

De Poolse oostgrens

Verschuiving van de buitengrens van de EU naar Oost-Polen

De maatschappelijke transformatie in Oost-Europa vanaf het einde van de jaren tachtig had ingrijpende gevolgen voor het gebied langs de grens van Polen met de voormalige Sovjetunie. De politieke liberalisering maakte een nieuw grensregime mogelijk. De grens werd makkelijker te passeren, wat het dagelijks leven voor de omwonenden op diverse manieren vereenvoudigde. De toekomstige uitbreiding van de Europese Unie zou aan deze situatie echter weer een einde kunnen maken. Tot nu toe beoordelen bewoners en beleidsmakers in de grensregio die uitbreiding dan ook vooral negatief, hoewel er wellicht ook positieve effecten van uit zouden kunnen gaan.

ANDREAS WUST EN ANNEGRET HAASE

Vanwege de aanstaande uitbreiding van de Europese Unie is er veel belangstelling voor recente veranderingen in de regio's aan weerszijden van de Poolse oostgrens, zoals de grensgebieden tussen Polen en Oekraïne (Zuidoost-Polen en regio Lviv), Wit-Rusland (regio's Bialystok en Hrodna) en Rusland (districten Goldap en Gusew). De economische en sociale structuren en relaties in de grensregio's en de grensoverschrijdende contacten hebben een toenemende 'doorlaatbaarheid' van de grenzen sinds het begin van de jaren negentig mogelijk gemaakt.

De huidige Poolse oostgrens is het resultaat van de Tweede Wereldoorlog, waarna de nieuwe grens een gebied doorsneed dat eeuwenlang een eenheid was, gekenmerkt door etnisch gemengde gebieden met diverse economische en sociale verlectingen. Na de oorlogsverwoesting en de holocaust werden de grensregio's ook nog eens door enorme demografische 'aardverschuivingen' getroffen in de vorm van gedwongen volksverhuizingen, verdrijvingen en etnische zuiveringen. Het voormalige Oost-Pruisen werd volledig opnieuw bevolkt en tijdens de 'Actie-Weichsel' moest de Oekraïense bevolking hun traditionele woongebied in het huidige Zuidoost-Polen verlaten. De Oekraïners werden naar de voormalige Duitse gebieden 'verhuisd'. Terwijl de Witruisische minderheid minder door verdrijving of gedwongen verhuizing getroffen werd, moest een groot deel van de op Sovjet-territorium wonende Polen hun geboortegrond richting Polen of Siberië verlaten. Dit ging met conflicten gepaard die tot de ontvolking van hele gebieden leidden. De nieuwe grensregio's belandden in een perifere locatie en werden zo gebieden met een vertrekoverschot. Aan de buitengrenzen van de Sovjetunie gold een grensregime dat slechts een geringe doorlaatbaarheid toeliet. Meer dan vier decennia werden daardoor de samenwerkings- en contactmogelijkheden met de burens beperkt tot de officiële en georganiseerde contacten. De deels pas gevestigde grensbevolking miste de karakteristieke 'grenslandmentaliteit' en door de nauwelijks

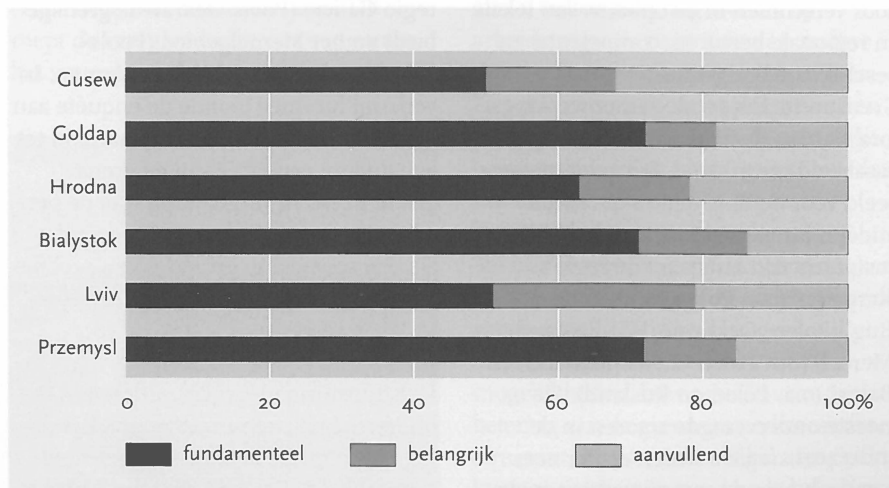
passeerbare grens werd een verregaande onbekendheid met de bevolking van de buurlanden in stand gehouden. Pas door de politieke liberalisering konden de grenzen voor individuele reizigers geopend worden. Het laatste decennium bracht de grensregio's rondom de Poolse oostgrens een groei in betekenis, doordat ze een brugfunctie tussen Midden- en Oost-Europa konden vervullen. De grens verloor haar barrièrewerking en de grensregio's profiteren sindsdien van toenemende grensoverschrijdende uitwisselingsrelaties.

