki Sokh i Shakhimardzhan, czy tadżycki Worukh, znajdujący się na terytorium Kirgistanu. Eksklawy otoczone przez więcej niż jedno państwo określa z kolei są „czystymi” eksklawami (ponieważ otaczające je państwa nie mogą nazywać ich enklawami na swoim terytorium). Ten przypadek dotyczy właśnie obwodu kaliningradzkiego (otoczonego przez terytoria Litwy i Polski z ma dostępem do Morza Bałtyckiego), chorwackiego Dubrownika (otoczonego Czarnogórą oraz Bośnią i Hercegowiną z dostępem do Morza Adriatyckiego), Azerbejdżański Nachiczew położony pomiędzy trzema państwami: Armenią, Iranem i Turcją). Z perspektywy prawa międzynarodowego wszystkie enklawy na świecie można podzielić na legalne (oficjalnie uznane przez społeczność światową) i rzeczywiste (faktycznie istniejące, ale samozwańcze i uznane tylko przez jedno lub kilka państw). Dość rzadko występującym typem podmiotów enklawowych są penenklawy, które są terytoriami nie do końca oddzielonymi od swojego państwa, połączonymi z

⁵² Tamże, s. 151.

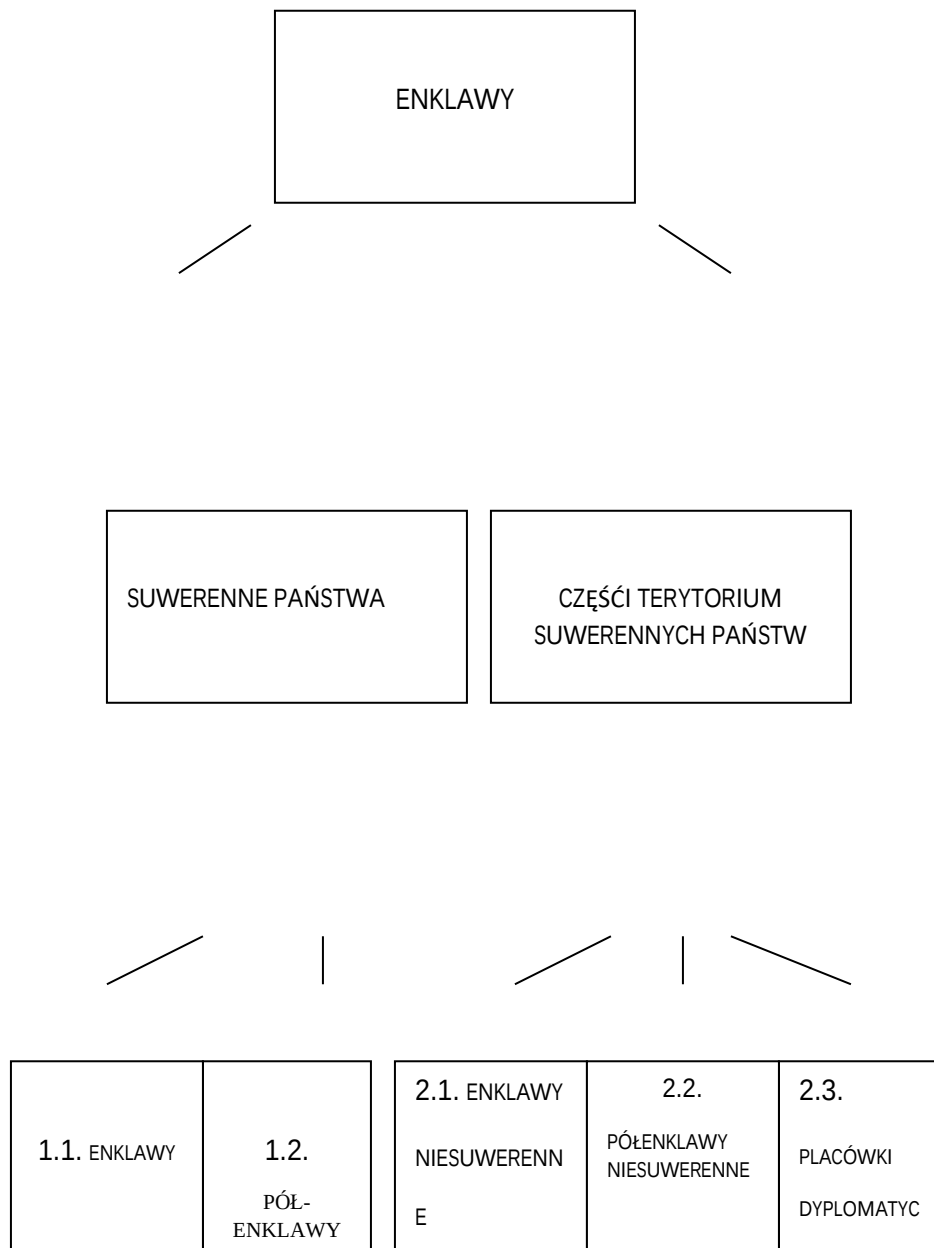
⁵³ Tamże, s. 152.

nim tylko w jednym punkcie. Ten typ enklaw często znajduje się w górach lub innych niedostępnych obszarach, gdzie można się do nich dostać tylko przez graniczne państwo. Tak jest w przypadku np. włoskiego Livigno w okresie zimowym, kiedy jedyną możliwością dotarcia z innych regionów Włoch jest droga przez Szwajcarię⁵⁴.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele kategorii enklaw. Jedną z najbardziej interesujących klasyfikacji przedstawia J. Winokurov (Rys. 1).

⁵⁴ Ibidem, s. 153.

Rys. 1. Klasyfikacja enklaw według J. Winokurowa



Źródło: M. Chełminiak, dz. cyt., s. 84.

Do pierwszej grupy możemy zaliczyć państwa suwerenne. Ten typ enklaw można z kolei podzielić na:

- 1.1. Enklawy – jest to klasyczny typ enklawy, który dotyczy państw całkowicie otoczonych przez inne państwo, np. Lesotho otoczone przez RPA, San Marino i Watykan otoczone przez Włochy.
- 1.2. Półenklawy – suwerenne państwa otoczone przez inne kraje, ale posiadające dostęp do morza, np. Monaco w stosunku do Francji, czy Gambia do Senegalu.

Druga grupa enklaw to części terytorium kraju odseparowane od reszty państwa. W tym wypadku enklawy możemy podzielić na:

- 2.1. Enklawy niesuwerenne - regiony odseparowane od pozostałej części państwa przez inny kraj lub kraje, np. włoskie Campione w Szwajcarii, hiszpańska Livia we Francji, niemieckie Jeschtetten w Szwajcarii.
- 2.2. Półenklawy niesuwerenne – regiony odseparowane od pozostałej części państwa przez inne państwo lub państwa, ale mające dostęp do morza, np. obwód kaliningradzki, brytyjski Gibraltar, brytyjska Irlandia Północna.
- 2.3. Enklawy utworzone na mocy prawa międzynarodowego i umów międzypaństwowych. Mogą to być placówki dyplomatyczne, okręty, bazy wojenne.

Enklawy można podzielić także według kryterium ich genezy:

1. Enklawy powstałe w wyniku utraty części terytorium lub rozpadu państw kolonialnych, np. Gambia, Gibraltar.
2. Enklawy powstałe w wyniku rozpadu ZSRR. Występuje tutaj podobieństwo do enklaw pokolonialnych, szczególnie, jeśli chodzi o kwestię sztucznego wytyczania granic, np. obwód kaliningradzki oraz grupa małych enklaw w Środkowej Azji.
3. Enklawy utworzone w wyniku działań o charakterze ekonomicznym, np. Alaska zakupiona od Rosji przez USA w 1867 r.
4. Enklawy mające swoją genezę w porządku feudalnym średniowiecznej Europy, np. Watykan, San Marino, Monako.

Kolejną klasyfikacją jest podział enklaw ze względu na skład narodowościowy ich mieszkańców. W takim przypadku można wyróżnić następujące rodzaje:

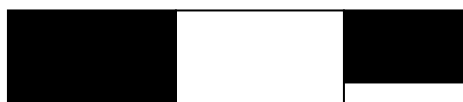
1. Enklawy, które mają taki sam albo bardzo zbliżony skład narodowościowy do państwa, od którego są odseparowane. Z takim przypadkiem mamy do czynienia właśnie w obwodzie kaliningradzkim FR.
2. Enklawy, których skład narodowościowy jest taki sam albo bardzo zbliżony do państwa, które ją otacza, np. brytyjski Hongkong.
3. Enklawy, w których mieszkańcy tworzą odrębną grupę narodowościową, np. Gambia, Brunei⁵⁵.

⁵⁵ M. Chełminiak, dz. cyt., s. 84-85.

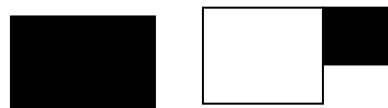
Inną klasyfikację enklaw i eksklaw przedstawia Björn Möller (Rys. 2).

Rys. 2. Podział enklaw i eksklaw według Björna Möllera.

Eksklawa 1.



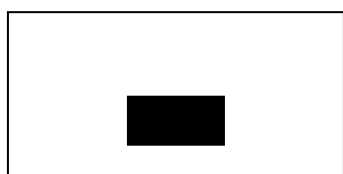
Eksklawa 2.



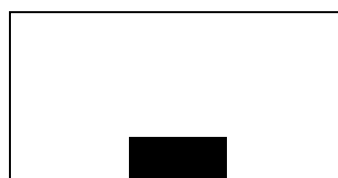
Eksklawa 3.



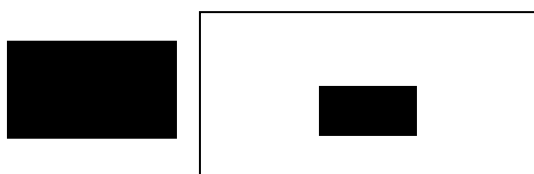
Enklawa



Półenklawa



Enklawa typu eksklawowego



Źródło: M. Chełminiak, dz. cyt., s. 86.

Według niego eksklawy dzielimy na:

1. Eksklawę będącą częścią terytorium państwa odseparowaną od niego przez inne państwo lub kilka państw, np. Alaska, obwód kaliningradzki.
2. Eksklawę będącą częścią wyspy, której pozostałe terytorium tworzy odrębne państwo, np. brytyjska Irlandia Północna.
3. Eksklawę, która jest wyspą w całości należącą do innego państwa, np. Sycylia.

Enklawy dzieli na:

1. Enklawy jako państwa, które są całkowicie otoczone przez inne państwo, np. Lesotho, Watykan.
2. Półenklawy, czyli państwa otoczone z kilku stron przez inne państwo, ale mające dostęp do morza, np. Gambia.
3. Enklawy typu eksklawowego, które są częścią terytorium jednego państwa, całkowicie otoczonym przez inne państwo, np. Berlin Zachodni w okresie „zimnej wojny”⁵⁶.

