
MERCEDES HERRERO DE LA FUENTE
(Universidad Complutense de Madrid)

El futuro de Kaliningrado ante la ampliación de la Unión Europea y la OTAN

I. Introducción. II. Datos básicos sobre Kaliningrado: A) Un poco de historia; B) La situación socio-económica; C) La situación política; D) El peligro de aislamiento. III. Perspectivas en las relaciones de Kaliningrado con Moscú, la UE y los países vecinos: A) Kaliningrado y Moscú; B) Kaliningrado y Lituania; C) Kaliningrado y Polonia; D) Kaliningrado y la UE; E) Kaliningrado ante las ampliaciones de la OTAN y la Unión Europea. IV. Posibles alternativas para el futuro: las opciones de la UE y de Rusia: A) Flexibilidad y realismo por parte de Bruselas; B) Mayor compromiso de Moscú. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo describiremos a grandes rasgos la actual situación de la región rusa de Kaliningrado y las numerosas dificultades que ha de afrontar en el futuro.

Después de formar parte de Prusia durante siete siglos, a lo largo de los cuales funcionaría como importante centro comercial y cultural, este territorio pasó a pertenecer a la Unión Soviética tras la II Guerra Mundial. Durante la Guerra Fría se convirtió en un enclave estratégico y altamente militarizado. En 1991 la independencia de los países Bálticos separó a Kaliningrado del resto de la Federación Rusa, iniciándose por entonces una crisis generalizada que persiste hasta hoy y que parece lejos de solucionarse.

La ampliación de la Unión Europea puede agravar sus numerosos problemas. Al asumir los nuevos miembros, como Lituania y Polonia, el acervo comunitario relacionado con el Tratado de Schengen, Kaliningrado corre el peligro de quedar aislado de sus vecinos. También los planes de la OTAN, que incluyen el ingreso en la Alianza de los tres Estados bálticos, amenazan con incomunicar del todo a esta región, que pasaría a estar flanqueada por los nuevos socios de la organización militar.

II. DATOS BÁSICOS SOBRE KALININGRADO

A) Un poco de historia

La decisión de liquidar lo que hasta entonces había sido la Prusia Oriental, con capital en Königsberg, fue adoptada en la Conferencia de Potsdam, donde se acordó

Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 43/44. Valencia, 2003

dividir este territorio entre Polonia –que recibiría dos tercios del mismo–, y la Unión Soviética –a la que se adjudica el tercio restante–. Sería esta última porción la que daría lugar al actual Kaliningrado.

Por más que desde entonces se haya intentado borrar toda huella que relacionase a Kaliningrado con su pasado alemán, lo cierto es que la ciudad de Königsberg fue fundada en 1255 por la Orden Teutónica. Su famoso castillo se había levantado pocos años antes, sirviendo de fortaleza frente a los ataques lituanos, rusos y polacos. Éstos últimos vencerían no obstante a los monarcas teutones en 1410, controlando temporalmente el enclave.

En 1756 comenzaría la Guerra de los Siete Años entre Prusia y Rusia. Las tropas rusas entraron en Königsberg dos años después, y permanecieron allí hasta 1762, poco antes de terminar la guerra con la victoria del ejército prusiano.

En 1812 Königsberg se convertiría en el escenario donde las tropas de Napoleón preparasen la invasión de Rusia. Pero los franceses fracasaron y su lugar fue ocupado por los rusos.

En 1871 Königsberg pasó a formar parte de la llamada Prusia Oriental.

La I Guerra Mundial trajo a la región la ruina económica y la inestabilidad política y social. Al final de la misma y en virtud del Tratado de Versalles, Königsberg se convirtió en una provincia independiente de la República de Weimar, separada del resto de Alemania por el famoso corredor polaco de Dantzig. En noviembre de 1918 estallaría una revuelta popular que reproduciría la que en esos momentos estaba teniendo lugar en otros lugares de Europa, pero el brote revolucionario sería sofocado violentamente.

Los primeros años de la II Guerra Mundial no dieron lugar a intervenciones militares en la Prusia Oriental. Pero en 1944 se inició la construcción de un muro que bordeaba el Este de la región, prolongándose hasta el mar Báltico, y que pretendía servir de defensa frente a las tropas soviéticas. El primer ataque no se llevó a cabo, sin embargo, por el Ejército Rojo, sino por la aviación británica. Entre los días 27 y 30 de agosto de 1944 cayeron sobre Königsberg miles de bombas que destruyeron completamente el centro de la ciudad, incluido su castillo. En enero de 1945 los soviéticos consiguieron atravesar el muro levantado en la frontera este, produciéndose la temida invasión. En los meses siguientes el Ejército Rojo acabaría con los núcleos nazis que habían quedado aislados en la zona y en abril llegaría a la propia ciudad de Königsberg, protegida también por tres históricas murallas. La crudeza de los enfrentamientos entre alemanes y soviéticos en dicho escenario y la resistencia mostrada por los habitantes de Königsberg se ha convertido en una crónica bélica célebre hasta hoy. Con todo, la ciudad pasaría en julio a manos de la Unión Soviética, como parte del tercio norte de la Prusia Oriental adjudicado a Moscú en Potsdam. La deportación de la población alemana sería también una decisión de esa conferencia.

A partir de ese momento Kaliningrado se convertiría rápidamente en un enclave militar vital para Moscú, que aprovecharía sus puertos libres de hielo para establecer allí su Flota del Mar Báltico. Durante la Guerra Fría, el número de soldados acantonados en la zona oscilaría entre 200.000 y 500.000 ¹. Después de la desintegración de la Unión

¹ Véase <http://geography.about.com/library/weekly/aa010300a.htm>.

Soviética Kaliningrado perdió ese carácter militar, de modo que sus tropas se redujeron a menos de 25.000 hombres ².

Tras el Decreto presidencial del 13 de mayo de 2000, Kaliningrado ha visto limitada su autonomía como región, al superponerse a la estructura de las 89 regiones rusas la de los siete *superdistritos* federales. A pesar de que este cambio se ha producido de igual forma para el resto de las regiones del país, sus consecuencias prácticas han sido de mayor dimensión en el caso de Kaliningrado ya que –como veremos más adelante– los problemas de aislamiento que sufre este enclave no han hecho sino agravarse dentro de un esquema administrativo con tendencia al centralismo”.

En la actualidad este enclave de algo más de 15.000 kms² es una de las zonas más pobladas de la Federación Rusa: está habitado por un millón de personas, de las que más de 400.000 viven en la capital. El 78% de sus ciudadanos son rusos. Unos 500 kms. y al menos dos países (Lituania y Letonia, por el camino más rápido) separan a Kaliningrado de la frontera rusa más próxima ³.

B) La situación socio-económica

Kaliningrado venía sufriendo una prolongada crisis económica, que no ha hecho sino agravarse desde la caída de la Unión Soviética, y que podría empeorar aún más con la ampliación de la UE. Por mostrar sólo un dato que nos indica su difícil situación podemos referirnos a su renta *per capita*, situada en 500 USD, a años luz de la de países de su entorno como Polonia, que está cerca de los 4.000 USD ⁴.