Legale en illegale handel

De toegenomen doorlaatbaarheid van de grens leidde vooral in de eerste helft van de jaren negentig tot een snelle groei van het dagelijkse individuele grensverkeer. De opening van de grens bood veel omwonenden een kans om de door de wisseling van economisch systeem vaak erg plotseling ontstane werkloosheid via grenshandel tenminste deels te kunnen compenseren. Ook de migratie van seizoensarbeiders uit de GOS-staten naar Polen droeg aan de snelle groei van het grensverkeer bij. Vervolgens werden in de onderzoeksregio's diverse nieuwe grensovergangen gebouwd en oude grensovergangen uitgebreid. De opening van de moderne grensovergang Korczowo / Krakowez had bijvoorbeeld zowel in Polen als in de Oekraïne een voorbeeldfunctie. Het betrof één van de grootste infrastructuurprojecten in het grensgebied van de laatste jaren.

In de grensregio's werden in 2000 en 2001 92 interviews afgenomen met lokale experts, waaronder politici, ambtenaren, ondernemers, wetenschappers, douanebeambten en vertegenwoordigers van belangengroepen en kerken. Per grensregio werden daarnaast in 2000 zo'n 500 enquêtes gehouden onder grenspassanten over de thema's grensverkeer, grenshandel, grensperceptie en grensoverschrijdende contacten. De enquêtes en interviews toonden aan dat het belang van grensoverschrijdende contacten vooral in de oostelijke buurstaten van Polen groot is. Hierbij speelt de grenshandel een bijzondere rol. Het groeiende welvaartsverschil en de enorme sociale problemen dwingen een groot deel van de

Betekenis van grenshandel voor respondenten in de grensregio's (Bron: enquête auteurs).



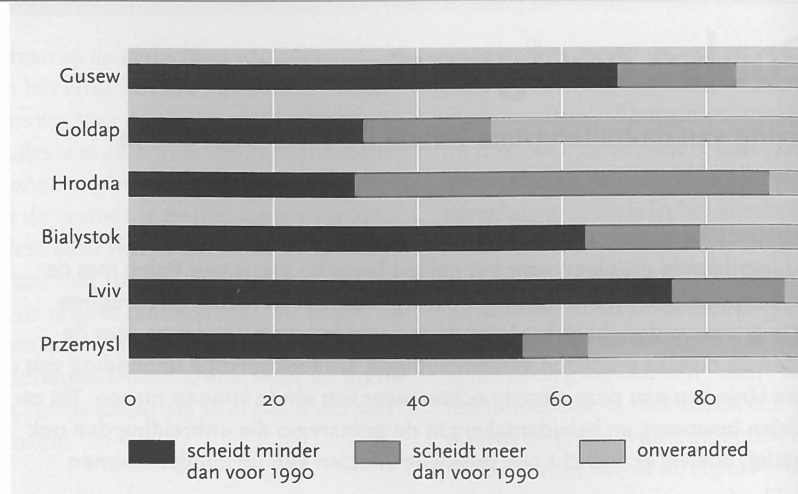
*Perceptie van de grens als scheidslijn
(Bron: enquête auteurs).*

bevolking aan de oostkant van de grens om via handel in hun levensonderhoud te voorzien. In de vroege jaren negentig domineerde de bazaarhandel in de Poolse grenssteden, waar kooplui uit de oostelijke buurstaten goedkope waren aanboden. Vanaf midden jaren negentig voerden de handelaren echter geen koopwaar meer in, maar valuta, waarmee grote hoeveelheden waren bij Poolse groothandels ingeslagen werden om die in Oekraïne, Rusland of Wit-Rusland door te verkopen.

