
MARÍA ISABEL TORRES CAZORLA
(Universidad de Málaga)

*Kaliningrado:
un microproblema enclavado en Europa*

I. Introducción. II. La ampliación de la Unión Europea y Kaliningrado: repercusiones mutuas: A) La circulación de mercancías; B) El suministro de energía; C) La circulación de personas; D) Los asuntos pesqueros. III. Otros problemas a los que se enfrenta Kaliningrado no relacionados directamente con la ampliación: A) El desarrollo económico de la zona; B) La buena gestión de los asuntos públicos: democracia y Estado de Derecho; C) Medio ambiente; D) Salud. IV. ¿Puede constituir Kaliningrado un medidor de las relaciones Unión Europea-Federación Rusa? V. Conclusiones y propuestas de futuro.

I. INTRODUCCIÓN

Cualquier tratamiento relativo a Kaliningrado, por breve que éste sea, nos obliga a remontarnos a los orígenes históricos de este territorio, razón de ser de sus peculiaridades actuales. El núcleo central de lo que en la actualidad es la región de Kaliningrado es la ciudad del mismo nombre, denominada Königsberg hasta bien entrado el siglo XX, que debe su fundación a los caballeros teutónicos, que construyeron un castillo en 1255. Los prusianos lo destruyeron en 1263, reedificándose en su emplazamiento actual. Desde 1457, el palacio de Königsberg fue residencia de los Grandes Maestres de la Orden Teutónica, albergando desde 1525 a 1618 a los duques de Prusia. Además, debe su fama a haber sido la cuna del gran filósofo Immanuel Kant, que desempeñó la función de profesor en su Universidad a mediados del siglo XVI.

El territorio de la actual Kaliningrado fue ya desde antiguo objeto de diversas ocupaciones, factores que han condicionado su actual carácter de enclave: durante el período 1757-1762 la ciudad fue ocupada por los rusos; y en 1807 serían los franceses quienes se establecerían allí. Ahora bien, la influencia germánica sobre la zona siempre ha sido una constante a tener en cuenta.

Dejando a un lado otros antecedentes históricos, se puede afirmar que el siglo XX ha condicionado el rumbo de dicho territorio. Los enfrentamientos entre rusos y alemanes en la I Guerra Mundial encontraron en esta zona –que en esas fechas tenía un porcentaje elevado de población de origen germánico– uno de sus focos activos. Su situación estratégica, a orillas del Báltico, ha configurado a la antigua Königsberg como centro de pugnas ruso-germanas. La II Guerra Mundial determinaría su traspaso definitivo a manos soviéticas, plasmándose esta situación en la Conferencia de Postdam.

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

Su transformación en un territorio soviético llevó aparejado el cambio de denominación en 1946, abandonándose la terminología alemana de Königsberg, y pasando a la que aún pervive: Kaliningrado.

En realidad, la región de Kaliningrado no ha despertado gran atención a nivel internacional hasta fechas recientes, dada su peculiar situación: se trata de un enclave perteneciente a la Federación Rusa, pero separada del territorio de la misma por diferentes Estados. Está localizada entre Lituania y Polonia, constituyendo el segundo de los accesos de la Federación Rusa al Mar Báltico, junto con San Petersburgo, al norte. El conjunto de cambios acaecidos en Europa desde comienzos de 1990, con la extinción de la antigua URSS y la proclamación de la independencia por las Repúblicas Bálticas, han dotado a Kaliningrado de una configuración geográfica peculiar y se puede afirmar que prácticamente única. Este territorio, de una superficie de unos 15.100 km² y una población de casi un millón de habitantes ¹, de los que se calcula que unos 430.000 están concentrados en su capital ², ha cobrado un protagonismo inusitado a raíz del proceso de ampliación de la Unión Europea.

Su particular situación geográfica y la adhesión a la Europa comunitaria de los Estados limítrofes, hace necesario hablar de un conjunto de problemas susceptibles de ser solventados antes, durante y después de la adhesión de Polonia y Lituania. Sin duda, Kaliningrado es un microproblema, dentro del marco de temas comunes que afectan a la Unión Europea y la Federación Rusa, pero sus dimensiones permiten hablar de su condición de “barómetro” de las relaciones mutuas entre una y otra.

Esta circunstancia motiva que el seguimiento de todas las cuestiones relacionadas con Kaliningrado y las diversas dimensiones del problema gocen de una tremenda actualidad, factor que dota de inestabilidad a cualquier análisis y que obliga a someter a un profundo cambio las afirmaciones taxativas que se realicen al respecto. Al ser una cuestión sometida en la actualidad a debate en muy diversos foros, así como al estar implicados múltiples actores del escenario internacional, las cuestiones que seguidamente se van a tratar constituyen únicamente el punto de partida de un problema aún sin solventar plenamente, y sobre el cual las alternativas están sometidas a los vaivenes de la coyuntura política y de diálogo entre las partes en liza.

II. LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y KALININGRADO: REPERCUSIONES MUTUAS

Los diversos aspectos que se abordarán a continuación tienen como nota común un hecho: la necesaria readaptación de todas las partes directa o indirectamente

¹ El contexto poblacional de Kaliningrado merece ser puesto de relieve: tras la II Guerra Mundial la zona se quedó prácticamente despoblada, dado el éxodo alemán que sufrió, siendo poblada fundamentalmente por rusos y otros grupos provenientes de la Unión Soviética. Esta región cuenta actualmente con unas treinta nacionalidades diferentes: un 78% de la población es de origen ruso; el 22% restante agrupa a unos 2.000 judíos, 5.000 tártaros, 10.000 alemanes, entre 10.000 y 12.000 polacos, 18.000 lituanos y unos 80.000 bielorrusos. Véase Informe de Sigita BURBIENÉ, ante la Comisión de Cuestiones Económicas y de Desarrollo, de 15 de julio de 2002 (Doc. 9524), “Faire que la Région de Kaliningrad ait un avenir prospère: nécessité d’une solidarité européenne”, págs. 10 a 12.

² Comunicación de la Comisión al Consejo, “La UE y Kaliningrado”, Bruselas, 17 de enero de 2001, Anexo I, pág. 12.

implicadas –esto es: la Federación Rusa, la Unión Europea, junto a Polonia y Lituania como nuevos socios– a los cambios provocados por la ampliación comunitaria. Estamos ante una diversidad de entidades imbricadas en el problema, así como ante múltiples interrogantes que han debido ser solventados antes de la ampliación³ o durante la puesta en práctica del acervo.

Siguiendo con esta línea de análisis cabría afirmar que algunos de los temas más importantes que guardan relación directa con la ampliación podrían ser, a modo de ejemplo, los siguientes:

A) La circulación de mercancías

En la actualidad, el comercio entre la UE y la Federación Rusa se rige por el Acuerdo de Colaboración y Cooperación que entró en vigor el 1 de diciembre de 1997⁴. La adhesión de Polonia y Lituania conlleva que los mismos adopten dicho acuerdo como parte del acervo. Ello ha de suponer un beneficio para la Federación Rusa, al aplicársele el nivel arancelario de Nación Más Favorecida plasmado en el Acuerdo (que es del 4'1%, mientras que el existente con Polonia antes de la ampliación era del 15'8% y con Lituania del 5'3%). Por supuesto, estos niveles arancelarios más bajos se habrán de aplicar igualmente a las mercancías originarias de Kaliningrado, de igual manera que al resto de Rusia⁵.

Se ha planteado la posibilidad de otorgar a Kaliningrado un régimen comercial especial, dadas sus particularidades geográficas y su condición de “Zona Económica Especial” dentro de la Federación Rusa. A juicio de la Comisión, sin embargo, “puesto que Kaliningrado es parte integrante de Rusia, sería difícil concederle un estatuto especial, como el libre comercio o una unión aduanera. Ello plantearía varios problemas políticos y jurídicos, aparte del hecho de que es poco probable que Rusia conceda a Kaliningrado el grado necesario de autonomía”⁶.

Para facilitar el acceso de las mercancías es necesario prestar atención a una cuestión conexas con la anteriormente planteada: el cruce de fronteras. En la actualidad son 23 los puntos de paso entre Kaliningrado, Polonia y Lituania, centrándose las líneas prioritarias de actuación en la necesidad de fomentar la ratificación de los acuerdos pendientes sobre demarcación de fronteras y puntos de paso, además de modernizar las instalaciones, especialmente a través de los programas PHARE y TACIS.

Kaliningrado ha sido tradicionalmente un centro militar importante, donde se encontraba la sede de la flota soviética del Báltico; pero su importancia estratégica se ha visto considerablemente mermada desde comienzos de la década de los noventa. Desde 1991, el personal militar de la región ha visto reducidos sus efectivos de 200.000 a 18.000. A pesar de este considerable descenso, sigue efectuándose el transporte de

³ Elena GARCÍA RICO: “La Unión Europea: el reto de la ampliación”, *Aula de Formación Abierta 2002*, Málaga, 2002, págs. 321 a 331.

⁴ Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra (*D.O.C.E.* L 327, de 28 de noviembre de 1997).

⁵ “La UE y Kaliningrado”, cit., pág. 3.

⁶ “La UE y Kaliningrado”, cit., pág. 3.

material y personal militar a través de Lituania, conforme a lo estipulado en un Acuerdo especial celebrado con Rusia.

B) El suministro de energía

Otra de las peculiaridades que presenta Kaliningrado es su dependencia a nivel energético, ya que produce únicamente un 20% de la energía que en la actualidad se consume en la región. Depende en buena medida de Rusia, recibiendo gas a través de un gasoducto que discurre por Belarús y Lituania. Algo muy similar sucede con la electricidad, discurriendo a través de Lituania por una red común ⁷.

C) La circulación de personas

Se puede afirmar sin temor a equivocarnos que ésta constituye una de las cuestiones centrales sobre las que han discurrido las discusiones entre las diversas partes implicadas, especialmente en los momentos previos a la ampliación ⁸. Valga en este sentido el ejemplo de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Bruselas, el 24 y 25 de octubre de 2002, en las que, en el apartado destinado en particular a Kaliningrado, se puso de relieve el carácter nuclear de este tema ⁹.