La estructura de la economía regional ha cambiado radicalmente desde principios de los noventa. La industria vinculada al ejército se ha reducido de forma radical, y lo mismo ha ocurrido con otras actividades económicas tradicionales, como la pesca, el envasado de alimentos y la producción de papel.

La extracción de petróleo –refinado en Lituania– figura ahora entre las principales fuentes de ingresos, y también tiene gran importancia el ámbar, del que posee el 90% de las reservas mundiales. Pero éste último está controlado por las mafias y su venta a otros países se produce en bruto y mediante contrabando ⁵.

Y es que gran parte de la actividad económica de este enclave tiene un carácter sumergido. Su condición fronteriza potencia el comercio ilegal, que representa el 50% del Producto Interior Bruto, según datos de la propia Comisión Europea ⁶. También las autoridades rusas reconocen este hecho; de hecho, el ministro de Interior Boris Gryzlov llegó a declarar durante una visita al Distrito Federal Noroccidental en agosto del 2001 que las organizaciones mafiosas controlaban gran parte de las importaciones de alcohol y tabaco de dicho distrito. El ministro afirmaría además que el 80% del comercio que pasaba por los principales puertos de esa zona, entre ellos Kaliningrado, estaba en

² Sander HUISMAN: “A New European Union Policy for Kaliningrado”, *ISS Occasional Papers* n° 33 (marzo 2002), pág. 9.

³ Los datos de este párrafo han sido extraídos de la página web oficial de la Administración de Kaliningrado, en www.gov.kaliningrad.ru/en_region.php.3.

⁴ Sander HUISMAN: “A New European Union Policy...”, cit., pág. 11.

⁵ *Comunicación de la Comisión al Consejo. La UE y Kaliningrado*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 17 de enero de 2001, pág. 12.

⁶ *Comunicación de la Comisión al Consejo. La UE y Kaliningrado*, cit., pág. 12.

El enclave ruso de Kaliningrado: ubicación geográfica



manos del crimen organizado ⁷. En general, se estima que las mafias en Kaliningrado están aún más extendidas que en Rusia, donde el propio Gobierno ya calcula que entre un 40 y un 60% de las transacciones comerciales están en poder de aquellas ⁸.

Podemos concluir señalando que el nivel de vida en Kaliningrado se encuentra por debajo de la escasa media rusa y que la pobreza afecta ya a más del 30% de la población, la cual vive por debajo del nivel de subsistencia ⁹.

1.- La Zona Económica Especial ¹⁰

Una ley de enero de 1996 convirtió a Kaliningrado en Zona Económica Especial (ZEE), en un intento de crear unas condiciones favorables para la activación del comercio, la captación de inversiones extranjeras y la cooperación con otros países.

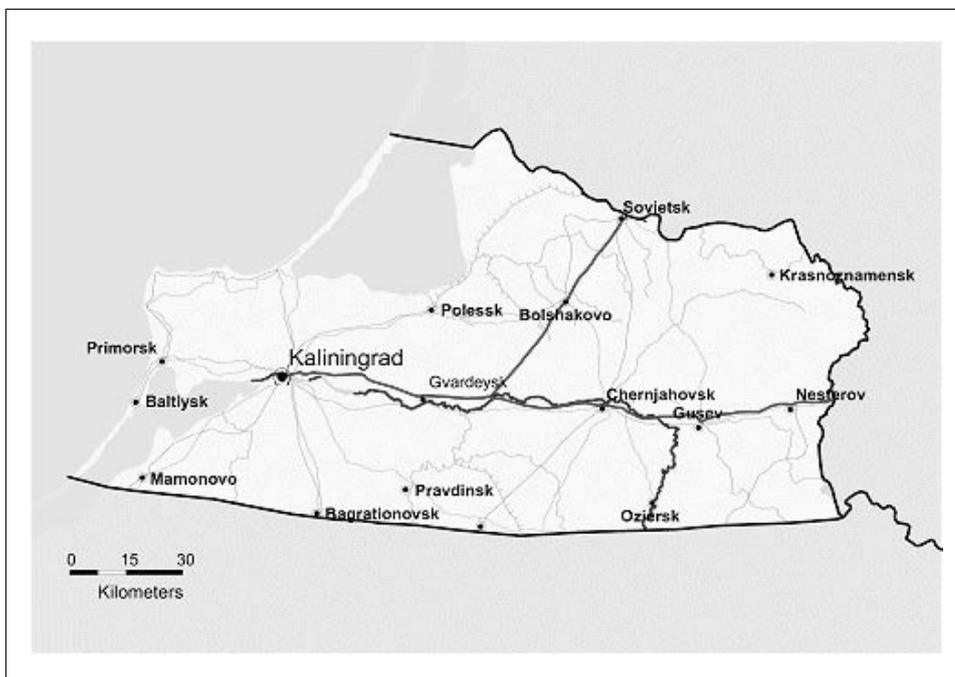
⁷ *Russian Reform Monitor* n° 858 (julio 2001), en www.afpc.org/rrm/rrmyrmo.htm.

⁸ Carlos TAIBO: *Cien preguntas sobre el nuevo desorden*, Punto de Lectura, Madrid, 2002, pág. 147.

⁹ Los datos de este párrafo han sido extraídos de *Comunicación de la Comisión al Consejo. La UE y Kaliningrado*, cit., pág. 13.

¹⁰ En 1991 tuvo lugar un intento similar al instaurarse la Zona Económica Libre, que es abolida en 1995 por sus escasos resultados.

El enclave ruso de Kaliningrado ciudades y rutas de comunicación



Entre las medidas que se establecieron con la creación de la ZEE destacarían una serie de ventajas arancelarias y fiscales para los bienes producidos en Kaliningrado ¹¹ y exportados a otros países y al resto de Rusia, ventajas arancelarias y fiscales para los bienes importados por Kaliningrado desde otros países, y la posibilidad para los inversores extranjeros de transferir los beneficios a sus respectivos países en divisa extranjera.

Pese a ello, y cuando han transcurrido ya ocho años de su implantación, se puede decir sin ambages que la ZEE ha fracasado. Las causas fundamentales de su inoperancia han sido cinco:

- Las regulaciones cambiantes, que a veces han contravenido los propios principios de la ZEE. Así, en 1998 se publicó un decreto por el que se limitaban las importaciones de determinados productos, intentando con ello proteger a determinadas empresas locales.
- La debilidad de la administración a la hora de poner en práctica los puntos esenciales de la Ley de 1996. Además han sido numerosas las amenazas de abolir la ZEE. Esta falta de compromiso provocaría la desconfianza de los inversores extranjeros, que siguen considerando Kaliningrado una zona de alto riesgo.

¹¹ Se consideran producidos en Kaliningrado los bienes cuyo procesamiento en esta región aporta a dichos bienes al menos el 30% de su valor (15% en el caso de productos electrónicos).

- La posible incompatibilidad entre la ZEE y las normas impuestas por la Organización Mundial del Comercio, en la que Rusia espera ingresar en un futuro próximo.
- La inestabilidad económica, con un desempleo del 15'5%,¹² una inflación que alcanza niveles del 21%¹³ y un endeudamiento externo considerable, provocado por un volumen de importaciones cuyo valor es tres veces el de sus exportaciones.¹⁴
- El poder de las mafias, que ha ahuyentado a muchos empresarios europeos.