De omzet van dit handelstoerisme droeg tot 1998 aanzienlijk bij aan de Poolse export. Na het instorten van de omzet in 1998 gingen echter veel kleine Poolse bedrijfjes die uitsluitend voor het handelstoerisme produceerden failliet. Sindsdien bestaat de handel in toenemende mate uit smokkel van sigaretten, alcohol en benzine. Dit geeft de ambivalentie van de grenshandel aan. Toch betekent de grenshandel voor veel bewoners van de grensregio's nog altijd een belangrijke, en vaak zelfs de belangrijkste, bron van inkomsten. Zo draagt de open grens bij aan een verslechtering van de sociale omstandigheden, waarbij de handel de functie van 'crisismanager' ingenomen heeft. De grenshandel is vanwege zijn symbiotische karakter en de macro-economische en sociale effecten één van de meest controversiële vormen van grensbetrekkingen.

Grensoverschrijdende samenwerking

Door de zwakke structuur van de grensregio's kon tot nu toe slechts een eerste aanzet gegeven worden tot grensoverschrijdende economische samenwerking. De regionale beleidsmakers verwachtten veel van de vrijhandelszones, waar aantrekkelijke vestigingsmogelijkheden voor buitenlandse investeerders en voor het opzetten van 'joint ventures' geboden werden. Tot nu toe zijn in deze gebieden echter slechts beperkte successen geboekt. Ook van de ontwikkeling van het toerisme werd in de grensregio's veel verwacht. Vanwege de landschappelijke kwaliteiten van de grensgebieden werd daarbij vooral ingezet op landelijk of 'agro'-toerisme. Meestal is de daarvoor benodigde infrastructuur echter lang niet toereikend. Toch bestaat op de langere termijn een groot ontwikkelingspotentieel in dit gebied.



De geïnstitutionaliseerde uitwisselingsrelaties ontwikkelen zich intensiever. Zo werden in alle grensregio's samenwerkingsovereenkomsten op regionaal en lokaal niveau getekend. Grenssteden als Przemysl, Lublin en Bialystok aan de Poolse kant van de grens, het Oekraïense Lviv en Hrodna in Wit-Rusland hadden hierbij een voortrekkersrol. De Pools-Oekraïense samenwerking is het meest ontwikkeld. Er wordt met name op het gebied van cultuur, onderwijs en wetenschap en jeugduitwisseling samengewerkt, maar ook bij milieubescherming. Daarnaast spelen grensoverschrijdende relaties van etnische minderheden met hun voormalige moederland en samenwerking tussen kerkgemeenschappen een grote rol. Vooral in de Pools-Oekraïense en Pools-Witruisische grensregio's fungeren deze contacten als een soort bindmiddel. Bij deze samenwerkingsovereenkomsten bestaat echter een grote discrepantie tussen ambitie en realisatie. Uiteindelijk is het succes afhankelijk van de politieke wil van de betrokken actoren. Uit de interviews bleek dat de grensoverschrijdende samenwerking bemoeilijkt werd door verschillen in de opbouw van lokale en regionale besturen, competentie en beschikbare budgetten. Grensoverschrijdende samenwerkingsfora werden deels naar West-Europees voorbeeld ontwikkeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Euroregio's die sinds midden jaren negentig aan de Poolse oostgrens zijn ontstaan: de regio's 'Karpaten' (o.a. Polen en Oekraïne), 'Bug' (Polen, Oekraïne, Wit-Rusland), 'Memel' (o.a. Polen en Wit-Rusland) en 'Baltic' (o.a. Polen en Rusland). De meeste ondervraagde actoren in de onderzoeksregio's waren echter zeer sceptisch over de samenwerking in de

Euroregio's, hoewel de symbolische waarde van grensoverschrijdende samenwerking doorgaans wel werd. Die symbolische waarde is vooral in de Pools-Witruisische regio, omdat de Euroregio hier bekoelde bilaterale betrekkinge: overschrijdende contacten mogelijk maakt.