Według T. Lundena eksklawa to terytorium, które jest częścią niezależnego państwa, ale oddzielone od głównego obszaru terytorium innego państwa lub innych państw. Podkreśla on jednak, że niektórzy eksperci nie zaliczają do eksklaw np. obszarów, które mają połączenie wodne z lądem stałym, chociaż takie terytoria zwykle potrzebują również tras lądowych, co wiąże się z wieloma problemami charakterystycznymi dla eksklaw śródlądowych. Zwraca uwagę, że wyspy otoczone akwenami należącymi do innych państw lub wodami międzynarodowymi, takie jak np. większość francuskich departamentów zamorskich, zwykle nie są traktowane jako eksklawy, chociaż Gujanę Francuską mającą granice lądowe z Brazylią i Surinamem można nazwać - jego zdaniem - eksklawą Francji. W takim przypadku obszar formalnie podlega tej samej jurysdykcji

⁵⁶ M. Chełminiak, dz. cyt., s. 85-87.

co państwo macierzyste⁵⁷. Inną kwestią związaną z definicją enklaw i eksklaw są relacje polityczne między państwem macierzystym a terytorium zewnętrznym (zamorskim). Terytoria zewnętrzne podlegające rządowi kolonialnym nie są przeważnie postrzegane jako eksklawy, ale zdarzają się także przypadki, kiedy mamy państwa, które charakteryzują się brakiem wspólnej jednorodności politycznej, zwane państwami konglomeratowymi. Takim przypadkiem jest wg. niego Wielka Brytania, której nadzór obejmuje, przynajmniej w niektórych sprawach, Wyspę Man czy Wyspy Normandzkie, a do pewnego stopnia także terytorium Gibraltaru. Pomimo dużego stopnia niezależności, Gibraltar jest częścią państwa konglomeracyjnego i dlatego można go określić jako eksklawę. Choć najbardziej unikalnym przykładem terytorium będącym na pograniczu eksklawy wg. T. Lundena był Berlin Zachodni w latach 1961–1989. Był to podmiot niebędący formalnie częścią RFN, ale jednak mający bardzo bliskie relacje z tym państwem⁵⁸.

S. Hosnajan podkreśla z kolei, że w stuletniej historii geografii politycznej problematyka enklawowa była traktowana marginalnie jako przedmiot badań. Sam definiuje enklawę jako terytorium jednego państwa, które powinno otoczone przez inne państwo. Inne podmioty, które odstają od tego wzorca nie mogą być według niego traktowane jako pełnoprawne enklawy⁵⁹.

W rodzimej literaturze jedną z pierwszych definicji tego typu podmiotu stworzył J. Barbag. Zdefiniował enklawę jako niewielki obszar otoczony ze wszystkich stron przez inne państwo, będący jednocześnie suwerenną jednostką polityczną (np. San Marino, czy Watykan). Eksklawą określił enklawę będącą częścią innego państwa i nie stanowiącą suwerennej jednostki politycznej (np. włoska Campione, czy niemiecki Buesingen)⁶⁰.

⁵⁷ T. Lundén, *Exclaves – Geographical and Historical Perspectives*, [w:] *European exclaves in the process of de-bordering and re-bordering*, J. Jańczak, P. Osiewicz (red.), Berlin 2012, s. 11.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ S. Hosnajan, *Life, the Law and the Politics of Abandonment: Everyday Geographies of the Enclaves in India and Bangladesh*, Durham 2001, s. 39.

⁶⁰ J. Barbag, *Geografia polityczna ogólna*, Warszawa 1976, s. 50-51.

Kolejna polska definicja została stworzona przez S. Otoka. Jego zdaniem enklawa jest to terytorium państwa lub część, ze wszystkich stron otoczona przez terytorium lądowe innego państwa, np. Watykan i San Marino. Eksklawa to z kolei fragment terytorium innego państwa otoczone ze wszystkich stron obszarem obcego państwa, nie stanowiące suwerennej jednostki politycznej⁶¹. Zdaniem W. Malendowskiego eksklawa to po prostu enklawa z punktu widzenia państwa, którego terytorium otacza enklawę⁶².

Ewolucja powstawania enklaw i eksklaw na świecie przebiegała etapowo. T. Lunden pisze, że istnieją trzy etapy rozwoju tego typu podmiotów:

- pierwszy etap to zmiana polegająca na powolnym odchodzeniu od systemów feudalnych w Europie w okresie lat 1500–1815 (w Niemczech do 1871 r.), kiedy własność ziemiska i lenna ostatecznie przekształcono w państwa rozumiane jako podmioty polityczne.

- drugi etap jest związany jest okresem wychodzenia na niepodległość byłych terytoriów kolonialnych lub protektoratów w latach 1945–2002 (Indie-Bangladesz, Afryka Południowa, Timor Wschodni). Przykładem jest także podział terytorium na Półwyspie Arabskim w latach 1950–1960 i ewolucja tego procesu w kontekście Zjednoczonych Emiratów Arabskich i Omanu.

- trzeci etap to rozpad państw federacyjnych (Związek Radziecki, Jugosławia) na początku lat 90. XX w. To wówczas powstało sporo enklaw i eksklaw, takich jak np. obwód kaliningradzki, czy Dubrownik⁶³.

Ciekawym historycznie przykładem ewolucji roli i znaczenia enklaw jest przypadek Ceuty i Melilli. Położenie geograficzne oby tych podmiotów było z jednej strony niezwykle korzystne, ponieważ leżały na szlakach

⁶¹ S. Otok, Geografia polityczna. Geopolityka - państwo – ekopolityka, Warszawa 2001, s. 76.

⁶² W. Malendowski, Enklawa, [w:] Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych, red. C. Mojsiewicz, Wrocław 1998, s. 114.

⁶³ T. Lundén, Exclaves – Geographical and Historical Perspectives, [w:] European exclaves in the process of de-bordering and re-bordering, J. Jańczak, P. Osiewicz (red.), Berlin 2012, s. 12.

handlowych i wojskowych. To determinowało ich znaczenie i los historyczny. Już w starożytności miasta te stały się przedmiotem intensywnej rywalizacji wszystkich sił politycznych próbujących odgrywać wiodącą rolę w regionie Morza Śródziemnego. Miasta te stawały na drodze wszystkich armii przepływających z jednego wybrzeża na drugie: Fenicjanie, Rzymianie, Berberowie, Bizancjum, Wandalie. Były one wielokrotnie niszczone, ale za każdym razem odradzały się, będąc integralną częścią, a jednocześnie jednym z łączących elementów społeczności kulturalno-historycznej, etnicznej i gospodarczej, która od czasów starożytnych powstawała po obu stronach Cieśniny Gibraltarskiej⁶⁴. W różnych okresach historycznych znaczenie i rola Ceuty oraz Melilli w polityce oraz handlu w basenie Morza Śródziemnego zmieniały się znacznie. Zostały założone jako placówki handlowe, a po przejściu pod panowanie rzymskie nabrały strategicznego znaczenia. Przeżyły upadek w wyniku przejęcia przez Berberów, a później Wizygotów. Po podbojach arabskich, pomimo wewnętrznych walk w kalifacie (także o ich posiadanie), Ceuta i Melilla osiągnęły niespotykany rozwój. Stały się kosmopolitycznymi miastami pośredniczącymi w wymianie gospodarczej i kontaktach kulturalnych. Ceuta w większym stopniu, Melilla w mniejszym stopniu spełniały istotne funkcje: od militarno-politycznej, transportowej i komunikacyjnej, po kulturowo-cywilizacyjne. Dla Maghrebu jako całości zapewniały dostęp do zewnętrznego świata, z którego docierały towary, informacje, ludzie, kapitał⁶⁵. W okresie „hiszpanizacji” miasta te uległy pewnej degradacji. Było to związane z faktem, że centrum nowego państwa przeniosło się na północ, na Półwysep Iberyjski, do Kastylii, a Ceuta i Melilla - w dosłownym znaczeniu tego słowa - pojawiły się na obrzeżach nowej formacji państwowej. Konfrontacja między Hiszpanią a Portugalią z okresu XV-XVII w. została zastąpiona w XIX w. rywalizacją w trójkącie Anglia - Francja - Hiszpania. Zwycięstwo nad Marokiem w tak zwanej „wojnie afrykańskiej” (1859–1860) spowodowało, że terytoria Ceuty

⁶⁴ B. Juriwna, *Istoriko-politiceskaja specyfika ispanskich gorodow na sewierie Afriki*, Moskwa 2003, s. 163-166.

⁶⁵ Tamże.

i Melilli zostały rozszerzone i ostatecznie ustalono ich status jako „stref wolnego handlu”. To było decydującym czynnikiem w przekształcaniu ich w nowoczesne miasta. Upadek systemu kolonialnego, kiedy Anglia i Francja zostały bezpośrednio wyparte z regionu Afryki Północnej spowodowały, że chociaż Ceuta i Melilla nie podlegały jurysdykcji NATO, ich znaczenie jako jedyne go wojskowo-strategicznego podmiotu należącego do Hiszpanii, członka NATO w północnej Afryce, znacznie wzrosło⁶⁶.

Rok 1989 oraz przemiany geopolityczne w Europie Środkowo-Wschodniej doprowadziły do tego, iż obwód kaliningradzki został odcięty od właściwego terytorium państwa przez Polskę oraz Litwę, zachowując jednocześnie dostęp do Morza Bałtyckiego. Z punktu widzenia mapy politycznej Europy z enklawy Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, oddzielonej od niej innymi republikami tworzącymi państwo federacyjne, obwód kaliningradzki stał się częścią FR, odseparowaną od niej suwerennymi państwami. Status odseparowanego podmiotu FR zaczął być określany przez ekspertów mianem enklawy lub eksklawy: „Ta terminologiczna nieścisłość jest związana przede wszystkim z różnym definiowaniem pojęć enklawy i eksklawy. W przypadku obwodu kaliningradzkiego można się stwierdzić, że jest on enklawą z punktu widzenia państw sąsiedzkich, natomiast eksklawą z perspektywy FR. Z punktu widzenia Polski, Litwy a także Unii Europejskiej i NATO jest to rosyjska enklawa. Oczywiście obwód, biorąc pod uwagę jego dostęp do pozostałej części Rosji drogą morską, można nazywać także półenklawą. Jednak jego status geopolityczny, problemy z infrastrukturą portową, kosztami transportu oraz odległością geograficzną do pozostałej części FR, jest bardziej zbliżony do tradycyjnej enklawy”⁶⁷.

Geopolityczne położenie obwodu kaliningradzkiego po rozpadzie ZSRR było uwarunkowane jego otoczeniem międzynarodowym, procesami dezintegracyjnymi, które miały miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ M. Chełminiak, dz. cyt., s. 87-88.

oraz zmianą polityki zagranicznej bezpośrednich sąsiadów. W zasadzie żadne państwo oficjalnie nie zgłaszało terytorialnych roszczeń do tego podmiotu FR. Sama Rosja również od początku lat 90. XX w. jasno podkreślała, że enklawa pozostanie integralną częścią państwa. Przed FR i samym obwodem pojawiły się nowe wyzwania, zwłaszcza w kontekście powolnego zbliżania się Polski i Litwy do struktur euroatlantyckich. Z perspektywy Moskwy ten proces był postrzegany jako bezpośrednie zagrożenie dla całej Rosji, jak i samej enklawy. Z drugiej strony państwa sąsiadujące z enklawą obawiały się procesu militaryzacji tego terytorium⁶⁸.

Enklawowe położenie obwodu kaliningradzkiego rzutowało również na jego pozycję i rolę w regionie Morza Bałtyckiego. Obwód ze względu na swoje położenie geopolityczne i uwarunkowania społeczno-ekonomiczne był obszarem peryferyjnym i to peryferyjnym w dwojakim wymiarze. Po pierwsze odstawał pod kątem wskaźników rozwojowych nie tylko od średniej państw bałtyckich ale także od średniej rosyjskiej, po drugie z perspektywy Moskwy leżał na peryferiach państwa, odcięty od niego poprzez terytoria obcych państw. Poza tym nie odgrywał tak istotnej roli dla rosyjskiej gospodarki, handlu, kultury czy nauki jak inny rosyjski ośrodek bałtycki jakim jest Sankt Petersburg⁶⁹.

Z perspektyw uwarunkowań międzynarodowych obwód kaliningradzki był i pozostaje nieodłączną częścią FR, co nie oznacza, że przez swój enklawowy status nie jest obszarem specyficznym w kontekście problemów, które dotyczą np. mieszkańców tego podmiotu Rosji. Dotyczą one przede wszystkim poruszania się poza enklawę, w kierunku FR czy obcych państw. Widać było doskonale jak enklawowy status obwodu rzutował na

⁶⁸ Zob. L. Wardomski, L. Worobjowa, A. Jerszow, Obwód Kaliningradzki FR: Problemy i perspektywy, [w:] Dwa spojrzenia na Kaliningrad, Warszawa 1995; C. Wellmann, Russia's Kaliningrad Exclave at the Crossroads, „SAGE Cooperation and Conflict”, 1996, V. XXXI.; J. Wendt., Changes in the Geopolitical and Geostrategical Position of the Kaliningrad District, [w:] Economic, Geopolitical nad Social Problems of Co-operation between Kaliningrad and Poland, red. T. Palmowski, G. Fedorov, V. Korneevets, Gdynia-Pelplin 2003.