Ciertamente, el tránsito de personas entre Kaliningrado y los Estados que circundan este territorio, conforma uno de los temas clave en el conjunto de negociaciones UE-Federación Rusa. A este respecto, debe mencionarse la Comunicación de la Comisión al Consejo de la Unión, relativa a Kaliningrado y, de forma específica, a la cuestión del tránsito ¹⁰. Las posiciones inicialmente mantenidas por las partes implicadas respecto al tránsito de personas, a grandes rasgos, han sido las siguientes:

– Para la Federación Rusa, el objetivo prioritario a alcanzar era el tránsito entre Kaliningrado y el resto de Rusia con el menor número de trabas posibles. Para ello se proponía la exención de visado para viajar desde y hacia Kaliningrado. En el momento en que la ampliación tuviese lugar, el paso desde este territorio hacia el resto de la Federación Rusa y viceversa implicaría atravesar el territorio de la Unión Europea, al efectuarse dicho tránsito generalmente a través de Lituania. Si se llevase a efecto esa posible exención de visado, se debería cambiar el sistema plasmado en el Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de

⁷ “Guidelines for a New Action Plan”, Conclusiones de la Presidencia sobre el futuro de las políticas comunitarias relativas a la Dimensión Nórdica, Luxemburgo, 21 de octubre de 2002, *on-line* en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/guidelines02.pdf

⁸ Vincent LAMANDE y Emmanuel LEFEBVRE: “Kaliningrad on the Net: World With or Without Visa? Russians and Europeans Confronted to the Question of Visa Issuance”, *Papeles del Este* n° 4 (2002), *on-line* en <http://www.ucm.es/bucm/ceel/papeles>; igualmente Sergey KORTUNOV: “Kaliningrad and Russia-Europe Partnership”, *International Affairs – A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations* n° 49/2 (2003), págs. 111 a 130.

⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 24 a 25 de octubre de 2002, SN 300/02, pág. 7.

¹⁰ Bruselas, 18 de septiembre de 2002; COM (2002) 510 final.

2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de dicha obligación¹¹. En la actualidad, y conforme a dicho Reglamento, los nacionales de la Federación Rusa han de portar el preceptivo visado para cruzar las fronteras exteriores de la Unión; mientras Lituania no formaba parte del territorio comunitario, no existían problemas respecto al tránsito entre Kaliningrado y Rusia, pero la “caja de Pandora” se abrió ante la inminencia de la adhesión de nuevos socios.

Rusia pretendía establecer, al menos de forma inicial, diversas soluciones transitorias que permitiesen el libre tránsito entre Kaliningrado y el conjunto del territorio ruso; como solución interina, hasta la introducción de un régimen de tránsito sin visado, Rusia proponía un “procedimiento simplificado” para el tránsito de los ciudadanos rusos que viajaran hacia y desde Kaliningrado. Los trenes y los autobuses directos transitarían por Lituania con arreglo a calendarios y rutas determinados previamente. Rusia proporcionaría a las autoridades lituanas listas de los viajeros rusos. Los ciudadanos rusos que hubieran cometido delitos en Lituania y cuyos nombres aparecieran en las listas acordadas no tendrían derecho a comprar billetes de tren y autobús. Los titulares de pasaportes internacionales válidos no necesitarían documentación adicional, aunque los pasaportes se deberían sellar, mientras que los titulares de pasaportes internos deberían tener un permiso de tránsito lituano. A los pasajeros de vehículos se les expedirían visados de tránsito en la frontera. Con objeto de poner en práctica estas medidas, Rusia y Lituania firmarían un acuerdo de readmisión.

– La posición mantenida por Lituania ha sido producto de su situación “entre dos fuegos”: como futuro socio comunitario, y como vecino de la Federación Rusa. Su adhesión a la Unión Europea conlleva diversidad de cambios, especialmente desde el momento en que el acervo comunitario y el sistema Schengen comience a cobrar vigencia. En esa medida, resultaba lógica su reticencia, aunque controlada y no excesivamente rotunda, a la adopción de soluciones intermedias. Por ello, inicialmente se opuso a la creación de pasillos o a la relajación del acervo por lo que se refiere al tránsito; aunque es cierto que en lo concerniente a los residentes en Kaliningrado, Lituania estuvo interesada desde el primer momento en encontrar soluciones flexibles en el marco del acervo, a condición de que no fuesen consideradas por la UE como un impedimento para la eliminación de los controles de las fronteras interiores dentro del calendario previsto. Lituania estaba dispuesta a cooperar con Rusia en problemas prácticos, siempre que esto coincidiese con sus obligaciones en el marco del acervo. Lituania solamente podría estar de acuerdo con una solución que fuese más allá de lo acordado por la Conferencia de Adhesión, a condición de que en el Tratado de Adhesión se incluyesen garantías de que tales arreglos no se opondrían en ningún caso a la eliminación de los controles en las fronteras interiores. De este modo, cualquier opción que fuese más lejos que las medidas contenidas en la Línea Común debería ir acompañada de claras garantías políticas, legales y de compartir la carga.

¹¹ *D.O.C.E.* L 81, de 21 de marzo de 2001.

– Polonia juega en este asunto un papel bastante más indirecto en lo que al tránsito de personas se refiere. No se considera un país de tránsito, puesto que no hay razones económicas o humanitarias para utilizar el territorio polaco en el tráfico entre diversas partes de Rusia. Por ello Polonia no tiene intención de aplicar ninguna concesión relativa a Kaliningrado que no pueda aplicarse también en otras fronteras, ni plantear ninguna relajación del acervo, ni crear pasillos. Ello no impide que exista buena disposición por su parte para cooperar en todas las posibilidades prácticas en el marco del acervo sobre la base de la flexibilidad y la reciprocidad. Polonia no permite a los ciudadanos rusos entrar sin pasaporte internacional, requiriéndose visado a partir del 1 de julio de 2003¹².

