

# Strategisch stukje Rusland

## Kaliningrad binnen enkele jaren volledig omgeven door EU-gebied

De uitbreiding van de EU leidt tot verschuiving van 'harde' en 'zachte' grenzen. De harde grens van 'Fort Europa' wordt naar het oosten verplaatst. Dat heeft belangrijke consequenties voor de betrokken grensgebieden. Eén gebied krijgt te maken met een wel heel specifieke problematiek. De Russische exclave Kaliningrad zal na de toetreding van Polen en Litouwen aan de landzijde geheel omgeven zijn door EU-grondgebied. Bij het zoeken naar een oplossing voor de transitproblematiek die hierdoor ontstaat is van zowel Russische als EU-zijde veel creativiteit en flexibiliteit vereist.

MAARTEN HOGENSTIJN

Rond Baarle-Hertog en Baarle-Nassau liggen een aantal kleine stukjes Belgisch grondgebied die geheel omgeven zijn door Nederlands grondgebied. Voor Nederland zijn die gebiedjes enclaves, voor België exclaves. Een enclave is een geheel door een ander land omsloten gebied. Een exclave is een gebied dat afgescheiden is van het 'hoofdgebied' van een land. Een gebied kan dus zowel enclave als exclave zijn (in het geval van Baarle-Nassau), maar een gebied kan ook alleen maar een exclave zijn. Dat is het geval als het gebied niet geheel omgeven is door één ander land. Cabinda is bijvoorbeeld een stukje Angola dat omsloten wordt door de twee Congo's, maar ook grenst aan zee. Alaska ligt niet vast aan de rest van de Verenigde Staten: het grenst aan Canada en ligt aan zee. Afgescheiden zijn van het hoofdgebied van een land is per definitie onhandig. Maar nergens is de exclaveproblematiek zo actueel en nijpend als in Kaliningrad. Deze oblast (een soort provincie) van de Russische Federatie heeft sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie steeds meer last gekregen van haar geopolitieke status. Het gebiedje aan de Oostzee wordt omsloten door Polen en sinds 1991 door de nieuwe staat Litouwen. Om de huidige positie van Kaliningrad te kunnen verklaren is het noodzakelijk om kort in te gaan op de historische achtergrond van het gebied. De status van exclave is van recente datum: pas in 1946 ontstonden zowel het gebied als de naam Kaliningrad. Tot 1945 was het huidige gebied Kaliningrad deel van Oost-Pruisen en daarmee van het Duitse Rijk. Kaliningrad heette Königsberg en was een belangrijk handelscentrum aan de Oostzee. Het omliggende gebied stond bekend als de graanschuur van Duitsland. De vroegere Hanzestad bezat een rijk cultureel leven, een grote universiteit en diverse theaters. Verschillende schrijvers, waaronder de filosoof Immanuel Kant, woonden en werkten in Königsberg.



(Foto Maarten Hogenslijn)

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd er zwaar om de stad gevochten. Na een wekenlange belegering wist het Rode Leger in 1944 Königsberg in te nemen. Veel van de inwoners waren toen al gevlucht en de resterende Duitsers werden door de Russische soldaten verdreven. Vele Duitsers kwamen hierbij om het leven.

Na de oorlog werd het gebied aan de Sovjetunie toegekend. Het werd vernoemd naar de toen juist overleden president van de Sovjetunie, Michael Kalinin. Indertijd was Stalin de werkelijke machthebber in de Sovjetunie. Zijn officiële functie was partijleider van de communistische partij. Michael Kalinin bekleedde de ceremoniële functie van president. De autoriteiten besloten het gebied bij de grootste Sovjetrepubliek Rusland te voegen, zodat rechtstreekse controle vanuit Moskou kon worden uitgeoefend. Het was als meest westelijke stukje Sovjetunie immers van groot strategisch belang.

Er werd een nieuwe bevolking aangevoerd voor het gebied: voornamelijk Russen, maar ook Oekraïners en Wit-Russen. Duitse gebouwen werden gesloopt en vervangen door stalinistische architectuur. De Baltische vloot werd in de (ijsvrije) haven gelegerd, en het gebied werd afgesloten voor buitenlanders. De economie stond in dienst van het leger.

Dit alles veranderde na het uiteenvallen van de Sovjetunie. Het hele land kwam in een diepe economische crisis terecht, maar Kaliningrad werd harder dan gemiddeld getroffen. De Baltische vloot was nauwelijks meer nodig en bleef liggen roesten in de haven. De rest van de economie stortte in. Nog steeds ligt het inkomen in de oblast 35 procent lager dan in de Russische Federatie als geheel.

### In de trein moeten alle deuren op slot

De economische neergang was voor een deel te wijten aan de plotseling ontstane exclavesituatie. Opeens was Kaliningrad afgesloten van de rest van de Russische Federatie door twee nieuwe landen: Litouwen en Wit-Rusland. Personen kregen te maken met douanecontroles, goederen met invoerheffing.