⁶⁹ Zob. N. Afanasjewski, Miejsce Kaliningradu w europejskiej polityce Rosji, [w:] Przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego, Kraków 2003; A. Sakson, Teraźniejszość i przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego. Aspekty polityczne i kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego, „Przegląd Zachodni”, 1993, nr 3.

wprowadzanie reżimu o małym ruchu granicznym w 2012 r. Umowa o małym ruchu granicznym wynikała bezpośrednio z szeregu rozwiązań legislacyjnych, uchwalanych zarówno na poziomie instytucji unijnych, jak i prawodawstwa krajowego, będących prawną podstawą szczegółowych i – w znacznej mierze – unikalnych rozwiązań w zakresie małego ruchu granicznego na granicy polsko-rosyjskiej. Tym samym, fakt zawarcia porozumienia oraz poszczególne rozwiązania wdrożone w oparciu o jego zapisy występowały w dwóch kontekstach:

- politycznym – problematyka związana z enklawą była na przestrzeni ostatnich 20 lat jedną z kluczowych kwestii w relacjach Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, obecnych szczególnie w trakcie rozszerzenia UE na wschód w 2004 r.;
- prawnym – jednym ze swoistych rozwiązań prawnych mających na celu współpracę z partnerami zewnętrznymi UE są umowy o małym ruchu granicznym, których uchwalenie i wdrożenie poprzedzone zostało długoletnim procesem legislacyjnym i administracyjnym. Wyjątkowość rozwiązań ustanowionych na mocy polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym była rezultatem szeregu decyzji legislacyjnych, co uzasadnia przeprowadzenie analizy instytucjonalno-prawnej zawartego porozumienia⁷⁰.

Obwód stanowił zresztą od lat jedną z ważniejszych kwestii w relacjach politycznych Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej. Najistotniejsze zagadnienia stosunków rosyjsko-unijnych, w których obecna jest kwestia enklawy to:

- dostępność komunikacyjna obwodu kaliningradzkiego po rozszerzeniu Unii Europejskiej na wschód w 2004 r.,
- liberalizacja polityki wizowej w odniesieniu do mieszkańców obwodu kaliningradzkiego oraz mieszkańców pozostałych obszarów Federacji Rosyjskiej,

⁷⁰ K. Żęgota, Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym, „Przegląd Geopolityczny”, 2014, t. 8, s. 214.

- rozwój współpracy naukowej, społecznej i gospodarczej obwodu kaliningradzkiego z państwami sąsiedzkimi Unii Europejskiej,
- obwód kaliningradzki jako region pilotażowy współpracy UE-Rosja,
- obawy strony rosyjskiej związane z usamodzielnianiem się obwodu kaliningradzkiego wskutek współpracy z Unią Europejską⁷¹.

Prawo międzynarodowe najczęściej nie traktuje enklawy w szczególny sposób. Jest ona bowiem częścią państwa macierzystego i wszelkie regulacje prawne go dotyczące, obejmują ją w równym stopniu. Państwo macierzyste sprawuje zwierzchnictwo terytorialne na obszarze enklawy. Konsekwencją tego jest podporządkowanie władzy państwowej wszystkiego co się na terytorium enklawy znajduje i w jej obrębie zachodzi. Podobnie jest w przypadku obwodu kaliningradzkiego. Poza pewnymi wyjątkami związanymi m.in. z kwestiami tranzytu przez Litwę, czy reżimem małego ruchu granicznego rosyjska enklawa była traktowana jak integralna część Federacji Rosyjskiej.

Ze zwierzchnictwem terytorialnym państwa na terytorium enklawy związane są liczne obowiązki w stosunku do innych państw. Enklawę, tak jak i państwa z którymi ona graniczy, dotyczy również zasada dobrosąsiedztwa. Ta zasada była realizowana między innymi poprzez rozwijanie kooperacji transgranicznej z państwami granicznymi oraz międzyregionalnej w całym regionie Morza Bałtyckiego. Współpraca transgraniczna pomiędzy obwodem kaliningradzkim a innymi podmiotami, głównie samorządowymi była istotnym elementem nie tylko przełamywania barier i stereotypów narodowych, ale także instrumentem rozwoju społeczno-ekonomicznego. Ten typ kooperacji był również ważnym „uzupełnieniem” bilateralnych, międzyrządowych relacji Rosji z innymi państwami⁷².

⁷¹ Tamże, s. 217.

⁷² Zob. T. Palmowski T., *New Bipolar Pattern*, [w:] *Possibilities for Co-operation between Kaliningrad Region of Russia and Northern Poland within The EU-Enlargement Process*, red. G. Fedorov, V. Korneeva, T. Palmowski, Kaliningrad 2003; M. Chełminiak, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, *The Polish-Russian Cross-border cooperation. Institutional conditions and perspectives of regional development*, [w:] *Problems of regional development in border regions of Ukraine and Poland*, red. T. Palmowski, Y. Matviyishyn, Lviv 2006.

W związku z tym, na jej terytorium niedopuszczalne jest prowadzenie jakiegokolwiek działalności zabronionej przez prawo międzynarodowe, to znaczy takiej, która mogłaby wyrządzić szkody na terytorium państw sąsiadujących. Trzeba jednak podkreślić, że w niektórych przypadkach, enklawy poddawane są szczególnym reżimom prawnym, zwłaszcza jeśli chodzi o zasady przekraczania granicy czy kwestie migracyjne, tak też było – jak wskazano wyżej - w kontekście rosyjskiej enklawy.

Wieloaspektowe badanie uwarunkowań funkcjonowanie enklaw w systemie międzynarodowym dostarcza wiedzy na temat optymalnych modeli rozwojowych enklaw, ale również wskazuje, na najważniejsze problemy i sposoby ich przewyższania, które często mają charakter bardzo praktyczny. Enklawowe położenie obiektywnie wzmacnia zależność od państw sąsiednich, od ich woli politycznej, interesów oraz przepisów, które dane państwo przyjmuje odnośnie swojego reżimu wizowego. W sytuacjach zaostrzenia stosunków może powstać pokusa „zagrania kartą enklawowości” poprzez ograniczenie dostępu mieszkańców enklawy do państwa macierzystego. Problemem jest również kwestia dostępu do enklawy z terytorium państw sąsiednich. Z jednej strony, wydaje się racjonalne zapewnić bezwizowy wjazd do enklawy obywatelom państw sąsiednich (lub tylko regionów przygranicznych) w celu przewyższania ekonomicznej izolacji i budowania transgranicznych relacji, z drugiej – państwo macierzyste może obawiać się, że takie rozwiązanie osłabi możliwość kontroli dostępu do enklawy i doprowadzi do osłabienia związków z innymi regionami własnego państwa (zwłaszcza, jeżeli mieszkańcy enklawy, w ramach przyjaznego gestu otrzymają możliwość bezwizowego lub ułatwionego wjazdu na terytorium państw sąsiednich). Warunki, na jakich możliwy jest wjazd do enklawy zawsze stawia państwo macierzyste przed dylematem: rekompensować gospodarczą izolację za pomocą liberalnego reżimu wizowego czy kontrolować dostęp do enklawy, aby „przywiązać” ją do siebie.

Należy również podkreślić, że badanie uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych funkcjonowania enklaw, posłużyć również może do próby skonstruowania modelu władzy, jakie powinny przyjmować państwa wobec własnych enklaw. Z punktu widzenia sposobu rządzenia kluczowe jest to, że w enklawach trudno jest oddzielić sferę polityki wewnętrznej od zewnętrznej, ponieważ wiele spraw wewnętrznych (jak na przykład straż pożarna, policja, telefon, poczta, transport, ochrona zdrowia, edukacja i in.) w nierozzerwalny sposób wiąże się z interesami – często sprzecznymi z interesami państwa macierzystego – państw trzecich. Wskutek tego zwykły w warunkach innych państw podział kompetencji między centrum i regionami okazuje się niemożliwy do zastosowania w odniesieniu do enklaw.

Rozdział 3. Aktywność międzynarodowa regionów Federacji Rosyjskiej

Bezpośredni udział podmiotów (regionów) szczebla niższego niż federalny w działaniach międzynarodowych jest jedną z cech wyróżniających tzw. nowy regionalizm wyłaniający się we współczesnych stosunkach międzynarodowych⁷³. Tematyka aktywności międzynarodowej podmiotów subpaństwowych stanowi istotny aspekt wiedzy z zakresu nauk o polityce i wpisuje się we współczesne trendy badawcze⁷⁴. Aktualne kierunki badań, zwłaszcza w literaturze światowej, często odnoszą się do nowych form dyplomacji⁷⁵. Aktywność międzynarodowa podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej jest stosunkowo nowym przedmiotem zainteresowania badaczy rosyjskich i nauki światowej, stanowiąc odrębny segment w badaniach regionalnych⁷⁶. Artykuł przedstawia analizę uwarunkowań współpracy zagranicznej podmiotów Federacji Rosyjskiej, jej konstytucyjne i ustawowe regulacje dotyczące relacji między Federacją Rosyjską a jej podmiotami oraz pozostałych aspektów współpracy międzynarodowej podmiotów Federacji Rosyjskiej istotnych z punktu widzenia funkcjonowania państwa, jak i samego regionu.

Jak pisze Maciej Raś, aktywność międzynarodowa regionów zasługuje na szczególną uwagę ze względu na fakt, że są, podobnie jak państwa, podmiotami terytorialnymi, choć niesuwerennymi, ale dysponują suwerennością współdzieloną z federalnym centrum. Jak zaznacza autor,

⁷³ Szerzej zob.: B. M. Stefanova, *The European Union and Europe's New Regionalism The Challenge of Enlargement, Neighborhood, and Globalization*, New York 2016, s. 26-52.

⁷⁴ Szerzej zob.: M. Amen, N. Toly, P. McCarney, K. Segbers, *Sighting or Slighting Cities in International Relations*, [w:] *Cities and Global Governance. New Sites for International Relations*, red. M. Amen, N. Toly, P. McCarney, K. Segbers, Surrey 2011, s. 13-32.

⁷⁵ T. Łoś-Nowak, *Dyplomacja w ponowoczesności*, [w:] *Nowe oblicza dyplomacji*, red. B. Surmacz, Lublin 2013, s. 49-53.

⁷⁶ P. Joenniemi, A. Sergunin, *Russian Subnational Actors: Paradiplomacies in the European and Russian Arctic*, [w:] *Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate*, ed. L. Heininen, New York 2016, s. 55.

podmioty państw federalnych, budzą szczególną uwagę badaczy nie tylko ze względu na posiadanie przez tego rodzaju podmioty subpaństwowe większych kompetencji, ale i przejawiane w związku z ich specyfiką aspiracje do uwypuklania własnej tożsamości na arenie międzynarodowej⁷⁷. Uczestnictwo regionów na płaszczyźnie międzynarodowej, jak dodaje M. Raś., może się wpisywać w politykę zagraniczną państw macierzystych albo utrudniać jej prowadzenie, zaś „w skrajnych przypadkach działania podmiotów subpaństwowych w stosunkach międzynarodowych mogą być dyktowane przez władze centralne lub wręcz odwrotnie – będą dla tych ostatnich jednoznacznie niekorzystne i sprzeczne z interesem narodowym państwa jako całości. Aktywność regionów może mieć na celu zwiększenie własnej autonomii, a nawet dekompozycję państw (...) Aktywność regionów tworzy w stosunkach międzynarodowych nową płaszczyznę oddziaływań, odnosząc się przede wszystkim do ich gospodarki”⁷⁸.