Voor de etnische minderheden werden de organisatiemogelijkheden. Na decennia van taboes over historische conflicten en verdrijvingen is hun rechtspositie door de democratie verbeterd. De contacten met het land en haar bevolking en met de leden over de grens zijn veelkelijker geworden. De historische conflicten en hun gevolgen kunnen openlijk bediscussieerd worden entegen spelen etnische stereotypen het dagelijks leven nog een grote rol. De actoren in het grensgebied streven er echter ook naar gemeenschappelijke historische en regionale aanknopingspunten te vinden. Dit is bijvoorbeeld geprobeerd een grensoverschrijdende identiteit in de historische regio Galicië (Pools-Oekraïense regio) en het Memelgebied (Pools-Witruisisch grensgebied) te vormen. Het verband hiermee toonde de enquête dat de toenemende doorlaatbaarheid een andere perceptie van de grens heeft geleid. In vergelijking met de periode voor 1990 wordt de grens nu als een scheidslijn gezien. Het leven aan de grens wordt dus 'minder', hoewel de buurbevolking velen nog altijd onbekend is. Het transformatieproces verloopt in onderzochte landen zeer verschillend. Dit blijkt op alle niveaus van de samenleving. De economische

turering is per land verschillend verlopen en vooral in de oostelijke buurlanden van Polen is een verscherping van sociale conflicten waar te nemen. Ook binnen Polen zelf groeien echter de regionale verschillen. Het aandeel van buitenlandse investeringen is in Oost-Polen, met name in de grensregio's, erg laag, terwijl er een zeer hoge werkloosheid heerst. In Polen is het democratiseringsproces het verst gevorderd, terwijl in Wit-Rusland tegengestelde tendensen optreden. Dit bemoeilijkt de ontwikkeling van grensoverschrijdende contacten. Dit wordt geïllustreerd door de tegengestelde ontwikkelingen bij de hervorming van bestuursstructuren in Polen en zijn oostelijke buurstaten. Terwijl Polen de niet altijd conflictvrije weg naar decentralisering ingeslagen is, houden de oostelijke buurlanden hun hiërarchische centralistische structuren in stand.

Effecten van uitbreiding EU

Polen is zeer waarschijnlijk binnenkort lid van de Europese Unie, met als gevolg dat de Poolse oostgrens één van de langste buitengrenzen van de Europese Unie zal gaan vormen. De EU-lidstaten dringen bij Polen aan op een effectieve beveiliging van die toekomstige buitengrens, om zich enerzijds tegen de georganiseerde misdaad te beschermen en anderzijds de immigratie van goedkope arbeidskrachten in te perken. Vanwege de overname van de bepalingen van het verdrag van Schengen beoogt Polen in 2003 een visumplicht in te voeren voor haar oostelijke buurlanden. Omdat Oekraïne, Rusland en Wit-Rusland geen kandidaat zijn om binnenkort tot de Europese Unie toe te treden, zal deze nieuwe grens van het geïntegreerde Europa waarschijnlijk enige decennia blijven bestaan. Dit roept de vraag op welke consequenties het veranderende grensregime zal heb-

ben voor de regio's rond de Poolse oostgrens en hun grensoverschrijdende contacten en samenwerkingsverbanden. Nu al leidt de aanpassingsdruk door de overname van EU-criteria tot een groeiende scepsis over 'Europa' in Polen. De meest directe effecten van een minder open grens zullen uitgaan naar het grensverkeer, dat sterk zal dalen. De toekomst van de grenshandel, één van de belangrijkste redenen de grens te passeren, is onzeker. Door extra (visum)kosten bij de grenspassage wordt de handel onaantrekkelijker. Dagelijkse contacten worden moeilijker gemaakt en de sociale situatie van degenen die van grenshandel leven, zal drastisch verslechteren. Dit geldt ook voor de werknemers van de kleine Poolse firma's die in grenshandel gespecialiseerd zijn. De regionale en lokale actoren zullen de effecten van de oostelijke uitbreiding van de Europese Unie dan ook vooral afmeten aan de veranderingen in de doorlaatbaarheid van de grens. Projecten als cultuur- en onderwijsuitwisselingen, grensoverschrijdende jeugd ontmoetingen en sportevenementen hebben in de afgelopen jaren hun nut voor het bevorderen van contacten bewezen. Door de afnemende doorlaatbaarheid van de grens worden ze in hun voortbestaan bedreigd. Etnische minderheden vrezen meer geïsoleerd te raken van hun moederland, terwijl binnenlandse etnische spanningen zullen toenemen. Het in stand houden van grensoverschrijdende contacten heeft in zoverre een psychologische betekenis, dat het een groeiend gevoel van isolement en uitsluiting van de Europese ontwikkeling tegen kan gaan. Men vreest de mogelijkheid dat de uitgebreide Europese Unie zich van de Oost-Europese 'rest' zal afkeren. Vooral jongeren zullen zich nog sterker op arbeidsmigratie naar Polen en andere (West-) Europese landen gaan richten. Het inkomens- en welvaartsgat tussen de Poolse grensregio's en de oostelijke buurlanden dreigt nog groter te worden, wat de gehoopte stabilisatie van het grensgebied zou tegenwerken.