Sin embargo, el Gobierno ruso parece seguir respaldando –al menos en teoría–, la ZEE. Así lo indica el Programa Federal 2002-2010, en el que se hace depender de Moscú la aprobación de los proyectos dentro del marco de la ZEE, lo que resultará en un mayor centralismo en la toma de decisiones relacionadas con tal estrategia.

2.- Redes de transporte y telecomunicaciones

Las conexiones de Kaliningrado con Rusia y los países que antes formaban parte de la Unión Soviética son numerosas, en especial las ferroviarias. Pero estas últimas instalaciones se han quedado obsoletas y su uso ha disminuido mucho en los últimos años. El tráfico por carretera tampoco se desarrolla en mejores condiciones. En cuanto a los puertos, son menos utilizados para el transporte de mercancías hacia el extranjero que otros puertos del Báltico.

Por contra, las vías de comunicación con la UE son escasas. La única conexión por avión, vía Copenhague, se canceló tras el 11-S. Kaliningrado queda bastante al margen de las rutas más utilizadas, ya que los países de la Unión no necesitan pasar por Kaliningrado para dirigirse a Rusia, Bielorrusia, Ucrania o los Países Bálticos. Además hay que señalar el colapso de las fronteras con Kaliningrado, donde la falta de medios provoca largas esperas en los puestos fronterizos.

En cuanto a las telecomunicaciones, se han desarrollado rápidamente desde la segunda mitad de los noventa. El número de teléfonos en los hogares ha aumentado gracias a un programa presidencial específico, y también han crecido los usuarios de internet, aunque todavía representan una minoría de la población. Las empresas de telecomunicaciones figuran entre las pocas que consiguen beneficios, en contraste con la situación de crisis generalizada.

3.- Fuentes de energía

Kaliningrado depende en gran medida de la energía importada del resto de Rusia. De la Federación recibe el gas a través de un gasoducto que pasa por Bielorrusia y Lituania. Su electricidad, que importa en un 80%, llega desde Lituania. Lo mismo ocurre con el petróleo, a pesar de las reservas de esta energía existentes en la región, ya que –como hemos mencionado–, se extrae en bruto, pero no se refina.

En suma, Kaliningrado recibe del exterior el 90% de la energía que consume¹⁵.

¹² <http://www.interbaltic.com/country/russia.html>.

¹³ <http://www.enet.ru/~kepress/preise.htm>.

¹⁴ *Comunicación de la Comisión al Consejo. La UE y Kaliningrado*, cit., pág. 13.

¹⁵ Sander HUISMAN: "A New European Union Policy...", cit., pág. 10.

C) La situación política

La etapa de Boris Yeltsin se caracterizó por el escaso control ejercido desde las instituciones estatales sobre las administraciones locales. Ésto hizo que los gobernadores aumentasen sus competencias y actuasen a menudo al margen de Moscú. Por otro lado, Yeltsin otorgó en determinados casos poderes especiales a los dirigentes de algunas regiones, entre las que figuró Kaliningrado. En mayo de 1995 dió libertad a su gobernador para concluir acuerdos con cualquier país extranjero.

La falta de control por parte de Moscú fue aprovechada por Leonid Gorbenko, nombrado gobernador de Kaliningrado en 1996. Su gestión se caracterizó por la falta de transparencia y de eficacia, fracasando todos los intentos de hacer funcionar la ZEE. En 1998, aprovechando el colapso de la economía rusa y extralimitando ampliamente sus competencias, declaró el estado de emergencia.

La llegada de Vladimir Putin a la presidencia rusa supuso un cambio de trayectoria en las relaciones entre Moscú y el resto de las unidades administrativas rusas, con una clara tendencia hacia el centralismo. Putin ha sofocado cualquier intento secesionista y ha obtenido de la *Duma* la prerrogativa de destituir a los gobernadores y disolver las cámaras regionales cuando se estime que su actuación vulnera la ley. También creó una nueva figura, el “enviado presidencial”, encargado de supervisar a los dirigentes de los siete distritos federales rusos y minar la posición de poder ejercida por algunos gobernadores.

Las elecciones locales de noviembre de 2000 convirtieron en nuevo gobernador de Kaliningrado a Vladimir Yegorov, antiguo comandante de la Flota del Báltico y persona de confianza de Putin. Los objetivos declarados de su gestión son “abrir el enclave a los países vecinos y corregir su grave crisis económica”¹⁶.

D) El peligro de aislamiento

1.- Circulación de personas

Hasta el 2003, los ciudadanos rusos residentes en Kaliningrado podían viajar a Polonia y Lituania y regresar desde ambos países de nuevo al enclave ruso sin necesidad de ningún visado. A menudo los habitantes de Kaliningrado debían cruzar los dos Estados mencionados –sobre todo Lituania–, para dirigirse a distintos lugares de Rusia. La circulación de personas estaba relacionada también con los negocios existentes entre Kaliningrado y los países vecinos.

Con la ampliación al Este de la UE esta situación ha cambiado por completo. Los controles fronterizos se han endurecido para los habitantes de Kaliningrado, de modo que ahora precisan de un documento poco más flexible que un visado para viajar a, o bien a través de, cualquiera de los países de la Unión, a la que ya pertenecen Polonia y los tres Estados Bálticos. Se trata del llamado “Documento de Tránsito Facilitado”, apto para desplazamientos por tren o carretera. Además, para salir de su territorio por

¹⁶ Véase la página web oficial de la Administración de Kaliningrado, en www.gov.kaliningrad.ru/en_intro.php3.

cualquiera de sus fronteras, se les exige un pasaporte válido, en lugar de los documentos de identidad aceptados hasta ahora por Polonia y Lituania.

Los residentes en Kaliningrado han percibido estas exigencias como un nuevo “telón de acero”, que volverá a separar este territorio ruso de Europa Occidental. Las incipientes relaciones económicas, políticas y culturales con los países vecinos parecen en peligro y el aislamiento en el que puede sumirse este enclave no hará sino agravar sus numerosos problemas. El Gobierno ruso argumenta que la Unión no puede limitar el derecho de toda persona a circular dentro de su país sin restricciones de entrada ni salida, reconocido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1948.

La instauración de la nueva normativa a principios de 2003 ha sido el resultado de muchos meses de duras negociaciones, donde la posición de Bruselas de proteger sus fronteras chocó con la negativa de Moscú a aceptar la imposición de un sistema ordinario de visados. La salida se halló en noviembre de 2002, cuando se acordó la implantación de lo que podemos entender como un visado simplificado, de tramitación más sencilla y coste más reducido que el ordinario, y con posibilidad de permitir varias entradas y salidas hacia y desde Kaliningrado, a través del territorio comunitario.