Wiele państw na świecie charakteryzuje się wysoką decentralizacją w prowadzeniu polityki, której konsekwencją jest między innymi rozwój kontaktów międzynarodowych między regionami państw położonych na obszarach przygranicznych. Pozwala im to na trwały rozwój zagranicznych stosunków gospodarczych. Każde państwo, jako aktor na arenie międzynarodowej, prowadzi własną politykę w zakresie prawnej i administracyjnej regulacji tego obszaru. Warto jednak pamiętać, że podstawową zasadą w odniesieniu do sfery stosunków międzynarodowych pozostaje nieuznawanie przez państwa międzynarodowej osobowości prawnej jednostek terytorialnych szczebla regionalnego. Procesy integracji europejskiej oraz rozwój współpracy transgranicznej zwiększyły zainteresowanie i potrzebę zapewnienia podmiotom subpaństwowym praw do prowadzenia zagranicznych stosunków gospodarczych⁷⁹.

⁷⁷ M. Raś, *Aktywność międzynarodowa regionów Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2018, s. 10.

⁷⁸ Tamże.

⁷⁹ W. G. Błagodatskich, A. A. Kierimow, *Koncept paradipłomatii w politologiczeskom diskursie: suszcznost' i osnovnyje napravlenija issledowanij*, „Socjalno-politiceskije nauki” 2017, nr 6, s. 32.

We współczesnym świecie w kontekście intensyfikacji stosunków międzynarodowych widać wyraźnie dwa nurty. Z jednej strony są to procesy globalizacji, dążenie aktorów politycznych do wzajemnego przenikania się i otwartości, z drugiej procesy regionalizacji, dążenie niektórych terytoriów i narodów do zachowania tożsamości narodowej i kulturowej, dziedzictwa historycznego czy etnicznego, a nawet osiągnięcia autonomii politycznej. Oba te procesy, będąc ze sobą powiązane i współzależne, mają istotny wpływ na procesy i instytucje polityczne każdego państwa. W kontekście zacierania się granic między „wewnętrznym” a „zewnętrznym” wymiarem polityki, globalizacja – poprzez aktorów polityki międzynarodowej, takich jak ponadnarodowe organizacje polityczne, korporacje ponadnarodowe – zaczyna aktywnie wpływać na wewnętrzne procesy polityczne w państwie, angażując się tym samym w stosunki międzynarodowe i aktywność aktorów regionalnych⁸⁰. Ten rodzaj aktywności międzynarodowej podmiotów subpaństwowych określa się terminem paradyplomacja.

Termin paradyplomacja – jak pisze Wojciech T. Modzelewski – pojawił się w naukach politycznych w latach 80. XX wieku i oznacza „zdolność regionów (subpaństwowych jednostek terytorialnych) do działań przekraczających granice państwa poprzez ustanowienie formalnych i nieformalnych, stałych i doraźnych kontaktów oraz inne formy zaangażowania na arenie międzynarodowej, zgodnie z posiadanymi kompetencjami. Obejmuje każdy rodzaj relacji zagranicznych, w tym relacje: transgraniczne i międzyregionalne, bilateralne i multilateralne (sieciowe), formalne i nieformalne etc. Jest przejawem wzrastającej roli regionów jako uczestników pozapaństwowych stosunków międzynarodowych, zdolnych do aktywności międzynarodowej sensu largo”⁸¹.

Rosja jest federacją, w której zarówno centrum federalne, jak i podmioty wchodzące w skład Federacji Rosyjskiej traktują stosunki

⁸⁰ I. R. Nasyrow, *Mieżdunarodnoje sotrudnicestwo riegionow: mirowaja praktika i opyt Tatarstana*, Kazan' 2007, s. 328.

⁸¹ W. T. Modzelewski, *Paradyplomacja regionów. Studium województw polski wschodniej*, Olsztyn 2016, s. 118-119.

międzynarodowe jako potencjał wzajemnie korzystnej współpracy z partnerami zagranicznymi. Praktyka funkcjonowania podmiotów Federacji Rosyjskiej w stosunkach międzynarodowych ma charakter zróżnicowany. Według Beaty Surmacz, istnieją dwie podstawowe formy międzynarodowej aktywności aktorów subpaństwowych. Po pierwsze, wpływanie na proces decyzyjny rządu centralnego w zakresie polityki zagranicznej, po drugie, ustanawianie własnych sieci kontaktów transnarodowych. Podmioty subpaństwowe wykorzystują w swojej działalności międzynarodowej różnorodne instrumenty dyplomatyczne, wśród których wymienia się głównie:

- ustanawianie w innych państwach (stolicach lub ważnych ośrodkach handlowych czy przemysłowych) stałych przedstawicielstw;
- wizyty zagraniczne regionalnych liderów
- krótkoterminowe misje o charakterze eksperckim;
- udział w międzynarodowych targach i pokazach, pozwalających zaprezentować technologiczne, turystyczne i inne walory regionu;
- ustanawianie specjalnych stref ekonomicznych
- udział przedstawicieli władz subpaństwowych w międzynarodowych konferencjach lub w działalności przedstawicielstw dyplomatycznych własnego państwa⁸².

Z kolei David Crikemans, analizując dyplomację aktorów subpaństwowych o kompetencjach ustawodawczych – a podmioty Federacji Rosyjskiej posiadają ten rodzaj władzy – wskazuje następujące instrumenty:

- *ius legationis* lub ustanawianie reprezentacji politycznych w innych państwach;
- *ius tractati* lub ograniczone prawo do zawierania umów międzynarodowych;
- Inne porozumienia semiformalne, deklaracji intencji, umowy o współpracy, umowy o partnerstwie (instrument ten jest wykorzystywany

⁸² B. Surmacz, *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy. Struktury. Funkcje*, Lublin 2015, s. 426-427.

przede wszystkim przez aktorów o ograniczonych kompetencjach formalnych)

- programy pomocowe, dwustronne lub wielostronne programy współpracy transgranicznej;
- delegowanie pracowników na staże w instytucjach międzynarodowych;
- inne formy uczestnictwa w wielostronnych strukturach i organizacjach, status członka lub obserwatora w komitetach technicznych;
- uczestnictwo w formalnych lub nieformalnych transnarodowych sieciach terytorialnych;
- rozwijanie dyplomacji publicznej;
- oświadczenia polityczne dotyczące zagadnień polityki zagranicznej własnego rządu bądź aktualnych wydarzeń międzynarodowych
- wizyty zagraniczne regionalnych liderów⁸³.

Ponieważ kategorie „paradyplomacja” i „region” są ze sobą ściśle powiązane, należy przedstawić definicje „regionu” we współczesnej literaturze naukowej. Pojęcie „region” ma bardzo szerokie zastosowanie, zarówno w naukach społecznych, jak i w praktyce politycznej, ale wśród badaczy nie ma zgody co do jego istoty⁸⁴. Geneza pojęcia „region” wskazuje na pochodzenie od łacińskiego słowa regio, oznaczającego „okolicę, obszar, teren”. Odwołuje się również do łacińskiego czasownika regere – „rządzić, kierować, administrować”⁸⁵. Wspólną cechą wszystkich stosowanych w różnych dziedzinach definicji jest to, że pojęcie regionu odnosi się zawsze do fragmentu przestrzeni⁸⁶. Za region można uznać jednostkę przestrzeni wyodrębnioną z większego obszaru za pomocą specyficznych kryteriów i

⁸³ D. Crekiemans, Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders, „The Hague Journal of Diplomacy” 2010, nr 1-2, s. 37-64, cyt. za: B. Surmacz, Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy. Struktury. Funkcje, Lublin 2015, s. 428-427.

⁸⁴ J. Bickerton, A. G. Gagnon, Regions, [w:] Comparative Politics, red. D. Caramani, Oxford 2011, s. 275-277.

⁸⁵ K. Tomaszewski, Regiony w procesie integracji europejskiej, Warszawa 2007, s. 13.

⁸⁶ G. M. Fiedorow, Region kak territorialnaja sistiema, „Wiestnik Rossijskogo gosudarstwiennogo uniwersiteta im. I. Kanta” 2010, nr 1, s. 20-22.

jednolitą lub spójną w zakresie tych kryteriów⁸⁷. W szerszym znaczeniu jest to względnie jednorodny obszar, wyodrębniony na podstawie określonych kryteriów (cech). W zależności od wybranej cechy lub zespołu cech można mówić o regionie klimatycznym, historycznym, geograficznym czy transgranicznym. Pojęcie „regionu” jest używane w wielu naukach, w różnych kontekstach i ma tak różne treści, że w razie potrzeby prawie każde zwarte terytorium można nazwać regionem. Kompleksowe badanie terytorium obejmuje ogromną liczbę obiektów i zjawisk, różnorodne powiązania i relacje. Różne aspekty współzależności można badać różnymi metodami. Jeżeli wychodzimy z pozycji systematycznego podejścia, region nie może być niczym innym jak „systemem terytorialnym”.

Każdy region posiada ośrodek centralny, granice administracyjne i tak zwany obszar peryferyjny. Najczęściej "region" rozumie się w ujęciu całościowym lub też wyznacza się go na podstawie jednej lub kilku cech⁸⁸. W myśl innej typologii, tj. według tzw. klasyfikacji funkcjonalno-genetycznej, wyróżnić można regiony naturalne (geograficzno-przyrodnicze), historyczne, polityczno-administracyjne, ekonomiczne oraz tak zwane typy integralne (regiony całościowe), będące jednostkami łączącymi część lub wszystkie te cechy⁸⁹.

W literaturze występują różnorodne podejścia do definicji regionu⁹⁰:

- region w znaczeniu statystycznym – sztuczna konstrukcja stworzona w celu usystematyzowania rzeczywistości. Do grupy tej należą regiony stworzone w celu usprawnienia zarządzania rozwojem regionalnym danego kraju. Tak ujęte regiony mogą być jednostkami podziału terytorialnego kraju albo też stanowić podział czysto ekonomiczny;
- regiony reliktowe, których specyfika wynika ze szczególnej przeszłości (np. Mazowsze, Andaluja);

⁸⁷ M. Perkowski, W. Zoń., *Pełnoletnie województwo podlaskie w Unii Europejskiej*, Białystok 2018, s. 36.

⁸⁸ T. Parteka, *Regiony i system terytorialny*, [w:] *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 63

⁸⁹ J. Szczepkowski, *Region, regionalizacja, polityka regionalna - teoria i praktyka, oczekiwania i doświadczenia*, „Biuletyn Pomorze Nadwiślańskie”, 1992, nr 2, s. 2.

⁹⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 147.

- regiony polityczne – regiony, które podobnie jak reliktowe mają szczególną przeszłość, lecz zachowały swą polityczną odrębność w procesie kształtowania się nowoczesnych państw narodowych. W rezultacie wciąż funkcjonują jako jednostki mniej (w państwach regionalnych) lub bardziej (w państwach federalnych) autonomiczne. W krajach, w których regiony są wykształcone historycznie, co często koresponduje z odrębnością językową i narodowościową, stanowią one istotny czynnik organizacji kraju;

- regiony socjologiczne – wyodrębnione ze względu na poczucie tożsamości narodowej mieszkańców. Na ową tożsamość składają się: poczucie więzi z własną grupą oraz większy lub mniejszy dystans wobec innych grup. Definicja socjologiczna kładzie nacisk na: tożsamość kulturową, która leży u podstaw istnienia regionu i społeczności lokalnej; poczucie tożsamości terytorialnej mieszkańców (na tyle wykształcone, że jest ono codziennie doświadczane i zakorzenione) oraz wspólnotowy charakter zbiorowości i zaawansowane procesy integracji kulturowej i społecznej;

- regiony etniczne – czynnikiem konstruktywnym w tym przypadku są odrębności etniczne, językowe lub kulturowe.