*Parade op 'bevrijdingsdag'. De recente geschiedenis van Kaliningrad is sterk verbonden met het leger.*

*De grens is niet het enige obstakel voor het verkeer in de exclave.*

gen. Vooral de relatie met Litouwen was problematisch; met Wit-Rusland werden al snel afspraken gemaakt. Uiteindelijk werden ook met Litouwen verdragen gesloten. Zo konden treinen op weg van het Russische 'vasteland' naar Kaliningrad over Litouws grondgebied rijden zonder douanecontroles, op voorwaarde dat de deuren onderweg op slot gingen.

Om de regio economisch vooruit te helpen werd er in 1992 een 'Free Economic Zone' van het gebied gemaakt. Buitenlandse en lokale bedrijven in Kaliningrad kregen onder deze regeling economische privileges, zoals vrijstelling van import- en exportheffingen. De zone was geen succes en werd in 1995 opgeheven. Dat bracht al helemaal geen voorspoed, zodat de vrijhandelszone een jaar later nieuw leven ingeblazen werd. Kaliningrad was voortaan een 'Special Economic Zone'. Maar door corruptie en onduidelijke wetgeving werd dat evenmin een succes. De Sovjetmentaliteit bleek bij velen in Kaliningrad nog springlevend, waardoor potentiële investeerders veel hordes te overwinnen hadden.

De enige industrie van formaat in de regio (sinds het wegvallen van de militaire industrie die gerelateerd was aan de aanwezigheid van de Baltische vloot) is de winning van barnsteen (amber). Deze natuurlijke hulpbron zou de regio vooruit kunnen helpen. Maar volgens schattingen van de EU wordt ruim 90 procent van de opbrengsten uit de barnsteenmijnen illegaal de grens over gesmokkeld.

De algehele economische achteruitgang heeft er toe geleid dat er een levendige informele economie is ontstaan. Vele activiteiten zijn gebaseerd op grensoverschrijdende pendelhandel en smokkel. Het prijsverschil in bijvoorbeeld alcohol maakt smokkel naar met name Polen zeer lonend. Naar schatting is de informele sector goed voor meer dan 50 procent van het BBP van Kaliningrad. Economische crisis of niet: Kaliningrad blijft het meest westelijke stukje Rusland en daarmee van strategisch belang. Gedurende het laatste decennium zijn verschillende radicale oplossingen gepresenteerd om de economische en politieke problemen van Kaliningrad te boven te komen. Kaliningrad zou een



vierde onafhankelijke Baltische staat moeten worden, weer onderdeel moeten gaan uitmaken van Duitsland of een condominium moeten worden, waarbij verschillende staten samen de macht over het gebied gaan delen. Geen van deze voorstellen was erg realistisch. Rusland wil geen afstand doen van haar grondgebied en benadrukt steeds dat Kaliningrad een integraal onderdeel van de Russische Federatie is. Bovendien bestaat de bevolking (ongeveer 950.000 mensen) voor ruim driekwart uit Russen. De rest is voornamelijk van Oekraïense of Wit-Russische afkomst. Slechts enkele duizenden Duitsers zijn in het gebied blijven wonen of er naar teruggekeerd. Er zullen dus oplossingen gezocht moeten worden voor Kaliningrad als Russische oblast. De noodzaak tot het zoeken naar oplossingen wordt urgent in het licht van de uitbreidingsplannen van de NAVO en de EU. Nu al is Polen NAVO-lid en grenst de NAVO dus direct aan Rusland, maar in de nabije toekomst zal ook Litouwen toetreden. Daarmee wordt Kaliningrad omgeven door NAVO-gebied, wat ondanks de relatief goede betrekkingen tussen de NAVO en Rusland op dit moment, toch ongetwijfeld zal leiden tot een voortzetting van een significante militaire aanwezigheid in de oblast.

#### Mensenrechtenkwestie

Een andere uitbreiding heeft echter nog veel verder strekkende gevolgen voor Kaliningrad. De uitbreiding van de EU naar het oosten zat er al een tijdje aan te komen, en dat de positie van Kalinin-

grad daarbij een probleem was binnen de EU ook al na de toetreding van Polen en Litouwen. Kaliningrad geheel omgeven door EU-grondgebied. Al daarom een EU-delegatie naar het gebied, wat resulteerde in een document waarin de problemen uiteen werden gezet. De commissie Hoff en Timmermann was overleg met de autoriteiten van het grootste belang was de toekomstige transitproblematiek van personen en goederen zo veel beperken.

De EU deed echter weinig. In 2001 verscheen er een uitbreidingsbeleidsdocument over de EU en Kaliningrad. Ook dit bestond voornamelijk uit uitspraken over samenwerking met Rusland. Het document was belangrijk' en bevatte weinig actiepunten. In het kader van het Tacisprogramma (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) waren er al kleinschalige samenwerkingsprogramma's die worden uitgebreid, maar het moet met de grotere politieke context worden gezien. Het wordt door de EU niet duidelijk. Het Russische standpunt is dat de Russische onderdanen van Rusland naar Kaliningrad kunnen reizen. De kwestie kwam diverse malen in het openbaar nadat president Putin er had gesproken over had gedaan. Hij zei dat hij het een 'mensenrechtenkwestie' noemde, die de relaties tussen Rusland en de EU op de voorgrond zetten. Overigens is er ook

belang in het spel: Putin's vrouw Ludmilla is geboren in de exclave. Nu de uitbreiding van de EU vaststaat, wordt de oplossing van de problematiek van Kaliningrad urgent. De discussies in de onderhandelingen tussen de EU en Rusland spitsten zich vooral toe op het oplossen van de transitproblematiek.