2.- Tráfico de mercancías

El tráfico de mercancías desde Kaliningrado se centra sobre todo en el resto de Rusia. Pero para ello, es de nuevo imprescindible atravesar el territorio de Lituania y Letonia (la ruta más frecuente) o el de Polonia/Lituania y Bielorrusia. Este tráfico se ha regido hasta ahora por el Acuerdo de Colaboración y Cooperación, que regula las relaciones comerciales entre Rusia y la UE desde 1994. Pero la ampliación de la UE va a restringir también la circulación de mercancías, que tendrán que pasar por controles aduaneros mucho más exhaustivos. En la reunión mantenida al respecto a mediados de abril de 2004, los representantes de Moscú y Bruselas no han conseguido ningún acuerdo.

Por otro lado, el ingreso de los vecinos de Kaliningrado en la Unión puede facilitar el acceso de los productos rusos a los países comunitarios, gracias al estatus de “nación más favorecida” del que disfruta Rusia. Con la entrada de Polonia y los Estados Bálticos en la UE, Rusia extenderá dicho estatus en relación con tales países, lo que significará una considerable reducción de los aranceles aduaneros. Así, los actuales 15'8% de Polonia y 5'3% de Lituania se reducirán a un 4'1%¹⁷. Pero para beneficiarse de estas ventajas, los productos de Kaliningrado tendrán que adoptar las normas de la UE.

3.- Suministro de energía

Los cambios en la Unión también agravarán los problemas derivados de la dependencia energética de Rusia, cuyos suministros llegan a Kaliningrado a través de Lituania. En lo que se refiere al consumo eléctrico, este último país tiene previsto conectarse a la red de electricidad de Europa Central, estableciendo una conexión con Polonia. Ésto podría beneficiar a Kaliningrado en el caso de que la solución técnica que finalmente se adoptase le permitiera engancharse también a la infraestructura

¹⁷ *Comunicación de la Comisión al Consejo. La UE y Kaliningrado*, p. 3.

centroeuropa. Pero lo más probable es que siga consumiendo los suministros procedentes de Lituania y de Rusia, cuyas líneas a través del territorio lituano pueden caer en el mayor descuido al dejar de ser utilizadas por la propia Lituania.

En cuanto al gas, existen varios proyectos para realizar nuevos gasoductos en la región báltica, que llevarían esta energía a Kaliningrado. Pero el entusiasmo de Moscú al respecto no parece compartido por la UE, sin cuya aprobación será imposible la construcción de esas nuevas infraestructuras para transportar el gas desde Rusia y a través del territorio comunitario hasta Kaliningrado.

III. PERSPECTIVAS EN LAS RELACIONES DE KALININGRADO CON MOSCÚ, LA UE Y LOS PAÍSES VECINOS

A) Kaliningrado y Moscú

La difícil situación del enclave ha sido tratada por el Gobierno federal ruso en numerosas ocasiones, pero la falta de compromiso obstaculiza la puesta en práctica de medidas reales.

En marzo del 2001 el Gobierno ruso aprobó un Programa Federal para el Desarrollo Económico y Social de la Región, cuyo plazo de aplicación abarca desde el año siguiente hasta el 2010. Su objetivo es acelerar el crecimiento de Kaliningrado a través de una economía basada en la exportación. El programa planea, a lo largo de un primer periodo de cinco años, solventar los problemas más acuciantes de la población. La aplicación de la ZEE se potenciaría con inversiones especiales, dedicadas sobre todo a construir nuevas infraestructuras de transporte y comunicaciones, mejorar el suministro de energía y resolver los problemas medioambientales.

En julio del 2001 se celebró por primera vez una reunión del Consejo de Seguridad centrada en Kaliningrado. En ella el Presidente Putin adoptó una posición bastante crítica respecto a la situación de crisis que atravesaba el enclave, apuntando especialmente a las escasas inversiones y al preocupante grado de criminalidad. Putin responsabilizó de este estado de cosas a la administración, por la falta de coordinación entre los departamentos de los distintos niveles. Y también insistió en una idea ya esbozada en otros discursos, por la que Kaliningrado se convertiría en una experiencia piloto para modelar las nuevas relaciones entre Rusia y la UE.

La insatisfacción expresada por Moscú respecto a la evolución de Kaliningrado ha venido siendo contestada en idénticos términos por el enclave, que se queja de la actitud confusa del Gobierno central. El gobernador Yegorov ha insistido en que para la puesta en práctica del Programa Federal de Desarrollo de la Región 2002-2010 serán necesarios unos fondos superiores a los previstos. El presupuesto asignado hasta el momento es de 3.000 millones de euros, de los que Rusia aporta el 20% y el resto ha de venir de parte de los empresarios¹⁸. Pero, como sabemos, éstos son muy escépticos respecto a la posible rentabilidad de las inversiones en el ámbito inestable del enclave.

¹⁸ Sander HUISMAN: "A New European Union Policy...", cit., pág. 30.

B) Kaliningrado y Lituania

Este país es el que ha mantenido unas relaciones de colaboración más estrechas con la región, dentro de un marco de acercamiento a Rusia. A ello contribuyen varios factores: el de ser frontera de Kaliningrado, pero no del resto de Rusia; el no mantener ningún contencioso con Moscú por cuestiones fronterizas; y, por último, el contar con una minoría rusa poco numerosa y mejor integrada que en otros países bálticos ¹⁹. Lituania es el país que recibe, ya sea como destino o como tránsito, el mayor número de personas residentes en Kaliningrado.

El Estado lituano ha promovido activamente los contactos con la región en el último decenio. En 1995 ambos firmaron un acuerdo para que los habitantes de Kaliningrado pudieran permanecer hasta treinta días sin visado en Lituania y viceversa. Un año antes se había abierto el consulado lituano en Kaliningrado.

Varios proyectos de cooperación han sido impulsados hasta ahora entre Kaliningrado y las regiones lituanas más cercanas al enclave. Se centran en las áreas de transportes, medioambiente, cualificación de empleados públicos, etc. En 1999, y sin ninguna intervención de Moscú, Kaliningrado y Lituania fundaron un Consejo de Cooperación. Dos años después se creó un forum interparlamentario.

Tal vez la iniciativa de cooperación más relevante es la denominada NIDA, que entra dentro del marco de la Iniciativa Dimensión Norte promovida por la UE desde 1997. Dentro de la misma ya se han iniciado varias acciones para mejorar el tratamiento de las aguas, construir un gasoducto que llegue hasta Kaliningrado a través de Lituania, prevenir el SIDA y controlar el crimen organizado en las zonas fronterizas, entre otras prioridades. La iniciativa NIDA cuenta con el respaldo financiero de los programas Phare y Tacis.

En el terreno económico, Lituania es el primer inversor extranjero en Kaliningrado. En el 2001 acaparó el 79% del capital no ruso ²⁰.

Lituania es también quien ha intervenido más activamente en la relativa flexibilización del nuevo sistema de visado simplificado, que no debería limitar la media anual de nueve millones de entradas y salidas registrada entre las fronteras de Kaliningrado y Lituania ²¹.