Region według S. Kasznicy to jednostka podziału terytorialnego o dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, obejmująca terytorium jednolite pod względem gospodarczym, geograficznym i komunikacyjnym. Z kolei zdaniem M. Elżanowskiego, M. Maciołek i P. Przybysza regionem jest najwyższa jednostka organizacji terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne), o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego, kulturowego, w ramach której prowadzona jest uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka społeczna, gospodarcza i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne⁹¹. Z kolei według E. Nowackiej przez pojęcie regionu zwykle rozumie się określoną w hierarchii wewnątrzpaństwowej najwyższą

⁹¹ B. Dolnicki, Województwo samorządowe jako region, [w:] Regiony – między państwem a Europą. Modele porównawcze i perspektywy rozwoju, Katowice 2009, s. 12.

jednostkę terytorialną państwa, stanowiącą najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych, w ramach którego prowadzona jest samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności określonego terytorium⁹².

Zrzeszenie Regionów Europy w 1996 roku wymieniało w swojej Deklaracji dotyczącej regionalizmu w Europie następujące cechy definiujące region:

1. Region jest jednostką administracji terytorialnej odpowiadającą poziomowi usytuowanemu bezpośrednio poniżej szczebla państwa i posiadającą rząd dysponujący własną władzą polityczną.

2. Region jest uznawany przez konstytucję lub ustawę, która gwarantuje jego autonomię, tożsamość, kompetencje i sposób organizacji.

3. Region posiada własną konstytucję, statut stanowiący o jego autonomii lub ustawę najwyższej rangi, stanowiącą część ustroju prawnego państwa, która określa przynajmniej jego organizację i kompetencje. Nie można dokonać zmiany statutu regionu bez jego udziału. W ramach danego państwa regiony mogą posiadać różny status w zależności od uwarunkowań historycznych, politycznych, społecznych lub kulturowych.

4. Regiony wyrażają własną tożsamość polityczną, która może przybierać bardzo różne formy polityczne w zależności od demokratycznej woli przyjęcia typu organizacji odpowiadającego preferencjom każdego regionu. Region zapewnia własnej administracji personel jak również majątek własny⁹³.

J. Lemańska wskazuje, że region jest to wyodrębniona, najwyższa jednostka podziału terytorialnego państwa, której władze są niezależne od administracji rządowej, wyposażona w osobowość prawną, w zgromadzenie regionalne, jako organ stanowiący i kontrolny, pochodzący z bezpośrednich

⁹² Tamże.

⁹³ AER Declaration on Regionalism, <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism/>, (dostęp: 12.05.2018). Szerzej zob.: R. Szul, Regionalizm w Europie. Czynniki i ewolucja, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2013, nr 12, s. 107-134.

wyborów oraz w organ regionalny o kompetencjach wykonawczych i administracyjnych, w budżet z własnymi źródłami oraz w znaczny zakres zadań i kompetencji, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego. Region usytuowany jest między państwem a innymi poziomami organizacji terytorialnej. Warunek wyposażenia w osobowość prawną jest związany z zagwarantowaniem niezależności w stosunku do innych podmiotów (zwłaszcza państwa) oraz z zapewnieniem regionowi prawa posiadania własnego majątku i dysponowania nim, a także możliwości wykonywania zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Region posiadać powinien władze niezależne od administracji rządowej, przy czym uznaje się, że we współczesnych państwach demokratycznych podstawowym standardem jest posiadanie organu stanowiącego i kontrolnego o charakterze kolegialnym, pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Organ wykonawczy może mieć charakter zarówno kolegialny, jak i monokratyczny, z tym jednak, że w przypadku władzy wykonawczej może ona pochodzić z wyborów pośrednich lub bezpośrednich⁹⁴.

Jeszcze inna typologia regionów pozwala wyróżnić następujące jego rodzaje: region administracyjny, region samorządowy, region autonomiczny oraz region federalny⁹⁵. Kryterium rozróżnienia jest tutaj charakter prawny regionalizacji, pojmowanej jako proces prowadzący do utworzenia regionu określonego typu i rezultat tego procesu. Region administracyjny powstaje w wyniku terytorialnej dekoncentracji administracji rządowej, czyli przeniesienia niektórych zadań administracji ze szczebla centralnego na szczebel regionu. Jego władze są elementami systemu administracji rządowej, pozostają nadal w hierarchicznej zależności od organów centralnych, otrzymując kompetencje do względnie samodzielnego działania jedynie w ściśle oznaczonym zakresie zadań.

⁹⁴ J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 20.

⁹⁵ M. Kasiński, *Kształtowanie pozycji ustrojowej województwa jako regionu samorządowego*, [w:] *Regiony w prawie i praktyce. Polska – Ukraina*, red. K. Skotnicki, K. Wlaźlak, Łódź 2015, s. 12.

Region samorządowy powstaje w wyniku decentralizacji administracji publicznej, ma odrębną od państwa podmiotowość prawną. Jego władze, w granicach ustaw działają samodzielnie, w szerokim zakresie realizują zadania na rzecz interesu regionalnego. Nie są one elementami systemu administracji rządowej, lecz wchodzi – obok władz samorządu lokalnego – w skład systemu ustrojowego samorządu terytorialnego. Są wybierane bezpośrednio przez mieszkańców lub przez ich ciało przedstawicielskie i podlegają demokratycznej odpowiedzialności przed mieszkańcami. Konstytucyjnie lub ustawowo oznaczone organy państwowe sprawują nad nimi jedynie ograniczony nadzór prawny (nad legalnością, wyjątkowo tylko nad celowością działań)⁹⁶. Region autonomiczny jest instytucją konstytucyjnego ustroju politycznego państwa. W zakresie oznaczonym przez konstytucję i na niej opartym statucie autonomicznym jego organ stanowiący typu regionalnego parlamentu może wydawać akty prawne rangi ustawowej, a jego organ wykonawczy ma pozycję regionalnego rządu. Zakres samodzielności poszczególnych regionów autonomicznych bywa bardzo zróżnicowany, z reguły jednak jest ona znacznie większa niż w przypadku regionów samorządowych, a tym bardziej regionów administracyjnych⁹⁷. Wymienione prawnoustrojowe typy regionów mogą występować w państwach unitarnych jako następstwo ich regionalizacji. W państwach federalnych występują ponadto regiony federalne, jako następstwo federalizacji, to znaczy rezygnacji państwa dotychczas unitarnego z wyłączności władzy suwerennej na całym swoim terytorium i przekazania części tej władzy na rzecz regionów, bądź też utworzenia wspólnego państwa przez suwerenne dotychczas jednostki polityczne, dzielące się z państwem swoją suwerennością. Regiony federalne w rodzaju landów, kantonów, republik związkowych itp. nie wykonują jednak władzy terytorialnej, lecz część władzy państwowej, a ich funkcje mają odmienny

⁹⁶ Tamże.

⁹⁷ Tamże, s. 13.

sens polityczny⁹⁸. Z tym ostatnim modelem mamy do czynienia w przypadku regionów Federacji Rosyjskiej⁹⁹.

G. M. Fiedorow i W. S. Korniejewiec uważają, że w kontekście aktywnego rozwoju współpracy międzynarodowej podmiotów subpaństwowych, konieczne jest jeszcze rozróżnienie pomiędzy dwoma typami regionów: regionami transnarodowymi i regionami transgranicznymi. Regiony transnarodowe (ponadnarodowe) obejmują państwa, które są powiązane politycznie lub gospodarczo (regiony polityczne i regiony ekonomiczne) lub wykazują podobieństwa pod względem cech społeczno-kulturowych i (lub) etniczno-religijnych (regiony społeczne i regiony kulturowe). Regiony transnarodowe często powstają w oparciu o wspólne interesy polityczne, zinstytucjonalizowane poprzez traktaty międzynarodowe (przede wszystkim dla zapewnienia bezpieczeństwa militarnego, np. NATO)¹⁰⁰. Przykład Unii Europejskiej pokazuje skuteczność tworzenia regionów transnarodowych w oparciu o kształtowanie wspólnej przestrzeni gospodarczej, co również wzmacnia jedność polityczną UE i przyczynia się do powstania elementów wspólnoty społeczno-kulturowej¹⁰¹.

Samodzielność regionów w prowadzeniu własnej polityki (wewnętrznej i zewnętrznej) zależy przede wszystkim od charakteru poszczególnych państw. Współcześnie regiony stanowią w większości państw europejskich największą jednostkę podziału terytorialnego państwa, a ich status wynika z ustroju konstytucyjnego. W państwach zdecentralizowanych organy regionalne tworzone są niezależnie od organów centralnych (np. Wielka Brytania), a w krajach scentralizowanych podporządkowanie organów regionalnych przybiera postać wyznaczania

⁹⁸ Tamże.

⁹⁹ P. Joenniemi, A. Sergunin, Paradiplomacy as a Capacity-Building Strategy. The Case of Russia's Northwestern Subnational Actors, „Problems of Post-Communism” 2014, vol. 41, s. 19-20.

¹⁰⁰ G. M. Fiedorow W. S. Korniejewiec, Transgranicznyje riegiony w ijerarchiczeskoj sistiemie riegionow: sistiemnyj podchod, „Bałtijskij riegion” 2009, nr 2, s. 36.

¹⁰¹ G. M. Fiedorow W. S. Korniejewiec, O suszcznosti i sootnoszenii poniatij «riegion», «mieždunarodnyj», «transnacyonalnyj» i «transgranicznyj», „Wiestnik BFU im. I. Kanta” 2010, nr 3, s. 11.

przez organy centralne urzędników do kierowania sprawami w regionie (np. Finlandia). Klasyczną formą są państwa unitarne, w których status regionów jest stosunkowo najniższy, gdyż suwerenność prawna przysługuje wyłącznie organom centralnym. Natomiast w państwie federalnym suwerenność podzielona jest pomiędzy federację i jej członów (np. w Niemczech – landy, w USA – stany, w Belgii – regiony, w Rosji - republiki, kraje, obwody, okręgi). Z tego też względu samodzielność regionów federalnych jest dużo szersza w porównaniu do regionów w ramach państw unitarnych¹⁰².

Zgodnie z Konstytucją Federacji Rosyjskiej oraz ustawodawstwem rosyjskim, podmioty Federacji Rosyjskiej mają prawo do nawiązywania międzynarodowych i zagranicznych stosunków gospodarczych. Koordynacja tych relacji jest przedmiotem wspólnej jurysdykcji władzy centralnej i podmiotów Federacji. Możliwość prowadzenia współpracy zagranicznej podmiotów Federacji Rosyjskiej wynika z art. 71 Konstytucji Federacji Rosyjskiej, który stanowi, że Federacja Rosyjska i podmioty Federacji Rosyjskiej wspólnie koordynują kontakty międzynarodowe podmiotów Federacji Rosyjskiej i relacje gospodarcze z zagranicą oraz wykonywanie umów międzynarodowych zawartych przez Federację Rosyjską¹⁰³.

Na podstawie przepisów Konstytucji podmioty Federacji Rosyjskiej uzyskały szereg bardzo istotnych kompetencji, w tym wiele uprawnień z zakresu stosunków międzynarodowych, takich jak możliwość zawierania umów międzynarodowych, otwieranie przedstawicielstw za granicą czy też przystępowanie do organizacji międzynarodowych. Do końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku działalność podmiotów w tej sferze nie była należycie określona przez ustawodawstwo federacyjne. Brakowało bowiem stosownej w tej sprawie ustawy federalnej, która w sposób jasny

¹⁰² M. Perkowski, *Ustępująca ambiwalencja władzy wykonawczej, czyli współpraca zagraniczna polskich regionów a polityka zagraniczna państwa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20, s. 31–32.

¹⁰³ *Konstitucyja Rossijskoj Fiedieracyi* (priniata wsienarodnym gołosowanijem 12.12.1993) (s ucetom poprawok, wniesiennych Zakonami RF o poprawkach k Konstitucyi RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 21.07.2014 N 11-FKZ), <https://dokumenty24.ru/konstitutsiya-rf.html>.

regulowałyby te kwestie. Stąd też w rozwoju aktywności międzynarodowej podmiotów Federacji Rosyjskiej wyróżnia się dwa okresy. Pierwszy obejmuje lata od 1993 r. do 1999 r., to jest do czasu przyjęcia odpowiednich ustaw, i drugi po ich wejściu w życie. W pierwszym okresie wiele umów międzynarodowych podmiotów FR zawierano bez jasności co do celów, jakim miały służyć, nie były one uzgadniane z MSZ FR, a liczne postanowienia tych umów były sprzeczne z Konstytucją FR i ustawodawstwem federalnym. Swoista euforia władzy i możliwości, jakimi dysponowały podmioty Federacji Rosyjskiej na początku lat 90. sprawiła, że otwierały one swe przedstawicielstwa zagraniczne dość spontanicznie, bez głębszej analizy potrzeby¹⁰⁴.