- En cuanto a la posición comunitaria, el gran interrogante, resuelto antes de la ampliación, ha sido el relativo a las exigencias de visado y pasaporte en regla para acceder a territorio comunitario –incluso en el caso de que el acceso sea a efectos de mero tránsito, como sucedería respecto de los residentes en Kaliningrado que viajen al resto de Rusia– una vez que el sistema de Schengen resulte aplicable, especialmente a Lituania. El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990¹³, establece en su Capítulo III el sistema de visados aplicables en el contexto comunitario, una vez que se supriman los controles en las fronteras comunes. La fórmula de los visados para estancias de corta duración y, dentro de éstos, el denominado visado en tránsito, previsto en el art. 11, resulta aplicable al caso que nos ocupa. La necesidad de continuar avanzando en la plasmación real de un “Área de Libertad, Seguridad y Justicia” en el marco comunitario conlleva prevenir la inmigración ilegal en las fronteras exteriores, e igualmente la necesidad de luchar contra la criminalidad organizada, utilizando el sistema de visados y el necesario pasaporte en regla como un mecanismo que permita controlar y a su vez obtener información relativa a los movimientos de personas.

En todo caso, en la Comunicación de la Comisión al Consejo de septiembre de 2002, se hizo hincapié en algunas alternativas tendentes a flexibilizar esta cuestión, al menos con carácter transitorio, y que han sido las soluciones finalmente adoptadas:

Por una parte, la Comisión consideró que se debería estudiar la cuestión de un documento especial de tránsito o “Documento de tránsito simplificado”. El documento se consideraría equivalente a un visado de tránsito de entradas múltiples para personas *bona fide* que fueran nacionales de Rusia, y que viajaran frecuente y directamente entre Kaliningrado y el resto de Rusia. Las autoridades rusas podrían facilitar por adelantado listas de viajeros frecuentes. El documento se expediría a bajo precio o gratuitamente por los consulados de los países candidatos afectados¹⁴.

La Comisión se manifestó igualmente dispuesta a estudiar la viabilidad de la exención de visado para pasajeros de trenes directos (en el transporte en autocar no se podría asegurar el control adecuado). La seguridad de estos trenes requeriría que

¹² COM (2002) 510 final, pár. 8.

¹³ B.O.E. de 5 de abril de 1994.

¹⁴ COM (2002) 510 final. En el anexo 1 se incluyen más detalles del funcionamiento de este nuevo sistema.

viajasen a velocidad suficientemente alta y que los vagones se construyesen de forma que los pasajeros no pudieran abandonar el tren sin autorización de las autoridades lituanas. Es evidente que esto requeriría una modernización considerable de trenes y vías, que una inversión como esa requeriría tiempo, y que Lituania en particular necesitaría de un apoyo sustancial para lograrlo. Según lo establecido en el memorándum ruso, las autoridades lituanas deben conservar el derecho a denegar la entrada y a realizar controles durante el tránsito. La adopción de esta fórmula no podría implicar que Rusia obtuviera derechos extraterritoriales análogos al concepto de “corredor”. Cualquier decisión referente a esta opción sólo podría ser adoptada por la Unión Europea ampliada sobre la base de una evaluación minuciosa, y una vez que se hubieran superado los obstáculos técnicos. Tras la adhesión de Lituania, la Unión Europea está dispuesta a examinar la viabilidad legal y técnica de trenes directos exentos de visado¹⁵.

Además de estas opciones, la Comisión planteó diversas posibilidades para facilitar la puesta en práctica de la fórmula antes señalada. Se afirma por ello que la introducción del documento de tránsito simplificado requeriría la plena cooperación de los países candidatos y una ayuda administrativa y financiera adecuada por parte de la Unión. También se necesitaría una cooperación completa de Rusia, especialmente respecto del establecimiento de nuevos consulados, la provisión de listas de ciudadanos rusos considerados elegibles para el “documento del tránsito simplificado”, la readmisión de los que superen el período de estancia mediante la conclusión y aplicación de un acuerdo de readmisión, y la ratificación del acuerdo fronterizo con Lituania. Por otra parte, se espera que Rusia acelere considerablemente la expedición de pasaportes internacionales a sus ciudadanos. Durante un período transitorio breve, los pasaportes internos rusos podrían aceptarse junto con visados/documentos de tránsito simplificado¹⁶.

Todos estos temas han sido objeto de tratamiento, y parecen haber sido resueltos en la Cumbre UE-Rusia que tuvo lugar en Bruselas el 11 de noviembre de 2002¹⁷. Como notas destacables del acuerdo alcanzado entonces cabe señalar la superación de la gran mayoría de los problemas que con anterioridad se mencionaron, siguiendo muy de cerca las propuestas delineadas por la Comisión en la Comunicación relativa al tránsito. Así, entre estos aspectos, destacan los siguientes:

- La posición comprensiva de ambas partes (la Unión y Rusia) respecto del hecho de que, desde el 1 de enero de 2003, la República de Lituania deberá poner en práctica normas internas con objeto de controlar sus fronteras. Sin embargo, es positivo, conforme al punto 2 del comunicado conjunto que “las partes entienden que estas nuevas reglas serán aplicadas de manera flexible en orden a no perturbar el flujo tradicional de pasajeros por ferrocarril”. De igual manera, las partes reconocen que el régimen de tránsito no menoscabará el derecho soberano de Lituania de realizar los necesarios controles en la frontera, así como de denegar la entrada en su territorio cuando ello sea preciso.