C) Kaliningrado y Polonia

El régimen de circulación de personas sin necesidad de visado también existe, como ya hemos mencionado, entre Kaliningrado y Polonia. Sin embargo, este país no disfruta de unas relaciones con Rusia tan fluidas como las de Lituania. La tensión entre

¹⁹ Supone un 8% de la población, que posee la ciudadanía lituana. Este aspecto es mucho más conflictivo en Letonia y Estonia, donde sólo se ha accedido a facilitar las condiciones para que los rusos accedan a las respectivas ciudadanía tras fuertes presiones de la UE y como requisito para el ingreso de ambos países en la misma.

²⁰ “Acuerdo de Colaboración entre Lituania y la región rusa de Kaliningrado, de julio de 1991”, en http://www.urm.lt/data/5/EF159562_kalin.htm.

²¹ Sylvi J. HUSEBYE: *Implementation of the European Union's Northern Dimension. The Arctic Area*, Helsinki, 2000, pág. 16.

Varsovia y Moscú creció en 1998 cuando la primera puso fin al régimen flexible de entrada en territorio polaco para los ciudadanos rusos y bielorrusos. Ante las protestas de Moscú y de Minsk, así como de los propios residentes en las provincias polacas del noreste, el Gobierno polaco relajó algunas de las nuevas normas al respecto.

Polonia ha intentado una política de acercamiento a Kaliningrado, pero al mismo tiempo se siente amenazada por algunas propuestas rusas, tales como la de construir un gasoducto entre el Oeste de Rusia y el enclave, que cruce una pequeña parte del territorio polaco. Además la administración polaca se muestra muy preocupada ante la proliferación de actividades económicas ilegales en su frontera con Kaliningrado.

La colaboración entre Polonia y Kaliningrado se restringe a las zonas fronterizas. Así, en 1992 se firmó un acuerdo de cooperación entre las provincias nororientales y el enclave. Dos años después se creó el Consejo de Cooperación entre Kaliningrado y las Regiones Polacas Nororientales, como marco oficial para las iniciativas conjuntas. Gracias a las mismas se han realizado algunas mejoras en los transportes, los controles fronterizos y el cuidado del medio ambiente.

Dentro de la Iniciativa Dimensión Norte, los esfuerzos de Varsovia han sido menos decididos que los efectuados por Vilna, y se han encaminado sobre todo a combatir las operaciones mafiosas y potenciar los intercambios académicos.

En los discursos oficiales de los sucesivos gobiernos y, sobre todo, del presidente Aleksander Kwasniewski, se expresa una clara conciencia de los problemas de aislamiento que puede sufrir Kaliningrado. Sin embargo, no se han tomado medidas claras para evitarlo. Los esfuerzos de Polonia se han centrado no en conseguir una postura más favorable a esta región por parte de la UE, sino en intentar aplicar de la forma más eficiente posible las regulaciones impuestas desde Bruselas. Así, prevé aumentar el número de puestos fronterizos, modernizar la infraestructura de los mismos y dotarlos de personal mejor cualificado, todo ello con ayudas del programa Phare. También pretende mejorar el funcionamiento del consulado polaco en Kaliningrado, creado en 1993. Polonia es el segundo país que más exporta a Kaliningrado después de Alemania, en especial alimentos.

D) Kaliningrado y la UE

Tradicionalmente, la actitud de Bruselas hacia el enclave se ha caracterizado por la indiferencia, tendencia que comenzaría a corregirse sólo desde 1999 con la Presidencia finesa de la Unión.

Además los contactos de la UE con Kaliningrado pasan por el delicado entramado de relaciones entre la Unión y Moscú. Éste se basa en una serie de acuerdos y programas de ayuda que repasamos a continuación.

1.- El Acuerdo de Colaboración y Cooperación

Pese a haber sido firmado en junio de 1994, su entrada en vigor se retrasó hasta finales de 1997 debido a la campaña bélica de Moscú en Chechenia. El Acuerdo creó un marco político y administrativo para el diálogo, a través de encuentros periódicos entre el Presidente ruso y los Presidentes de la Comisión y el Consejo Europeos. Sus principales objetivos son, además de fomentar unas relaciones políticas más fluidas,

eliminar ciertas restricciones a las exportaciones rusas, preparar el ingreso de Rusia en la OMC y establecer una zona de libre comercio ²².

Los resultados de este programa han sido escasos hasta el momento, debido sobre todo a la falta de acuerdo en cuestiones comerciales. Además, las últimas cumbres han dejado en un segundo plano los asuntos económicos para centrarse en la lucha contra el terrorismo y el control de las fronteras.

2.– La Estrategia Común para Rusia ²³

Surgió del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, en un intento de superar los obstáculos que dificultaban las relaciones con el Gobierno de Moscú. Sus áreas prioritarias son consolidar las instituciones democráticas y el Estado de Derecho en Rusia e integrar a este país en el espacio social y económico europeo, (ya no se habla de crear una zona de libre comercio, punto éste que figuraba entre los principales objetivos del Acuerdo de Colaboración y Cooperación). Se hace una mención explícita al acercamiento con las regiones nororientales de Rusia y, por tanto, a Kaliningrado.

Pero más allá de los planteamientos teóricos, en la Estrategia Común para Rusia se echan de menos propuestas concretas para llevar todo lo anterior a la práctica.

3.– El programa Tacis

Nacido en 1991 para dar apoyo financiero y tecnológico a Rusia y los nuevos Estados surgidos de la desintegración de la Unión Soviética, los métodos empleados por este programa han suscitado la controversia entre las autoridades rusas. Éstas se quejan de no ser consultadas a la hora de seleccionar los proyectos, de la burocracia que dificulta su puesta en marcha y del gran retraso con el que llegan los fondos adjudicados. Como respuesta, la UE estableció en 2001 la llamada Oficina de Cooperación y Euroayuda, para mejorar la coordinación de sus distintos programas de ayuda externa, reducir los procedimientos burocráticos y consultar a los niveles locales. Además en ese mismo año se abrió una oficina Tacis en Kaliningrado.

En 1994 la región fue elegida como prioritaria dentro del Tacis, lo que significaba la recepción de ayudas especiales, que iban a ser destinadas al sector energético. Pero el importe de tales fondos, que no llegaría a 17 millones de euros ²⁴ resultó muy insuficiente. Además, en 1999 se suspendieron las ayudas debido a la falta de transparencia en su uso por parte de la administración de Kaliningrado, si bien éstas se reanudaron al año siguiente y ascendiendo a 16'5 millones de euros para el período 2000/01. ²⁵ Con todo, éstas siguen representando un porcentaje bastante pequeño dentro

²² En relación a este último punto, la introducción al artículo 1 del ACC dice lo siguiente:
“Se crearán las condiciones necesarias para el futuro funcionamiento de un área de libre comercio entre la Comunidad y Rusia, cubriendo sustancialmente todos los intercambios de bienes entre ambos, y la libertad de establecimiento de compañías, servicios y movimiento de capitales”

El texto del acuerdo se encuentra en http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf.

²³ El texto de la ECR se encuentra en http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf.

²⁴ *Ibidem*, pág. 15.

²⁵ Datos de la CE, recogidos en *ibidem*, pág. 21.

de las ayudas comunitarias destinadas a Rusia, no comparable con las cifras manejadas por el programa Phare.