W 1999 roku uchwalono ustawę federalną O zasadach i trybie rozgraniczenia przedmiotów kompetencji i uprawnień pomiędzy organami władzy państwowej Federacji Rosyjskiej a organami władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej oraz ustawę federalną z dnia 4 stycznia 1999 r. O koordynacji stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą podmiotów Federacji Rosyjskiej, które stworzyły bazę normatywną dla regulowania działalności międzynarodowej podmiotów Federacji Rosyjskiej. Dzięki tym przepisom działalność międzynarodowa regionów stała się bardziej przemyślana i poprawna z punktu widzenia ich zgodności z ustawodawstwem federalnym. Wiązało się to jednak z większą możliwością ingerencji władz federalnych w ich wartość merytoryczną. W części podmiotów wyraźnie zaznaczyła się tendencja do przekazywania podstawowych uprawnień związanych z działalnością międzynarodową organom władzy wykonawczej. Umowy zawierane przez podmioty Federacji z partnerami zagranicznymi stały się bardziej konkretne. Usystematyzowano także działalność w zakresie otwierania przedstawicielstw podmiotów za granicą, tj. zostały uchwalone akty

¹⁰⁴ J. Rychlik, Wybrane zagadnienia działalności międzynarodowej, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014 nr 2, s. 277

zarówno ogólne, jak szczegółowe, dotyczące statusu przedstawicielstw podmiotów FR za granicą¹⁰⁵.

Gwałtowny wzrost aktywności rosyjskich regionów na arenie międzynarodowej, ich zainteresowanie kwestiami międzynarodowymi, był efektem procesów globalizacyjnych, których Federacja Rosyjska stała się podmiotem po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Zagraniczna działalność gospodarcza stała się dla wielu regionów Federacji Rosyjskiej ważnym, a w niektórych przypadkach wręcz dominującym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego¹⁰⁶. Po upadku Związku Radzieckiego w kontekście zerwania tradycyjnych więzi gospodarczych, które ukształtowały się w ramach radzieckiej gospodarki nakazowej, wejście na arenę międzynarodową było postrzegane przez wiele podmiotów Federacji Rosyjskiej jako sposób na poprawę trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie. Rozwój współpracy międzynarodowej regionów nierozzerwalnie związany jest z tendencjami rozwojowymi, które zachodziły na obszarze Europy, ale także Federacji Rosyjskiej. Rozwój życia społeczno-gospodarczego w obszarach transgranicznych zintensyfikował rozwój stosunków międzynarodowych pomiędzy podmiotami Federacji Rosyjskiej.

Przyjmując podział Ivo Duchacheka dotyczący aktywności międzynarodowej regionów zaobserwować można w przypadku Rosji następujące jej formy:

- współpracę przygraniczną (transgraniczną), odbywającą się na poziomie mikroregionalnym;
- „paradyplomację” transregionalną – współpraca realizowana jest z udziałem regionów, które co prawda ze sobą nie sąsiadują, ale wchodzą w skład państw, graniczących ze sobą);

¹⁰⁵ Tamże, s. 277-278.

¹⁰⁶ J. Leonidowna Andriejewa, A. Witaljewicz Ratnier, Rieiony Rossii: processnaja i institucyjonalnaja sostawljajuszczaja wniesnieekonomiczeskoj diejatielnosti, „Trudy Karielskogo naucznoogo centra RAN” 2015, nr 3, s. 17-18.

- „paradyplomację” makroregionalną – aktywność międzynarodowa regionów nieograniczoną przez ramy geograficzne¹⁰⁷.

Wykorzystując typologię wspomnianej aktywności, która uwzględniałaby sposób zaangażowania regionów we współpracę międzynarodową, można wyszczególnić aktywność bezpośrednią i pośrednią. W odniesieniu do form bezpośredniej aktywności regionów Rosji mamy do czynienia z:

- tworzeniem podstaw prawnych aktywności międzynarodowej, które to działanie było szczególnie ważne i rozwijało się dynamicznie w okresie lat 90. Wówczas to rosyjskie regiony po raz pierwszy zetknęły się z możliwością współpracy ze światem zewnętrznym, a jednocześnie poszukiwały legitymizacji formalno-prawnej dla swych działań zewnętrznych;
- współpracą przygraniczną realizowaną w formie współpracy region – region i jednostka samorządu terytorialnego – jednostka samorządu terytorialnego. Współpraca ta jest w Rosji realizowana w ograniczonym stopniu w skutek ustawodawczej „próżni” na poziomie federalnym w zakresie zasad realizacji wspomnianej współpracy przygranicznej. Brak ustawodawstwa nie eliminuje np. możliwości udziału rosyjskich regionów i jednostek samorządu terytorialnego w pracach euroregionów¹⁰⁸, które to uznawane są za „główną zinstytucjonalizowaną formę współpracy przygranicznej” w Rosji;
- utrzymywaniem przez regiony kontaktów z zagranicą w celu przyciągania inwestorów i podnoszenia poziomu międzynarodowej rozpoznawalności regionu¹⁰⁹.

W kontekście aktywności międzynarodowej podmiotów Federacji Rosyjskiej często używa się terminu regiony transgraniczne, które charakteryzuje pewna spójność tożsamościowa, ponieważ opierają się one na powiązaniach między terytoriami różnych państw. Można podać

¹⁰⁷ M. Słowikowski, Przesłanki, formy i intensywność aktywności międzynarodowej podmiotów składowych Federacji Rosyjskiej, „Studia Wschodnioeuropejskie” 2015, nr 3, s. 47.

¹⁰⁸ Zob. np.: G. Fiedorow, W. Korniejewicz, Jewrorregiony — nowy format wzajemnej współpracy, „Kosmopolis” 2008, nr 2, s. 78-85.

¹⁰⁹ Tamże, s. 47-48.

wystarczająco dużo przykładów sąsiednich obszarów przygranicznych różnych państw, których z punktu widzenia najważniejszych cech je konstytuujących, są do siebie dość podobne. Można wskazać ten sam skład etniczny ludności, ścisłą specjalizację gospodarczą czy podobieństwo krajobrazu historyczno-kulturowego (zwłaszcza jeśli terytoria różnych krajów należały wcześniej do tego samego państwa)¹¹⁰. Rosyjskie regiony uczestniczą we współpracy transgranicznej na przykład w regionie Morza Bałtyckiego – Sankt Petersburg, obwód pskowski, Republika Karelii, a szczególnie aktywny na tym polu jest tutaj obwód kaliningradzki, który sąsiaduje z Polską i Litwą.

W Federacji Rosyjskiej jej podmioty nie posiadają suwerenności, dlatego nie mogą zawierać umów międzynarodowych, a porozumienia w zakresie międzynarodowych i zagranicznych stosunków gospodarczych są możliwe tylko z podmiotami subpaństwowymi i jednostkami administracyjno-terytorialnymi innych krajów za zgodą rządu Federacji Rosyjskiej. Podmioty wchodzące w skład Federacji Rosyjskiej zawierają tego typu porozumienia. Dokumenty te mogą mieć różne nazwy: memorandum, deklaracja, umowa. Na przykład protokół ustaleń między rządem regionu Leningradu (Federacja Rosyjska) a rządem prowincji Chuncheonnam-do (Republika Korei) z 2000 roku; Wspólna deklaracja w sprawie współpracy regionalnej między regionem Leningradu a krajem związkowym Meklemburgia-Pomorze Przednie z 2002 roku; Umowa o współpracy handlowej, gospodarczej, naukowej, technicznej i kulturalnej między Regionem Wołgograd Federacji Rosyjskiej a Państwem Boliwarskim Boliwariańskiej Republiki Wenezueli z dnia 14 grudnia 2001 roku działania takie umowy (oświadczenia, memorandum itp.) dzielą się na nieograniczone i pilne (zwykle zawierane na okres od trzech do pięciu lat z prawem przedłużenia).

Główne kierunki współpracy realizowanej w ramach porozumień paradyplomatycznych to:

¹¹⁰ W. S. Korniejewiec, *Международные трансакционные и трансграничные регионы: признаки, особенности, иерархия*, „Вестник БГУ им. И. Канта” 2010, nr 1, s. 28.

- rozwój gospodarki regionalnej poprzez poprawę infrastruktury regionów przygranicznych;
- planowanie terytorialne regionalne i lokalne z uwzględnieniem współpracy transgranicznej;
- komunikacja, transport i łączność; nauka, nowe technologie, edukacja;
- opieka zdrowotna, sport i turystyka;
- poprawa stanu środowiska;
- sprzyjanie poszerzaniu kontaktów między mieszkańcami obszarów przygranicznych,
- podnoszenie jakości życia ludności poprzez opracowywanie i wdrażanie działań na rzecz wzrostu zatrudnienia¹¹¹.

Paradyplomacja rosyjskich jednostek subnarodowych jest stosunkowo dobrze zbadanym tematem. Literatura rosyjska na temat paradyplomacji okresu prezydentury Borysa Jelcyna jest szczególnie bogata, ponieważ w latach 90. rosyjskie jednostki subpaństwowe cieszyły się znaczną autonomią i – z tego powodu – były szczególnie aktywne na arenie międzynarodowej¹¹². Należy zauważyć, że aktywność międzynarodowa podmiotów subpaństwowych Federacji Rosyjskiej pozostawała kwestią sporną w badaniach akademickich i opracowaniach eksperckich. Część autorów postrzegała ją przede wszystkim w kategoriach zagrożenia spójności państwa. W tym wypadku, działalność paradyplomatyczna, łączona była z procesami dezintegracyjnymi Federacji Rosyjskiej. Aktywność władz regionalnych w przestrzeni międzynarodowej opisywano jako niepoddaną kontroli władz federalnych i nieskoordynowaną z polityką zagraniczną państwa, chaotyczną, niekonsekwentną oraz krótkowzroczną. Z kolei inna grupa badaczy skupiała się w swoich pracach na pozytywnych skutkach paradyplomacji dla Federacji Rosyjskiej, zarówno

¹¹¹ I. W. Łogwinowa, *Formy międzynarodowego sotrudniczestwa subjektow fiedieratiwnych gosudarstw*, „Międzynarodowe prawo” 2017, nr 1, s. 38-46.

¹¹² A. F. Linieckij, A. G. Tarasow A. G., W. Je. Kowalew, *Rol riegionow wo wniesnietorgowoj diejatielnosti Rossii w usłowijach nowych gieopoliticeskich wyzowow*, „Ekonomika riegiona” 2017, tom 13, s. 827-838.

w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Stwierdzali oni, że działalność paradiplomacyjna sprzyjała demokratyzacji i budowaniu społeczeństwa otwartego nawet w warunkach wzmacniania pionowej struktury władzy po 2000 roku i nasileniu tendencji autorytarnych. Podkreślano również, że formalne rozszerzanie kompetencji regionów w sferze międzynarodowej (ze szczególnym uwzględnieniem regionów przygranicznych) podniesie efektywność polityki zagranicznej Rosji jako całości¹¹³.