¹⁵ Véase *ibid.* Esta opción se examina minuciosamente en el anexo II de este documento.

¹⁶ Documento citado, pfo. 27.

¹⁷ Véase este acuerdo en http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/js_kalin.htm.

– La UE llevará a cabo las preceptivas reformas legislativas para que a partir del 1 de julio de 2003 entre en funcionamiento un “Documento de Tránsito Simplificado”, siguiendo de esta forma la propuesta que ya la Comisión realizó en septiembre ¹⁸. Este documento permitirá el tránsito terrestre de los ciudadanos rusos entre Kaliningrado y otras partes de Rusia. Por ello, este documento será válido para el tránsito directo por tierra desde un tercer Estado al mismo tercer Estado (desde la “pequeña Rusia” –Kaliningrado- a la “gran Rusia”, o viceversa) durante un período limitado de tiempo, y se concederá de forma prácticamente gratuita o a muy bajo coste (cinco euros). El documento simplificado de tránsito, conforme al acuerdo alcanzado, reviste dos modalidades. Para realizar múltiples entradas directas mediante transporte por tierra desde y hacia Kaliningrado, dicho documento podrá obtenerse solicitándolo a un consulado lituano, y su concesión estará sujeta a los oportunos controles. En cambio, para aquellos ciudadanos rusos que realicen un viaje único por tren a través de Lituania, se facilitará el denominado “Documento de Tránsito Ferroviario Facilitado”, que podrá obtenerse proporcionando los datos en el momento de comprar el billete. Esta información se conservará conforme establezcan y por el tiempo que acuerden las partes. No se venderán estos billetes en Rusia a aquellos ciudadanos rusos respecto de los que las autoridades lituanas manifiesten su negativa para que transiten por el territorio de Lituania. Los Documentos Simplificados a los que nos referimos serán facilitados por las autoridades lituanas a los pasajeros en, o antes de llegar a la frontera lituana, una vez que sus autoridades hayan comprobado que su documentación de viaje se encuentra en regla. Los portadores de estos documentos no se apearán del tren en Lituania y la duración de cada tránsito será limitada. Se prevé algo que consideramos necesario si se quiere poner en práctica este sistema de manera real: que la U.E. ayudará a Lituania a asumir los costes adicionales que la puesta en práctica de este sistema lleve consigo ¹⁹.

¹⁸ Reglamento (CE) n° 693/2003 del Consejo de 14 de abril de 2003 por el que se establece un específico documento de tránsito facilitado (FTD), un documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular común y el Manual Común (DOUE L 99/8, de 17 de abril de 2003). Igualmente, Reglamento (CE) n° 694/2003 del Consejo de 14 de abril de 2003 sobre los modelos uniformes de documentos de tránsito facilitado (FTD) y de documentos de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) establecidos en el Reglamento (CE) n° 693/2003 (DOUE L 99/15, de 17 de abril de 2003).

¹⁹ En el Acta Final del Tratado relativo a la adhesión a la Unión Europea, adoptado en Atenas el 16 de abril de 2003, el art. 2 del Protocolo n° 5 relativo al tránsito de personas por vía terrestre entre la región de Kaliningrado y otras partes de la Federación de Rusia, señala que “La Comunidad ayudará a Lituania en la gestión del tránsito de personas entre la región de Kaliningrado y otras partes de la Federación de Rusia y, en particular, soportará los costes adicionales en los que se incurra al aplicar las disposiciones específicas del acervo relativas a dicho tránsito”. Además, el 28 de febrero de 2003 se firmó un acuerdo entre la Ministra lituana de Economía y el jefe de Delegación de la Comisión Europea, por el que se concedía a Lituania una ayuda económica de doce millones de euros para financiar el nuevo sistema de tránsito de ciudadanos rusos, asumiendo la UE el 100% de los gastos que ello implique; véase http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/news/ip03_301.htm

– La cooperación entre Estados vecinos se deja ver claramente en la flexibilidad con que Lituania está acogiendo estas iniciativas; de hecho, ha aceptado que los pasaportes internos rusos sean válidos hasta el 31 de diciembre de 2004, poniendo en práctica los dos tipos de documentos simplificados a los que hemos hecho referencia en las líneas anteriores. A partir de esa fecha límite, los documentos simplificados de viaje sólo tendrán validez cuando vayan acompañados de un pasaporte internacional en regla ²⁰.

– El sistema de documentos simplificados es, en principio, una solución flexible y transitoria, para cuya puesta en práctica todos los Estados implicados y la UE habrán de adoptar medidas de cara a su consecución, siendo la intención de la Unión proceder a revisar este sistema no más allá del año 2005.

– La Comisión Europea se compromete a estudiar la viabilidad de crear un tren de alta velocidad que unirá Vilna, la capital lituana, con Kaliningrado, y que permita el establecimiento de un sistema de tránsito sin visado.

A la vista de todo ello parece que el acuerdo alcanzado solventará, al menos temporalmente, los obstáculos que para el tránsito de personas ha de producir la ampliación de la UE en lo concerniente al mantenimiento de las relaciones entre Rusia y su región circundada por la Unión Europea.