Volgens schattingen van de Russische overheid waren er in 2001 in totaal ruim 1,5 miljoen 'oversteken' tussen Kaliningrad en de rest van Rusland. Daarvan waren er 960.000 per trein en 620.000 per auto. Veelal gaat het om dezelfde mensen die dit meerdere malen per jaar doen. Volgens diezelfde schattingen zijn er 250.000 mensen in Kaliningrad in het bezit van een internationaal paspoort.

Een internationaal paspoort is de eerste vereiste voor reizen over EU-grondgebied, aldus de EU. Rusland bezit ook 'interne' paspoorten, maar die zijn erg fraudegevoelig, en bovendien alleen in het Cyrillische schrift. De EU heeft daarom voorgesteld te helpen bij de uitgifte van internationale paspoorten aan de bewoners van Kaliningrad.

Een tweede vereiste voor reizen over EU-grondgebied is een visum. Bij de toetreding van Litouwen tot de EU zal er een visumplicht voor Russen komen, zoals die nu al wederzijds geldt tussen EU-lidstaten en Rusland. Voor mensen die vaak tussen Kaliningrad en de rest van Rusland moeten reizen wil de EU een apart document invoeren: het Facilitated Transit Document. Deze

mensen hoeven dan niet meer voor elke reis naar een consulaat voor een visum. Andere bewoners van Kaliningrad zouden ook 'multiple entry visa' kunnen krijgen, zodat het niet noodzakelijk is voor elke reis een apart visum aan te vragen. De Poolse en Litouwse autoriteiten hebben aangegeven dat hun consulates in Kaliningrad vanaf 2003 respectievelijk 50.000 and 150.000 visa per jaar moeten kunnen verwerken.

Rusland wilde in eerste instantie niets weten van de visumplicht, noch van het Facilitated Transit Document. Haar eigen voorstel was verrassend en simpel: Rusland heeft voorgesteld de wederzijdse visumplicht helemaal af te schaffen. Dat zou dé oplossing zijn voor alle transitproblematiek, en bovendien andere relaties tussen de EU en Rusland vergemakkelijken.

De EU ziet dit nog niet zo zitten. In voorzichtige bewoordingen wordt in EU-documenten uitgelegd dat het afschaffen van de visumplicht weliswaar een nobel streven is, maar dat het toch vooral als een oplossing voor de lange termijn moet worden gezien. Voor de kortere termijn ziet de EU meer in een hogesnelheidstrein die non-stop (en zonder visum) over Litouws grondgebied kan gaan rijden. Daarnaast wil de EU de grensovergangen moderniseren, zodat daar tijdswinst geboekt kan worden. Tenslotte wil de EU een overgangperiode toestaan waarin de Russische interne paspoorten door Litouwen zouden moeten worden geaccepteerd. Hier is Litouwen het weer niet mee eens,

omdat dat waarschijnlijk haar toetreding tot de groep Schengen-landen zou vertragen.

Er zijn dus nogal wat belanghebbenden in de 'kwestie-Kaliningrad'. Uiteindelijk is op 11 november 2002 een akkoord bereikt tussen de EU en Rusland. Rusland is deels gezwicht: het reisdocument komt er, maar wordt betaald door de EU. Bovendien zal er een haalbaarheidsstudie gedaan worden naar een hogesnelheidstrein. En er komt een overgangperiode waarin Russische interne reisdocumenten gebruikt kunnen worden.

Één groep belanghebbenden heeft in alle discussies nauwelijks een stem gehad. De meest direct betrokkenen, de bewoners van Kaliningrad zelf, zijn speelbal van de geopolitieke verhoudingen tussen de EU en Rusland en hebben slechts kunnen wachten tot een compromis gevonden werd.

**Maarten Hogenstijn studeert sociale geografie in Utrecht. Met dank aan Remco van der Hoogt.**



(Foto Maarten Hogenstijn)

Politiemannen in Kaliningrad.

#### Literatuurselectie

- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2001) Mededeling van de Commissie aan de Raad: de EU en Kaliningrad. Com 2001, 26
- EU, DG External relations (2002) Memo Kaliningrad and the EU: facts and figures.
- Hoff, M. & H. Timmermann (1993) Kaliningrad (Königsberg): Eine Russische Exklave in der Baltischen Region - Stand und Perspektiven aus europäischer Sicht. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien
- Hogenstijn, M., R. van der Hoogt & K. Rijnsent (1999) Kaliningrad: Baltisch Hong Kong of militair bolwerk?. Geografie 8, nr. 1, pp. 38-42
- Krickus, R.J. (2002) The Kaliningrad question. Lanham etc.: Rowman and Littlefield