W porównaniu z latami 90. aktywność międzynarodowa rosyjskich regionów jest obecnie mniej spektakularna ze względu na zwiększoną centralizację systemu stosunków federalnych, a co za tym idzie, postępującą konsolidację wyborczą autorytaryzmu w Rosji. Centrum zostało podporządkowane władzom regionalnym w obszarach prawnych i politycznych, co doprowadziło do centralizacji regionalnej współpracy międzynarodowej. Centrum federalne ma teraz niewątpliwie więcej do powiedzenia niż w latach 90. na temat interakcji regionu z zagranicznymi partnerami¹¹⁴. Rosyjscy autorzy analizujący problem aktywności międzynarodowej regionów przed i po roku 2000 formułowali opinie, że nastrojom ambiwalencji po stronie centrum, w odniesieniu do tego aspektu funkcjonowania rosyjskiego federalizmu, towarzyszyły próby marginalizacji znaczenia regionów z punktu widzenia funkcjonowania polityki zagranicznej rosyjskiego państwa. Wynikało to jak z przeświadczenia, że wszystko co jest związane z bezpieczeństwem i polityką zagraniczną jest i powinno pozostać wyłączną domeną centrum federalnego¹¹⁵.

Centrum federalnemu nie zależało na ułatwianiu regionom rozwoju współpracy międzynarodowej, poprzez ustanawianie prostych i czytelnych

¹¹³ M. Raś, dz. cyt., s. 80-81.

¹¹⁴ M. Pietrasiak, M. Słowikowski, The International Activity of Federal Subjects of the Russian Federation on the Case of the Far East, [w:] M. Pietrasiak, G. Bywalec, G. Kamiński, T. Mierzejewski, D. Słowikowski, Paradiplomacy in Asia: case studies of china, India and Russia, Łódź 2018, s. 139.

¹¹⁵ M. Słowikowski, Centrum federalne wobec problemu aktywności międzynarodowej regionów w kontekście ewolucji stosunków federacyjnych w Rosji, "Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2016, nr 3, s. 142.

reguł odnośnie do współpracy przygranicznej (transgranicznej). Taka współpraca miała się odbywać tylko w oparciu o takie zasady, które korespondowałyby z interesami całego państwa i gwarantowałyby realizację celów sformułowanych przez państwo. Jak twierdzi M. Słowikowski tego rodzaju etatystyczne podejście do „paradyplomacji” jest w chwili obecnej w Rosji realizowane w praktyce i stanowi m.in. pochodną zmian, jakie dokonały się w strukturze elit politycznych Rosji po 1999 roku¹¹⁶.

Regiony Federacji Rosyjskiej w latach 90. zawierały umowy z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi (miedzy innymi: UNESCO, UNIDO, Rada Europy i Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Euroarktyczna Rada Morza Barentsa, Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego), oraz podmiotami subpaństwowymi. Część z tych umów nosiła charakter traktatów międzynarodowych. Obecnie, podmioty Federacji Rosyjskiej zawierają z jednostkami subpaństwowymi innych państw porozumienia, nie mające charakteru prawnomiędzynarodowego. Dokonują tego wyłącznie za wiedzą i akceptacją władz federalnych. Umowy z innymi państwami zawierane są wyłącznie za zgodą rządu Federacji Rosyjskiej. Podobnie rzecz się ma z przedstawicielstwami rosyjskich regionów za granicą. W ostatnich dekadach XX wieku podmioty Federacji Rosyjskiej posiadały własne placówki zagraniczne, w tym przedstawicielstwa o statusie dyplomatycznym. Aktualnie, regiony mogą uczestniczyć w pracy przedstawicielstw dyplomatycznych Rosji lub realizować działalność poza granicami państwa poprzez „paradyplomację” – otwieranie stałych bądź czasowych placówek, które nie mają charakteru dyplomatycznego, biur handlowych, ośrodków promocyjnych czy organizowanie wystaw i konferencji¹¹⁷.

¹¹⁶ Tamże, s. 143.

¹¹⁷ M. Raś, Regiony Federacji Rosyjskiej w stosunkach międzynarodowych, [w:] Poziomy analizy stosunków międzynarodowych, Tom II, red. E. Haliżak, M. Pietraś, Warszawa 2013, s. 850.

Zakończenie

Amerykańscy naukowcy Honoré Catudal i G.W.S. Robinson, którzy zajmowali się sytuacją enklaw w okresie 1950-1980 XX wieku stwierdzili, że rozwój enklawy zależy od trzech podmiotów: państw sąsiednich, państwa, którego częścią jest enklawa oraz od samej enklawy. Z kolei Susanne Nies pisała, że wszystkim enklawom właściwe są cztery grupy problemów, a związane z: dostępnością; sposobem rządzenia; gospodarką i specyfiką tożsamości (w porównaniu z państwem „macierzystym”). Przykładowo, kwestia dostępności do enklawy oraz ich komunikacja z państwem macierzystym stanowi istotne żywotne znaczenie dla każdej enklawy. Ten problem może być, i nierzadko jest, źródłem poważnych konfliktów. Wystarczy przypomnieć sytuację z tak zwanym „polskim korytarzem”, który przed II wojną światową oddzielał Prusy Wschodnie od pozostałej części Niemiec lub blokadę Berlina Zachodniego i problem dostępu do niego z Republiki Federalnej Niemiec. Ale również obecnie, w dobie kiedy granice w warunkach globalizacji stopniowo tracą swoje funkcje barierowe, problem dostępu z enklawy do oddalonej metropolii w dalszym ciągu stanowić może czynnik konfliktogenny, co podkreśliłem w wynikach swoich badań.

Problemy państw posiadających enklawy związane są również z kwestiami bezpieczeństwa, które zostały omówione w kolejnej części. Enklawy stać się mogą „bazą wypadową” do napaści na państwo sąsiednie (jak w przypadku Gdańska w 1939 roku) lub bazami dla ekstremistów, walczących przeciw państwu macierzystemu, jak w przypadku bojowników z islamskiego ruchu Uzbekistanu, którzy próbowali przedrzeć się do uzbeckich i tadżyckich enklaw, położonych na terytorium kirgiskim, czy hiszpańskich enklaw w Maroku i Pirenejach, które wykorzystywane były w przygotowaniach buntu z 18 lipca 1936 roku, który dał początek wojnie domowej w Hiszpanii. W enklawach przekształcających się z wojskowych w

ekonomiczne konieczna jest szczególna kontrola nad wycofywaną bronią, gdyż istnieje niebezpieczeństwo dostania się jej w ręce terrorystów czy separatystów. Bezpieczeństwu może również zagrozić nielegalna imigracja, która wynika najczęściej ze specyficznych właściwości gospodarczych regionu czy położenia geograficznego.

Wieloaspektowe badanie uwarunkowań funkcjonowanie enklaw w systemie międzynarodowym dostarcza wiedzy na temat optymalnych modeli rozwojowych enklaw, ale również wskazuje, na najważniejsze problemy i sposoby ich przewyższania, które często mają charakter bardzo praktyczny. Enklawowe położenie obiektywnie wzmacnia zależność od państw sąsiednich, od ich woli politycznej, interesów oraz przepisów, które dane państwo przyjmuje odnośnie swojego reżimu wizowego. W sytuacjach zaostrezenia stosunków może powstać pokusa „zagrania kartą enklawowości” poprzez ograniczenie dostępu mieszkańców enklawy do państwa macierzystego. Problemem jest również kwestia dostępu do enklawy z terytorium państw sąsiednich. Z jednej strony, wydaje się racjonalne zapewnić bezwizowy wjazd do enklawy obywatelom państw sąsiednich (lub tylko regionów przygranicznych) w celu przewyższania ekonomicznej izolacji i budowania transgranicznych relacji, z drugiej – państwo macierzyste może obawiać się, że takie rozwiązanie osłabi możliwość kontroli dostępu do enklawy i doprowadzi do osłabienia związków z innymi regionami własnego państwa (zwłaszcza, jeżeli mieszkańcy enklawy, w ramach przyjaznego gestu otrzymają możliwość bezwizowego lub ułatwionego wjazdu na terytorium państw sąsiednich). Warunki, na jakich możliwy jest wjazd do enklawy zawsze stawia państwo macierzyste przed dylematem: rekompensować gospodarczą izolację za pomocą liberalnego reżimu wizowego czy kontrolować dostęp do enklawy, aby „przywiązać” ją do siebie.

Należy również podkreślić, że badanie uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych funkcjonowania enklaw, posłużyć również może do próby skonstruowania modelu władzy, jakie powinny przyjmować państwa wobec własnych enklaw. Z punktu widzenia sposobu rządzenia kluczowe jest to,

że w enklawach trudno jest oddzielić sferę polityki wewnętrznej od zewnętrznej, ponieważ wiele spraw wewnętrznych (jak na przykład straż pożarna, policja, telefon, poczta, transport, ochrona zdrowia, edukacja i in.) w nierozzerwalny sposób wiąże się z interesami – często sprzecznymi z interesami państwa macierzystego – państw trzecich. Wskutek tego zwykły w warunkach innych państw podział kompetencji między centrum i regionami okazuje się niemożliwy do zastosowania w odniesieniu do enklaw.

Bibliografia

AER Declaration on Regionalism, <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism>.

Afanasjewski N., Miejsce Kaliningradu w europejskiej polityce Rosji, [w:] *Przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego*, Kraków 2003.

Aguirre I., Making sense of paradiplomacy? Anintertextual enquiry about a concept in search of a definition, „Regional & Federal Studies” nr 9.

Aldecoa F., Towards plurinational diplomacy in the deeper and wider European Union (1985-2005), [w:] *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments*, red. F. Aldecoa, M. Keating, New York 1999.

Amen M., Toly N., McCarney P., Segbers K., Sighting or Slighting Cities in International Relations, [w:] *Cities and Global Governance. New Sites for International Relations*, red. M. Amen, N. Toly, P. McCarney, K. Segbers, Surrey 2011.

Barbag J., *Geografia polityczna ogólna*, Warszawa 1976.

Bickerton J., Gagnon A. G., Regions, [w:] *Comparative Politics*, red. D. Caramani, Oxford 2011.

Bierzyńska-Sudoł M., Dyplomacja samorządowa jako innowacyjny instrument zarządzania regionem, „Świat Idei i Polityki” 2016, Tom 15.

Błagodatskich W. G., Kierimow A. A., Koncept paradiplomatii w politologiczeskom diskursie: suszcznost' i osnovnyje napravlenija issledowanij, „Socjalno-politiceskije nauki” 2017, nr 6.

Boratyński S., Dwutorowość dyplomacji, „Sprawy Międzynarodowe” 1960, nr 2.

Butler R., Paradiplomacy, [w:] *Studies in Diplomatic Historiography in Honour*, red. A. O. Sarkissian, London 1961.

Catudal H., Exclaves, „Cahiers de géographie du Québec”, 1974, No. 43.

Chełminiak M., Kotowicz W., Modzelewski W.T., The Polish-Russian Cross-border cooperation. Institutional conditions and perspectives of regional

development, [w:] Problems of regional development in border regions of Ukraine and Poland, red. T. Palmowski, Y. Matviyishyn, Lviv 2006.

Chełminiak M., Obwód Kalininigradzki FR w Europie, Toruń 2009.

Cornago N., Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation, „Regional & Federal Studies” 1999, nr 9.

Cornago N., Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation, [w:] Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments, red. F. Aldecoa, M. Keating, New York 1999.

Cornago N., On the Normalization of Sub-State Diplomacy, [w:] Regional Sub-State Diplomacy Today, red. D. Criekemans, Leiden-Boston 2010.

Criekemans D., Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders, „The Hague Journal of Diplomacy” 2010, nr 1-2.

Criekemans D., Regional Sub-State Diplomacy From A Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia And Flanders, [w:] Regional Sub-State Diplomacy Today, red. D. Criekemans, Leiden 2010.

Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Warszawa 2012.

Dolnicki B., Województwo samorządowe jako region, [w:] Regiony – między państwem a Europą. Modele porównawcze i perspektywy rozwoju, Katowice 2009.

Duchacek I. D., Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations, [w:] Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, red. H. J. Michelmann, P. Soldatos, Oxford 1990.

Dumała H., Współpraca zdecentralizowana – forma paradyplomacji i instrument polityki Unii Europejskiej na rzecz rozwoju, [w:] Poziomy analizy stosunków międzynarodowych, red. E. Haliżak, M. Pietraś, Warszawa 2013.