D) Los asuntos pesqueros

Tras la ampliación, la práctica totalidad del Mar Báltico pasa a convertirse en una zona pesquera exclusivamente comunitaria, salvo los pequeños espacios marítimos situados en torno a Kaliningrado y San Petersburgo. Dado que la cuestión suscita cierta preocupación, ya en la Comunicación de la Comisión al Consejo de 17 de enero de 2001, se sugería reexaminar las relaciones pesqueras UE-Kaliningrado, “a la luz de las consecuencias de la ampliación para el acceso a los recursos pesqueros y a la luz del futuro acuerdo de pesca entre la U.E. y Rusia”²¹.

III. OTROS PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFRENTA KALININGRADO NO RELACIONADOS DIRECTAMENTE CON LA AMPLIACIÓN

Existen diversas cuestiones que afectan a Kaliningrado y que son producto de su situación geográfica, enormemente *sui generis*. Aunque se trate de cuestiones no vinculadas de forma directa con la ampliación, no cabe duda de que, de una forma u otra, esta nueva situación provocará también ciertos cambios, aunque de manera indirecta. Conforme a lo delineado en la Comunicación de la Comisión al Consejo, de 17 de enero de 2001, podrían destacarse las siguientes situaciones:

²⁰ Comunicado Conjunto citado, pfs. 6 a 8.

²¹ COM (2001) 26 final, pág. 6.

A) El desarrollo económico de la zona

La última década supuso un deterioro considerable de la situación económica de Kaliningrado; este territorio se vio afectado de manera intensa por la crisis económica que sufrió Rusia en agosto de 1998, debido a su dependencia del comercio exterior y de las importaciones. Tal y como la Comisión puso de relieve en su informe de enero de 2001, los cambios en la estructura de la economía regional tuvieron una gran repercusión en la crisis económica de la región: tanto las industrias vinculadas al ejército, como las del ámbito pesquero, experimentaron un gran descenso en su volumen de actividad. Actualmente, las principales industrias de la región son la petrolera y la de exportación de ámbar; el crudo se extrae a poca distancia de la costa (alrededor de 1 millón de toneladas al año) y se envía a Lituania para ser refinado. Respecto al ámbar, la región posee el 90% de las reservas mundiales. Resultan además llamativas las actividades económicas no registradas (contrabando y similares) que suponen según diversas estimaciones más del 50% del PIB de este *oblast*²².

¿Cómo se puede ayudar por parte de la UE al desarrollo de la región? La respuesta proviene de la necesidad de colaborar estrechamente con las autoridades rusas, asesorando, compartiendo la experiencia y proporcionando fondos a través del programa TACIS y de los programas bilaterales de los Estados miembros. En un primer momento, cuando la Comisión realizó su estudio en 2001, no era partidaria de que se crease un fondo especial para el desarrollo de Kaliningrado. Más bien, la opción que se barajaba era la de “trabajar con las autoridades rusas y locales para seleccionar ámbitos prioritarios para el apoyo, y a continuación ayudarles a encontrar una financiación apropiada en forma de subvención y/o de préstamo para estas actividades”²³. Sin embargo, en la cumbre UE-Rusia de 11 de noviembre de 2002, celebrada en Bruselas, se optó por establecer un paquete de medidas concretas tendentes a incentivar el desarrollo regional y a mejorar las infraestructuras fronterizas²⁴.

B) La buena gestión de los asuntos públicos: democracia y Estado de Derecho

En este apartado se puede hacer referencia a varias cuestiones que causan preocupación en la UE, por las repercusiones que provocan en las relaciones actuales y futuras con los países vecinos de la región de Kaliningrado.

La primera de ellas es la referente a la necesidad de incentivar la cooperación con las autoridades rusas, mediante la creación de nuevos consulados y la ampliación de los ya existentes en la región de Kaliningrado. Esta primera cuestión parece haberse solventado, al menos por la asunción de un compromiso al respecto, en el Acuerdo conjunto de Bruselas que hemos citado en reiteradas ocasiones. En virtud de éste, la UE, los Estados candidatos relevantes y Rusia se comprometen a cooperar con la intención de ampliar los consulados ya existentes y crear otros nuevos en sus respectivos

²² COM (2001) 26 final, Anexo I. Asimismo, Vincent LAMANDE: “Kaliningrad au pied du mur européen”, Synthèse n° 70, *on-line* en <http://www.robert-schuman.org/synth70.htm>.

²³ COM (2001) 26 final, pág. 7.

²⁴ Como señala el comunicado conjunto relativo al tránsito entre la región de Kaliningrado y el resto de la Federación Rusa, apdo. 3.

territorios. Como medida específica, Rusia se comprometió a aprobar antes de fines de 2002 la expansión del Consulado General de Lituania en Kaliningrado y a abrir un nuevo consulado en Sovetsk; igualmente se comprometió a considerar la posibilidad de abrir nuevos consulados de Estados miembros de la UE o de Estados candidatos en la región de Kaliningrado.