4.– El programa Interreg

Rusia también se ha beneficiado de este programa, destinado a apoyar económicamente la llamada Cooperación Inter-Fronteras. Se trata de una política de colaboración entre regiones de dos o más países de la UE, por lo que tanto sus estrategias como sus fondos se reservan en principio a sus miembros. Pero en 1994 la Unión decidió extender esta iniciativa a sus fronteras externas a través del Interreg II, y Rusia y el resto de los países ex-soviéticos empezaron a recibir tales ayudas en 1995. Hasta hoy se han puesto en marcha varias ediciones del programa Interreg, que se han destinado también a Kaliningrado.

5.– La Dimensión Norte (DN)

El ingreso en 1995 de Finlandia y Suecia en la UE determinó la puesta en marcha de una nueva iniciativa centrada en la cooperación en términos económicos y de seguridad en el Báltico, en la que participarían directamente los países ya reunidos en el seno del Consejo de Estados del Mar Báltico (CEMB).²⁶ La DN fue implantada en el marco de los acuerdos entre la Unión y Rusia que hemos mencionado ya, y de la estrategia comunitaria para el ingreso de nuevos miembros definida en Copenhague en 1993. Cuenta con fondos Phare, Interreg y Tacis y con el respaldo del CEMB.

El Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, pidió a la Comisión que preparase un Plan de Acción para la DN que se extendiese hasta el 2003; plan que sería presentado y aceptado en el Consejo de Feira en junio del 2000. Incluye aspectos como la mejora de la salud pública, la cooperación para la seguridad en las fronteras y la activación de los intercambios comerciales. Hay que destacar que en Feira las Conclusiones de la Presidencia destacaron la necesidad de dar mayor respuesta a los problemas de Kaliningrado²⁷.

Este acercamiento a través de la colaboración regional es probablemente el más adecuado para el enclave, ya que suaviza las contradicciones entre las políticas interna y externa de la UE. Ésta es una de las principales diferencias entre la DN y las iniciativas anteriores, entre las que podemos mencionar también la existencia de un presupuesto propio (lo que no ocurre en la ECR), y la participación –junto a la Federación Rusa–, de otros países no miembros de la UE.

Sin embargo, a pesar de lo acertado de la estrategia, tampoco esta iniciativa ha registrado grandes progresos. Así se reconoció en la Conferencia de la DN de abril del 2001, en la que se criticó la falta de coordinación entre los programas Phare, Interreg y Tacis. Entre sus puntos débiles hay que destacar la gran dependencia de los objetivos

²⁶ Este organismo se estableció en 1992 con los siguientes miembros: Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Letonia, Lituania, Polonia, Noruega, Rusia, Suecia y la Comisión Europea. Su objetivo es promover la estabilidad democrática y el desarrollo económico.

²⁷ *Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003*, Feira, junio 2000, pág. 38.

El texto de la DN se encuentra en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/06_00_en.pdf.

cambiantes en las sucesivas presidencias de la Unión. Se ha comprobado que sólo los países nórdicos y Alemania han mostrado un apoyo sólido a la DN²⁸, no compartido por algunos de los últimos estados que han presidido el Consejo, como España.

En cuanto a su utilidad con relación a Kaliningrado, también es muy dudosa. La mención especial de Feira no se acompañó de medidas concretas. Y aunque los discursos de buenas intenciones se escucharon también en Copenhague, en un encuentro especial de la DN sobre Kaliningrado convocado en mayo del 2000, la larga lista de iniciativas no fue respaldada por las correspondientes actuaciones. Algo parecido representa la comunicación de la Comisión al Consejo publicada en enero del 2001 y titulada “La UE y Kaliningrado”²⁹. En ella se analizan con detenimiento los dilemas que vive la región y se apuntan algunas ideas para que se pueda beneficiar de la ampliación de la Unión. Por las mismas fechas se inició la Presidencia sueca de la Unión, que se propuso desarrollar un programa especial sobre Kaliningrado, dentro del cual se preveía activar la colaboración en campos muy variados, como los residuos nucleares, la seguridad, la salud, etc.³⁰ Pero el enclave fue pasado por alto pocos meses después, cuando los ministros de Exteriores de los países integrantes de la DN se reunieron para evaluar resultados.

La UE ha intentado acercarse, por tanto, a la compleja realidad de Kaliningrado, en especial a través de iniciativas como las aquí señaladas. Pero siempre dentro del marco de sus relaciones con Rusia; constante esta que sólo en la DN parece suavizarse. Es importante resaltar que tales relaciones han evolucionado hacia una colaboración más estrecha desde la llegada de Putin a la Presidencia rusa y, en especial, tras los atentados del 11-S. Pero la ampliación de la Unión y la OTAN siguen suscitando las reservas de Moscú.

E) Kaliningrado ante las ampliaciones de la OTAN y la Unión Europea

Bruselas ha reconocido ya que los problemas de aislamiento de la región van a agudizarse en un futuro próximo con la ampliación de la UE y la OTAN, pero aun así ha seguido dando prioridad a la seguridad de sus fronteras. Y así lo demuestran los criterios predominantes tanto en uno como en otro proceso ampliación

Por lo que hace a la ampliación de la UE, la futura adopción del acervo comunitario en lo que se refiere a Schengen por parte de los nuevos Estados miembros puede suponer que los habitantes de Kaliningrado se vayan a quedar atrapados entre dos fronteras difíciles de cruzar.

Ya hemos mencionado la reciente instauración de un visado simplificado, que según sectores críticos rusos no se diferencia tanto del visado ordinario. Pero la integración de los nuevos países comunitarios en el marco de Schengen, prevista en torno al 2008, puede endurecer este sistema. Tal tendencia chocaría de nuevo con las intenciones de Rusia, que acepta la actual solución como temporal y no renuncia a su reivindicación de llegar a abolir los visados en las fronteras entre Kaliningrado y el

²⁸ Alemania y Finlandia presidieron la UE en 1999; Suecia lo hizo en la primera mitad del 2001.

²⁹ El texto de la comunicación se encuentra en http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/com2001_0026en.pdf.

³⁰ Sylvi J. HUSEBYE: *Implementation of the European Union's...*, cit. pág. 16.

territorio comunitario vecino. Además, Putin ha pedido reiteradamente la creación de corredores extraterritoriales libres de visado, que permitan el desplazamiento de los habitantes del enclave al resto del estado ruso. En concreto, Putin propone una comunicación por tren, sin posibilidad de paradas, a través de Lituania. El presidente ruso insiste en que “el futuro de las relaciones con Europa dependerá de cómo se asegure el tráfico de personas y de mercancías”³¹.

La ampliación de la UE ha dado lugar, por tanto, a una fuerte contradicción entre las políticas interna y externa de la Unión. Por un lado, se impone preservar el espacio comunitario de las mafias que controlan las redes de inmigración ilegal, prostitución, tráfico de armas o narcotráfico. Por otro, se pretende promover los intercambios entre las regiones fronterizas y extender a un mayor número de países el estatus de estabilidad política y prosperidad económica que caracteriza a la UE. Pero ante las dificultades para conciliar ambos objetivos, Bruselas ha optado claramente por el primero.