Dunne T., Hansen L., Wight C., The end of International Relations theory?, „European Journal of International Relations” 2013, nr 19.

Duran M., *Mediterranean Paradiplomacies. The Dynamics of Diplomatic Reterritorialization*, Leiden 2015.

Fiedorow G. M., Korniejewiec W. S., O suszcznosti i sootnoszenii poniatij «riegion», «mieždunarodnyj», «transnacyonalnyj» i «transgranicznyj», „Wiestnik BFU im. I. Kanta” 2010, nr 3.

Fiedorow G. M., Korniejewiec W. S., Transgranicznyje riegiony w ijerarchiczeskoj sistiemie riegionow: sistiemnyj podchod, „Bałtijskij riegion” 2009, nr 2.

Fiedorow G. M., Riegion kak tierritorialnaja sistiema, „Wiestnik Rossijskogo gosudarstwiennoho uniwersitieta im. I. Kanta” 2010, nr 1.

Fiedorow G., Korniejewiec W., Jewroriegiony — nowyj format wzaimodiejstwija, „Kosmopolis” 2008, nr 2.

Hocking B., *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*, 1993.

Hosnajan T., *Life, the Law and the Politics of Abandonment: Everyday Geographies of the Enclaves in India and Bangladesh*, Durham 2001.

Jackson P. T., Nexon D., Paradigmatic Faults in International-Relations Theory, „International Studies Quarterly” 2009, nr 4.

Jeriemina N., Paradiplomacija: nowyj gołos riegionow w sowriemiennom dipłomaticzeskom koncertie?, „Mirowaja ekonomika i mieždunarodnyje otnoszenija” 2012, nr 6.

Joenniemi P., Sergunin A., Paradiplomacy as a Capacity-Building Strategy. The Case of Russia's Northwestern Subnational Actors, „Problems of Post-Communism” 2014, vol. 41.

Joenniemi P., Sergunin A., Russian Subnational Actors: Paradiplomacies in the European and Russian Arctic, [w:] *Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate*, ed. L. Heininen, New York 2016.

Jones R., Sovereignty and statelessness in the border enclaves of India and Bangladesh, „Political Geography”, 2008, nr 28.

Juriewna B., *Istoriko-politiczieskaja specyfika ispanskich gorodow na sewerie Afriki*, Moskwa 2003.

Kaiser R., Sub-state governments in international arenas: Paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America, „Participation” 2003, tom 27, nr 1.

Kamiński T., Paradiplomacy – Discourse Analysis and Research Conceptualization, [w:] Paradiplomacy in Asia. Case studies of China, India and Russia, red. M. Pietrasiak, G. Bywalec, T. Kamiński D. Mierzejewski, M. Słowikowski, Łódź 2018.

Kasiński M., Kształtowanie pozycji ustrojowej województwa jako regionu samorządowego, [w:] Regiony w prawie i praktyce. Polska – Ukraina, red. K. Skotnicki, K. Wlaźlak, Łódź 2015.

Keating M., Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies, „Regional & Federal Studies” 1999, nr 9.

Kincaid J., Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: Conflict and co-operation, [w:] Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, red. H. J. Michelmann, P. Soldatos, Oxford 1990.

Konstitucyjja Rossijskoj Fiedieracyi»(priniata wsienarodnym gołosowanijem 12.12.1993) (s uczetom poprawok, wniesiennych Zakonami RF o poprawkach k Konstitucyi RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 21.07.2014 N 11-FKZ), <https://dokumenty24.ru/konstitutsiya-rf.html>.

Korniejewiec W. S., Mieždunarodnyje transnacyonalnyje i transgranicznyje riegiony: priznaki, osobiennosti, ijerarchija, „Wiestnik BFU im. I. Kanta” 2010, nr 1.

Kuznetsov A. S., Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs, London-New York 2015.

Lecours A., Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions, „International Negotiation” 2002, nr 7.

Lemańska J., Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym, Kraków 2006.

Leonidowna Andriejewa J., Witaljewicz Ratnierz A., Riegiony Rossii: processnaja i institucyjonalnaja sostawljajuszczaja wniesznieekonomiczeskoj diejatielnosti, „Trudy Karielskogo naucznoego centra RAN” 2015, nr 3.

Linieckij A. F., Tarasow A. G., Kowalew W. Je., Rol riegionow wo wnieszniertorgowej diejatielnosti Rossii w usłowijach nowych gieopoliticeskich wyzowow, „Ekonomika riegiona” 2017, tom 13.

Linieckij A. F., Tarasow A. G., Kowalew W. Je., Rol riegionow wo wnieszniertorgowej diejatielnosti Rossii w usłowijach nowych gieopoliticeskich wyzowow, „Ekonomika riegiona” 2017, tom 13, s. 827-838.

Lipscy P. Y., Renegotiating the World Order. Institutional Change in International Relations, Cambridge 2016.

Lundén T., Exclaves – Geographical and Historical Perspectives, [w:] European exclaves in the process of de-bordering and re-bordering, J. Jańczak, P. Osiewicz (red.), Berlin 2012.

Łogwinowa I. W., Formy międzynarodowego sotrudniczestwa subjektow fiedieratiwnych gosudarstw, „Międzynarodnoje prawo” 2017, nr 1.

Łoś-Nowak T., Dyplomacja w ponowoczesności, [w:] Nowe oblicza dyplomacji, red. B. Surmacz, Lublin 2013.

Malendowski W., Enklawa, [w:] Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych, red. C. Mojsiewicz, Wrocław 1998.

Martinez R. Z., Paradiplomacy in North America: Canadian Provinces' Relations with Their U.S. and Mexican Counterparts, „Norteamérica” 2017, Vol. 12, Issue 2.

McMillan S. L., The involvement of state governments in U.S. foreign relations, New York 2012.

Modzelewski W. T., Paradyplomacja regionów. Studium województw polski wschodniej, Olsztyn 2016.

Modzelewski W. T., Żukowski A., Kategorie pogranicza w politologii: aspekty teoretyczne i praktyczne „Pogranicze. Polish Borderland Studies” 2013, nr 1.

Molo B., Stosunki międzynarodowe – pojęcie, zakres oraz forma z perspektywy wybranych teorii i podejść badawczych, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 3.

Mügge L., Transnationalism as a Research Paradigm and Its Relevance for Integration, [w:] Integration Processes, red. B. Garcés-Mascreñas, R. Penninx, Berlin 2016.

Nasyrow I. R., Mieżdunarodnoje sotrudnichestwo riegionow: mirowaja praktika i opyt Tatarstana, Kazan' 2007.

Nasyrow I. R., Mieżdunarodnoje sotrudnichestwo riegionow: mirowaja praktika i opyt Tatarstana, Kazan' 2007.

Otok S., Geografia polityczna. Geopolityka - państwo – ekopolityka, Warszawa 2001.

Palmowski T., New Bipolar Pattern, [w:] Possibilities for Co-operation between Kaliningrad Region of Russia and Northern Poland within The EU-Enlargement Process, red. G. Fedorov, V. Korneeva, T. Palmowski, Kaliningrad 2003.

Paquin S., Lachapelle G., Why do sub-states and regions practice international relations, [w:] Mastering Globalization. New sub-states governance and strategies, red. G. Lachapelle, S. Paquin, London-New York 2005.

Parteka T., Regiony i system terytorialny, [w:] Regiony, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.

Perkowski M., Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce, Białystok 2013.

Perkowski M., Ustępująca ambiwalencja władzy wykonawczej, czyli współpraca zagraniczna polskich regionów a polityka zagraniczna państwa, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20.

Perkowski M., Zoń W., Pełnoletnie województwo podlaskie w Unii Europejskiej, Białystok 2018.

Pietrasiak M., Problem autonomii regionów Rosji w sferze aktywności międzynarodowej na przykładzie rosyjskiego Dalekiego Wschodu, „Nowa Polityka Wschodnia” 2017, nr 1.

Pietrasiak M., Słowikowski M., The International Activity of Federal Subjects of the Russian Federation on the Case of the Far East, [w:] M. Pietrasiak,

G. Bywalec, G. Kamiński, T. Mierzejewski, D. Słowikowski, *Paradiplomacy in Asia: case studies of china, India and Russia*, Łódź 2018.

Policy Paradigms, Transnationalism, and Domestic Politics, red. G. Skogstad, Toronto 2011

Raś M., *Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym*, „*Stosunki Międzynarodowe – International Relations*” 2016, nr 3.

Raś M., *Aktywność międzynarodowa regionów Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2018.

Raś M., *Podejście transnarodowe*, [w:] *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, red. R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając, Warszawa 2015.

Raś M., *Regiony Federacji Rosyjskiej w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, Tom II, red. E. Haliżak, M. Pietraś, Warszawa 2013.

Robinson G.W.S., *Exclaves*, „*Annals of the Association of American Geographers*”, 1959, No. 3.J.

Rożkow-Jureckij, *Poniatia anklaw, enklaw, eksklaw i ich izpolzowanie dla polityko-gieograficzeskoj charakteristiki kaliningradskoj oblasti*, „*Naucznyje Soobszcienija*” 2013.

Rychlik J., *Wybrane zagadnienia działalności międzynarodowej*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2014 nr 2.

Sakson A., *Teraźniejszość i przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego. Aspekty polityczne i kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego*, „*Przegląd Zachodni*”, 1993, nr 3.

Salomon M., *Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil*, [w:] *Cities and Global Governance. New Sites for International Relations*, red. M. Amen, N. J. Toly, P. L. McCarney, K. Segbers, Surrey 2011.

Samorządy lokalne i współpraca na rzecz rozwoju Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie samorządów lokalnych i współpracy na rzecz rozwoju (2006/2235(INI)), „*Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*”, P6_TA(2007)0083, 13.12.2007.

Słowikowski M., Centrum federalne wobec problemu aktywności międzynarodowej regionów w kontekście ewolucji stosunków federacyjnych w Rosji, "Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2016, nr 3.

Słowikowski M., Przesłanki, formy i intensywność aktywności międzynarodowej podmiotów składowych Federacji Rosyjskiej, „Studia Wschodnioeuropejskie” 2015, nr 3.

Soldatos P., An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors, [w:] Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, red. H. J. Michelmann, P. Soldatos, Oxford 1990.

Stefanova B. M., The European Union and Europe's New Regionalism The Challenge of Enlargement, Neighborhood, and Globalization, New York 2016.

Surmacz B., Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy. Struktury. Funkcje, Lublin 2015.

Szczepkowski J., Region, regionalizacja, polityka regionalna - teoria i praktyka, oczekiwania i doświadczenia, „Biuletyn Pomorze Nadwiślańskie”, 1992, nr 2.

Szul R., Regionalizm w Europie. Czynniki i ewolucja, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2013, nr 12.

Tavares R., Paradiplomacy: cities and states as global players, New York 2016.

Tomaszewski K., Regiony w procesie integracji europejskiej, Warszawa 2007.

Trzcielińska-Polus A., Samorządowy wymiar polityki zagranicznej regionów (na przykładzie Śląska Opolskiego), „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2015, t. 3, nr 2.

Wardomski L., Worobjowa L., Jerszow A., Obwód Kaliningradzki FR: Problemy i perspektywy, [w:] Dwa spojrzenia na Kaliningrad, Warszawa 1995.

Wellmann C., Russia's Kaliningrad Exclave at the Crossroads, „SAGE Cooperation and Conflict”, 1996, V. XXXI.

Wendt J., Changes in the Geopolitical and Geostrategical Position of the Kaliningrad District, [w:] Economic, Geopolitical nad Social Problems of Cooperation between Kaliningrad and Poland, red. T. Palmowski, G. Fedorov, V. Korneevets, Gdynia-Pelplin 2003.

Witkowska M., Podejście transnarodowe w badaniach nad procesami politycznymi zachodzącymi w Unii Europejskiej, „Studia Politologiczne” 2013, nr 27.

Żęgota K., Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym, „Przegląd Geopolityczny”, 2014, t. 8.