Conectada directamente con la anterior idea se encuentra la necesidad de que Rusia facilite pasaportes internacionales a sus ciudadanos, con un menor coste para ellos y con mayor agilidad, permitiendo así descartar en breve plazo el denominado “pasaporte interno ruso” que no se adapta a la normativa de la Organización de la Aviación Civil Internacional y cuya falsificación es más sencilla. En ese sentido, en el Comunicado al que hemos hecho continuas referencias, Rusia manifestó su intención de continuar avanzando en la expedición de pasaportes internacionales válidos para sus ciudadanos ²⁵.

Una tercera cuestión, más global, por no afectar exclusivamente a la región de Kaliningrado, pero que repercute sin duda también en ella, es la relativa a la lucha contra la criminalidad organizada, donde la necesidad de cooperación es un hecho. A este respecto la Comunicación que la Comisión realizó en enero de 2001 ²⁶, afirma:

“Como en toda Rusia, hay que combatir las actividades ilegales, que podrían afectar a los vecinos Estados miembros de la UE. Se requiere una actuación enérgica por parte de las autoridades federales, por ejemplo para promulgar y aplicar la legislación y los convenios internacionales. El grupo de trabajo sobre la delincuencia organizada en la región del Mar Báltico puede aportar una valiosa contribución de cara a abordar estos problemas. A nivel local deberá establecerse una cooperación para tratar problemas como el de los robos de vehículos, ampliándola a continuación a otros ámbitos. La cooperación también podría dirigirse a incrementar la independencia del poder judicial local, en especial mediante programas de formación y de hermanamiento para magistrados. Los esfuerzos para desarrollar medidas efectivas de control fronterizo/aduanero deberán también vincularse al orden del día más amplio de la lucha contra el crimen.”²⁷

C) Medio ambiente

La necesidad de lograr un medio ambiente más saludable en Kaliningrado, mejorando considerablemente su nivel de vida y el de los Estados vecinos, ha sido un factor a tener en cuenta por parte de la Comisión. La reducción de la contaminación de las aguas del Mar Báltico es un objetivo prioritario. Igualmente otra cuestión latente es la relativa al vertido de residuos nucleares. Algunas de las actividades desarrolladas en la zona en materia medioambiental serían un proyecto TACIS de cooperación transfronteriza sobre la calidad del agua en la frontera con Lituania y Polonia, así como otro proyecto de igual índole relativo a la gestión de residuos en la zona costera de

²⁵ Pfo. 13 del comunicado de referencia.

²⁶ COM (2001) 26 final, pág. 8.

²⁷ Los intentos de crear un marco de cooperación de lucha contra la criminalidad organizada entre la Federación Rusa y terceros Estados no son nuevos. Valga como ejemplo el Convenio entre el Gobierno de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho en Moscú el 17 de mayo de 1999 (el *BOE* de 3 de julio de 1999, publica la aplicación provisional; el *BOE* de 20 de octubre de 1999, la corr. err.; el *BOE* de 3 de mayo de 2000 publica su entrada en vigor definitiva).

Kaliningrado. La Comunicación de la Comisión de enero de 2001 da cuenta de la existencia de un préstamo del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, de la *Nordic Environmental Finance Corporation*, y del *Nordic Investment Bank* para construir una depuradora de aguas residuales en la ciudad de Kaliningrado, junto a diversos proyectos bilaterales para mejorar la red hídrica en la región ²⁸.

D) Salud

Los estudios realizados igualmente por la Comisión nos ponen sobre la pista de que la difusión de enfermedades contagiosas constituye un grave problema, tanto en Rusia como en la región de Kaliningrado. Deberían tomarse medidas preventivas en la propia Kaliningrado, utilizando algunos de los programas que en la actualidad se están desarrollando, como TACIS, que sirve de apoyo a iniciativas locales y no gubernamentales para ayudar a reformar los sistemas de suministro de asistencia sanitaria y para enfrentarse al SIDA, entre otras medidas ²⁹.

IV. ¿PUEDE CONSTITUIR KALININGRADO UN MEDIDOR DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-FEDERACIÓN RUSA?

Cuestión irrelevante para unos, crucial para otros, e importante para muchos, la pregunta de si Kaliningrado puede ser un termómetro del estado de las relaciones Unión Europea-Federación Rusa admite muchas respuestas, que dependerán de los diversos puntos de vista que se ostenten ³⁰. Las visiones al respecto oscilan entre las de aquéllos que tienden a considerar que la situación futura de Kaliningrado no planteará más problemas que los acaecidos cuando Finlandia se incorporó a la UE, pasando por las de quienes ponen de relieve las relaciones de tensión entre la seguridad interna y externa de la UE, hasta las de quienes ven las relaciones UE-Rusia relativas a Kaliningrado como un factor de desestabilización de las relaciones centro-periferia entre la “gran” y la “pequeña” Rusia. No debe obviarse que a raíz de uno de los recientes encuentros UE-Rusia, el Presidente ruso puso de relieve que el futuro de las relaciones con la Unión Europea dependería de la forma en que se asegurase el tránsito de personas y mercancías en la región de Kaliningrado, dejando patente la importancia de la cuestión ³¹.

La cuestión de Kaliningrado ha sido objeto de preocupación en diversos foros internacionales en los últimos tiempos, y ello no sólo en el marco exclusivo de la UE o respecto de los Estados fronterizos de este territorio. Diversas organizaciones internacionales regionales han tenido ocasión de abordar el tema, especialmente cuando parece que el proceso de ampliación ha comenzado a cobrar carta de naturaleza real.

²⁸ COM (2001) 26 final, pág. 8.