Por lo que hace a la ampliación de la OTAN para acoger en su seno a los países del Este, ésta va a dar lugar a una situación muy difícil de asumir para Rusia y para Kaliningrado especialmente. Sin embargo, a la férrea oposición expresada en todo momento por Yeltsin, le ha sucedido una actitud más pragmática por parte de Putin. El Presidente ruso ha optado por aceptar una decisión que no está en condiciones de poder evitar, y por sacar el máximo partido de la estrategia de colaboración que parece regir actualmente las relaciones entre Moscú y Washington.

Así, la Cumbre de Praga de noviembre de 2002 se desarrolló en un clima mucho más favorable que la anterior Cumbre de Madrid, celebrada en 1997, en la que se decidió el ingreso en la OTAN de Hungría, Polonia y la República Checa. La segunda oleada de la ampliación de la Alianza al Este ha discurrido con menos tensiones, a pesar de que en esta segunda ronda se ha invitado a los Países Bálticos –antiguas repúblicas soviéticas– a convertirse en miembros de la misma³².

Pero el ingreso en la OTAN de Estonia, Letonia o Lituania resulta especialmente complicado para Kaliningrado. El enclave ya es frontera con Polonia, miembro de la organización militar desde el 2000, y al adherirse a la misma Lituania quedará rodeado por territorio de la Alianza. Además será la primera vez que la OTAN se extienda a un Estado que en su día formó parte de la Unión Soviética³³. Kaliningrado sigue siendo, a pesar de la reducción del número de soldados allí establecidos, una región militarizada. La presencia de efectivos militares va a ser mantenida por Moscú, donde determinados sectores políticos ven el hecho de estar rodeados por miembros de la OTAN como una posible amenaza. Por ello sería conveniente una participación más activa de Rusia y de Kaliningrado en la Asociación para la Paz. Ésto podría favorecer la integración del enclave en determinadas actuaciones en las que participan otros países de la región del Báltico, como el control del tráfico marítimo y aéreo. También ayudaría a buscar una salida a otra de las cuestiones espinosas que plantea la expansión de la Alianza: el paso de las tropas rusas por territorio lituano. Desde principios de los noventa Moscú y Vilna

³¹ *Le Monde* de 30 de mayo de 2002, en www.lemonde.fr/article/0,5987,3214--277924-00.html.

³² Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía y Bulgaria también fueron invitados. Los candidaturas de Albania y Macedonia tienen todavía bastante camino por recorrer.

³³ Recordemos que en la actualidad las tropas de Estados Unidos permanecen además desplegadas en varios países antes parte de la Unión Soviética, como ocurre en Georgia, Uzbekistán y Tayikistán.

han manejado un acuerdo que hasta el momento ha dado buenos resultados, según el cual las tropas rusas sólo pueden circular por Lituania en tren y con el permiso de dicho país, pagando una cuota determinada en función de las unidades y con el compromiso de permitir cualquier inspección por parte de las autoridades lituanas. Pero estas condiciones cambiarán si Lituania pasa a ser miembro de la organización militar.

Para algunos analistas, la ampliación de la Alianza, aunque sea con el aparente acuerdo de Moscú, no va a suponer más que un aumento de los arsenales militares de ambas partes. Rusia no podrá reducir los suyos ante la presencia de los efectivos de la OTAN en sus propias fronteras.³⁴ Y la OTAN, por su lado, tendrá que hacer un esfuerzo especial para defender a algunos de sus miembros, como los Países Bálticos, especialmente vulnerables por su pequeño tamaño y también por su cercanía con Rusia.

IV. POSIBLES ALTERNATIVAS PARA EL FUTURO: LAS OPCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE RUSIA

El futuro de Kaliningrado depende en gran medida de las posturas políticas que adopten la UE y Rusia. Resultará conveniente analizar, por tanto, qué alternativas existen en ambos casos.

A) Flexibilidad y realismo por parte de Bruselas

En sus declaraciones oficiales la UE se ha mostrado optimista ante la ampliación, afirmando que la misma puede beneficiar también a Kaliningrado. Así lo ha dejado dicho la Comisión en el documento de la Estrategia 2001, publicado en noviembre de ese año³⁵. Pero desde Rusia –y, en concreto, desde Kaliningrado– no se comparte, como hemos visto, esta visión de futuro. Lo que se pide a Bruselas, tanto en Rusia como en Polonia y en los Países Bálticos, es una mayor flexibilidad en la aplicación de determinados puntos del acervo comunitario en lo que se refiere a tráfico de personas y mercancías.

En el momento actual, y dado que se encuentra en vigor el mencionado Documento de Tránsito Facilitado, lo posible es aspirar a una mayor rapidez en su

³⁴ En este sentido señalamos las reservas expresadas en el 2002 por el ministerio de Defensa ruso sobre la ratificación del Tratado para la Reducción de Armas Convencionales firmado por la Unión Soviética en 1990. Andrei Nikolaev, representante del Comité de Defensa de la *Duma*, ha llegado a afirmar que tal ratificación no se producirá si dicho tratado no es asumido también por los países bálticos. (*RFE/RL, Security and Terrorism* vol. 3, nº 25 (11 de junio de 2002), en www.rferl.org/securitywatch).

³⁵ El texto dice así:

“Interesa tanto a la UE como a Rusia que Kaliningrado se beneficie de las ventajosas consecuencias económicas de la ampliación. Es necesario discutir las cuestiones prácticas, por ejemplo, visados y formalidades fronterizas para viajar entre Kaliningrado y el resto de Rusia”.

El Documento Estrategia 2001 se encuentra en <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>.

gestión. Para ello será necesario abrir en Kaliningrado (así como en otras ciudades de Rusia y el resto de los países vecinos) nuevos consulados por parte de los miembros de la UE, dotados con mayores recursos técnicos y humanos. Una buena opción sería que el consulado de un país comunitario pudiera tramitar visados para otros países comunitarios, ya que no es probable que todos ellos establezcan representación diplomática en Kaliningrado de forma inmediata.

Dicha flexibilidad beneficiaría en primer término a Kaliningrado, pero también a los nuevos miembros de la UE, debido al fuerte impacto que la adopción de Schengen va a tener en sus economías. Tendrán que sufragar los gastos resultado de la multiplicación y modernización de sus puestos de control ³⁶ y, en el caso de las regiones fronterizas, perderán gran parte de los ingresos procedentes de los intercambios comerciales con los países vecinos. Además habrán de asumir la ingente labor administrativa que va a suponer gestionar las numerosas peticiones de visado generadas por Estados como el ruso.

Junto a una mayor flexibilidad en lo que se refiere a la aplicación del Tratado de Schengen, la UE habrá de adoptar una posición más realista sobre la complicada situación de Kaliningrado, toda vez que el peligro de aislamiento no viene dado sólo por el establecimiento de un sistema de visados. El enclave ha de progresar en su integración dentro –al menos– de las siguientes áreas:

- Energía: facilitando la construcción de un nuevo gaseoducto desde Rusia y a través de Lituania.
- Transportes: conectando esta región con la Red de Transportes Europea, para lo cual serían necesarias ayudas, ya que cada país ha de financiar su tramo dentro de esta red.
- Medio ambiente: incluyendo a Kaliningrado en los planes para descontaminar el Báltico, sobre todo reduciendo los vertidos de aguas residuales.