Tot nu toe worden door de beleidsmakers en de bevolking vooral de nadelen van de aanstaande EU-uitbreiding gezien. De uitbreiding biedt echter ook nieuwe mogelijkheden, bijvoorbeeld voor de verbetering van de grens- en verkeersinfrastructuur. Zo zou de smokkel aangepakt kunnen worden en zouden de belasting-



en douaneinkomsten die de staat tot nu toe misliep aan de grensregio's ten goede kunnen komen. Een 'verburgerlijking' van de grensbewaking zou een gewenst neveneffect zijn waardoor de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen bedrijven en instituties bevorderd zou kunnen worden. Ook zouden nieuwe



vestigingsplaatsvoordelen kunnen ontstaan voor de grensregio's van de Poolse oosterburen vanwege de nabijheid van de Europese Unie. Voor de regionale en lokale beleidsmakers komt het er op aan zich intensiever te verdiepen in de mogelijke voordelen van nabijheid tot de Europese Unie en na te gaan welke kansen uit het aanspreken van Europese subsidies voor de regio's aan weerszijden van de Poolse oostgrens kunnen ontstaan. Een concept van 'coöperatieve buitengrenzen' zou bovendien het ontstaan van een perifeer gebied net buiten de invloedssfeer van het Europese integratieproces kunnen verhinderen.

Andreas Wust was van 1999 tot 2002 betrokken bij een onderzoeksproject in de grensregio's van Polen met Rusland, Wit-Rusland en Oekraïne aan het Institut für Länderkunde in Leipzig, Duitsland. Annegret Haase was betrokken bij hetzelfde project en promoveerde in 2000 op een onderzoek naar het transformatieproces in Zuidoost-Polen.

Literatuurselectie

- Bachmann, K. (2001) Polens Uhren gehen anders. Stuttgart/Leipzig.
 Haase, A. (2000) Polnisch-ukrainische Nachbarschaft nach dem Umbruch – Interessen, Kontakte, Probleme. *WeltTrends* 26, pp. 109-130.
 Haase, A. u. I. Hudseljak (2000) Perspektiven und Probleme der neuen polnisch-ukrainischen Nachbarschaft. *Europa Regional* 02/2000, pp. 2-18.
 Haase, A. u. A. Wust (2000) Transborder Cooperation and European Integration at the Polish Eastern Border in the 1990s. In: Kitowski, J. (ed.): *Eastern Borders of European Integration Processes*, Rzeszów.
 Kempe, I., W. v. Meurs u. B. v. Ow (Hrsg., 1999) *Die EU-Beitrittsstaaten und ihre östliche Nachbarn*. Gütersloh.
 Krämer, R. (1999) Zwischen Kooperation und Abgrenzung – Die Ostgrenzen der Europäischen Union. *WeltTrends* 22, pp. 9-26.
 Krzeminski, A. (1993): *Polen im 20. Jahrhundert*. München.
 Kurcz, Z. (1999): *Polnische Grenzregionen im Vergleich*. *WeltTrends* 22, pp. 63-74.

- Stepien, S. (2001) Die polnisch-ukrainische Grenze in den zurückliegenden Jahren. In: H. Schultz (Hrsg.): *Die Ostblock und ihre Überwindung* 259-271.
 Wust, A. (2001) Grenzen und Grenzräume im östlichen Europa. *Aktuelle Forschung. Kulturosoziologie* 10.
 Wust, A. u. A. Haase (2002) *Europa Peripherie? Die Regionen beiderseits der polnischen Ostgrenze*. *WeltTrends* 27, pp. 10-18.

(Vertaling Marco Bontje)

- advertentie -

Instituut voor Stedelijk Onderzoek & Ruimtelijk Beleid

Nieuwe Prinsengracht 130
 1018 VZ Amsterdam
 T (020) 525 4062
 F (020) 525 4051
 E-mail AME@frw.uva.nl
 Website <http://www.frw.uva.nl/ame/>



Het Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment verricht sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar verstedelijkte gebieden. In het instituut werken circa 30 stafleden en 20 promovendi op het terrein van de sociale en stedelijke economie, planologie, demografie en stadssociologie.