Los fondos comunitarios destinados a los campos anteriores han sido por el momento escasos. Dadas las condiciones de la región, si ésta fuera beneficiaria de los Fondos Estructurales de la UE recibiría unos 40 millones de euros anuales ³⁷ –casi tres veces más de lo que ha obtenido de la Unión en los últimos años.

Sería deseable una mejor coordinación de las diferentes políticas (como el Acuerdo de Colaboración y Cooperación, la Estrategia Común para Rusia y la Dimensión Norte) y programas (como el Tacis o el Interreg) desplegados hasta el momento.

Por último, desde Bruselas debería reconocerse que las necesidades de Kaliningrado no son exactamente las mismas que las del resto de Rusia y, por tanto, que sus problemas particulares no resultan suficientemente recogidos en las políticas desarrolladas por la UE con ese país. Así que, hay que pensar en una estrategia especial para Kaliningrado, al margen de la poco eficiente Estrategia Común para Rusia.

³⁶ En el caso de Polonia, por ejemplo, se prevé un aumento de los guardas de frontera en un 50% entre 2002 y 2006. Véase *BBC News* de 30 de julio de 2002, en <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2162090.stm>.

³⁷ Sander HUISMAN: “A New European Union Policy...”, cit., pág. 44.

B) Mayor compromiso de Moscú

Por parte de Moscú es necesario igualmente un cambio de actitud para ayudar a Kaliningrado a salir de su actual situación de crisis. Y es que también en este caso se puede hablar de falta de realismo, ya que el Gobierno ruso se ha equivocado en algunas de sus percepciones fundamentales sobre el futuro del enclave. Podemos mencionar cuando menos tres:

- Considerar que la economía de Kaliningrado iba a basarse en la exportación, como se ha venido haciendo invariablemente desde principios de los noventa.
- Valorar un tanto en exceso la preparación de los trabajadores de la región, al catalogarlos como altamente cualificados, olvidando que sus conocimientos no están adaptados a muchas de las nuevas tecnologías.
- Insistir en la importancia del puerto de Kaliningrado, por ser el único en la región libre de hielo todo el año. Moscú considera que gracias a ello posee el mejor acceso al mar Báltico, pero apenas ha reparado en la escasa actividad de dicho puerto.

Además de analizar de forma más objetiva las posibilidades de Kaliningrado, es fundamental que el Gobierno ruso adopte un mayor compromiso respecto al enclave. Hasta ahora se ha limitado a abordar algunos cambios legales, el más importante de los cuales fue que permitió la instauración de la ZEE. Pero la implantación de tales normas apenas se ha llevado a cabo debido a los continuos cambios practicados sobre las normas aprobadas, la desconfianza del poder central sobre la implantación real en Kaliningrado de una actividad económica dentro de un marco de mayor libertad, y a la inoperancia a la que conduce el funcionamiento altamente burocrático del sistema.

Por otro lado, la situación singular del enclave requiere medidas excepcionales. Kaliningrado debería disfrutar de un estatus especial que permitiera a su Administración actuar de forma más rápida y efectiva sobre sus numerosos problemas. Putin ha hablado de convertirla en un “región piloto”, que sirva de ensayo para probar el nuevo esquema de relaciones entre Rusia y la UE. Pero el Presidente ruso no ha mencionado la posibilidad de dotar de mayores poderes al Gobernador del enclave, ni de reforzar su posición frente a la Administración del Distrito Noroccidental.

V. CONCLUSIONES

A) La situación de Kaliningrado ha cambiado sustancialmente tras la desmembración de la Unión Soviética. Desde entonces la región quedó separada del resto de la Federación Rusa y se sumió en una aguda crisis. Los intentos de Moscú por revitalizar su economía declarando este enclave Zona Económica Especial, con ventajas fiscales y arancelarias para la exportación y la importación, han sido un fracaso.

B) La ampliación al Este de la UE ha puesto de manifiesto la difícil situación de Kaliningrado. La entrada de sus vecinos en la Unión es precisamente uno de los retos a los que se enfrenta hoy la región rusa. La instauración de las normas de Schengen en Polonia y los Países Bálticos puede resultar en un aislamiento casi total del enclave. Sus

habitantes necesitan hoy de un visado simplificado para viajar a los países que lo circundan, por los que además tienen que transitar necesariamente si se dirigen a Rusia. Nuevas barreras han sido interpuestas al tráfico de mercancías y afectan también al suministro energético. Moscú ha aceptado el nuevo Documento de Tránsito Facilitado como una solución transitoria, mientras Bruselas parece decidida a blindar las nuevas fronteras orientales de la Unión frente a las redes del crimen organizado que operan desde Kaliningrado. El peligro de aislamiento se ha acentuado más aun con el ingreso de los Países Bálticos en la OTAN, toda vez que Kaliningrado quedará flanqueado entre dos miembros de la Alianza (Polonia y Lituania), lo que puede ser interpretado por Rusia como una amenaza.

C) Para evitar el estrangulamiento de Kaliningrado serían necesarias políticas de mayor flexibilidad, tanto por parte de la UE como de la OTAN. La primera ha de plantearse una gestión lo más ágil posible de los nuevos visados simplificados y una apertura de dicho sistema en el futuro, mediante opciones como los corredores extraterritoriales propuestos por Putin. Al margen de la aplicación más idónea de las normas relacionadas con Schengen, la Unión debería cooperar de forma mucho más activa con el enclave. Entre las medidas que serían deseables destacamos:

- Una mejor coordinación entre sus diferentes programas de ayuda, como el Tacis y el Interreg y, sobre todo, un aumento de los fondos destinados a tales ayudas.
- Una estrategia específica para Kaliningrado, al margen de los acuerdos firmados entre la Unión y Rusia.

En cuanto a la OTAN, se hace necesaria una mayor implicación de la Federación Rusa en la Alianza, siguiendo la línea del recientemente creado Consejo OTAN-Rusia. La oposición de Moscú a la ampliación de esta organización militar se ha suavizado tras la llegada de Putin a la Presidencia rusa, pero la posición en que quede Kaliningrado dentro de una OTAN ampliada será fundamental para la viabilidad de la misma.

D) Por último, también es imprescindible un cambio de actitud por parte de Moscú, cuyas políticas hacia Kaliningrado se han caracterizado hasta el momento por la falta de realismo. No se ha profundizado en las reformas legales necesarias para el buen funcionamiento de la ZEE y en general las nuevas normas no han sido aplicadas por la Administración. El propio presidente Putin ha reconocido la descoordinación e inoperancia de los diferentes niveles administrativos. La redacción de un Programa Federal para el Desarrollo Económico y Social de la Región, cuyo plazo de cumplimiento abarca hasta el 2010, puede indicar un mayor compromiso por parte del Gobierno ruso. Pero para la puesta en práctica de dicho programa en Kaliningrado sería necesario un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones, al que Putin no parece dispuesto.