²⁹ COM (2001) 26 final, pág. 9.

³⁰ Ingmar OLDBERG: “Kaliningrad between Moscow and Brussels”, *Center For Security Studies and Conflict Research*, Zurich, 2002, <http://www.fsk.ethz.ch/documents/WorkingPapers/wp17.pdf>.

³¹ Concretamente, tras la cumbre UE-Rusia que se celebró en Moscú el 29 de mayo de 2002; véase “Chronique des faits internationaux”, *Revue Générale de Droit International Public* n° 106 (2002), pág. 679.

Como hitos tal vez más destacables, aunque por supuesto son meros ejemplos, cabe mencionar los siguientes foros:

- El Consejo de Estados del Mar Báltico ³² tuvo ocasión de abordar la cuestión en la reunión ministerial que se celebró el 6 de marzo de 2002, precisamente en la región de Kaliningrado ³³. Meses después –en junio de 2002– se produciría la Cuarta Conferencia a nivel de Jefes de Estado, esta vez en San Petersburgo, donde la cuestión volvió a hacerse patente en las Conclusiones de la Presidencia. Estos podrían ser calificados como los hitos recientes de un proceso iniciado años atrás, donde ya se manifestaba cierta preocupación al respecto ³⁴.
- El Consejo de Europa se ha hecho eco igualmente de la cuestión de Kaliningrado y sus repercusiones. Valgan como muestra dos informes que estudian en profundidad este tema. El primero de ellos, de 15 de julio de 2002, lleva por título “Faire que la Région de Kaliningrad ait un avenir prospère: nécessité d’une solidarité européenne”³⁵. En el mismo se hace hincapié en la necesidad de relanzar a todos los niveles la cooperación entre los vecinos de la región, con objeto de tratar de superar las actuales discrepancias. Este documento incluye algunas propuestas que ya han sido comentadas anteriormente, y también proporciona un anexo ilustrativo de los principales acuerdos relativos a Kaliningrado suscritos por la Federación Rusa con Lituania, Polonia y la Unión Europea. En segundo lugar destaca el Informe de la Comisión de Asuntos Políticos del Consejo de Europa, de 22 de septiembre de 2002, titulado “L’élargissement de l’Union européenne et la Région de Kaliningrad”³⁶. Este segundo documento va aún más allá que el primero de los informes comentados. Una de las conclusiones principales que se desprenden del mismo alude a la posibilidad de establecer un sistema de visado especial o privilegiado, que facilite el tráfico por carretera, así como el tráfico ferroviario proveniente y con destino a la región de Kaliningrado, manteniendo sin excesivos cambios la situación actual. Eso sí, esta posibilidad debe surgir en todo caso de la necesaria cooperación entre las partes implicadas, como los últimos acontecimientos parecen demostrar, dado que en la actualidad no cabe afirmar la existencia de un derecho de libre circulación de personas, constituyendo la exención de visado más una excepción que una regla ³⁷.

³² Esta organización, creada en 1992, agrupa a la RFA, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia, Rusia y Suecia, y además cuenta con la participación de la Comisión Europea. Puede resultar útil su página web: <http://www.cbss.st>.

³³ “Chronique des faits internationaux”, cit., págs. 381 a 382.

³⁴ Consejo de Estados del Mar Báltico, 2000, Secretariat Report on Visa Requirements in the Baltic Sea Region, 2 de junio, donde la situación de preocupación se dejaba sentir.

³⁵ Doc. 9524, Informe de la Comisión de Cuestiones Económicas y relativas al desarrollo, Relatora Sígita Burbiené, Lituania, Grupo Socialista.

³⁶ Doc. 9560; Relatora Lara Margret Ragnarsdottir, Islandia, Grupo de los Demócratas Europeos.

³⁷ No resulta convincente el argumento esgrimido en diversas ocasiones por la Federación Rusa, concretamente por su Presidente (por ejemplo el mensaje contenido en el *Boletín Informativo Diario*, del Ministerio de Exteriores Ruso, de 28 de agosto de 2002, *on-line* en <http://www.mid.ru>) aludiendo a la necesidad de asegurar el tránsito sin obstáculos de las personas y mercancías entre la región de Kaliningrado y el resto del país. Rusia no tiene en cuenta que se

– La Organización del Tratado del Atlántico Norte: sin ninguna duda, esta organización militar regional se encuentra actualmente en un momento clave de cambio. La inclusión de Estados pertenecientes a la antigua esfera soviética como miembros de la Alianza Atlántica es ya un hecho. En este sentido, la Cumbre celebrada en Praga los días 21 y 22 de noviembre de 2002 consideró como uno de sus temas clave la cuestión de la ampliación en esta esfera regional³⁸. Y ello repercute directamente en el entorno de Kaliningrado, puesto que en la actualidad este enclave ya se encuentra rodeado por Estados que forman parte de este bloque regional (Polonia lo era desde el 12 de marzo de 1999 y Lituania desde el 29 de marzo de 2004). Por ello no es de extrañar la necesidad de mantener nexos de contacto entre la presidencia rusa y la Secretaría General de la Alianza en este momento vital de cambio³⁹. Esto tampoco sorprende en exceso, ya que en mayo de 2002 se acordó en Roma la creación del denominado Consejo OTAN-Rusia, foro de discusión y acercamiento de posiciones entre los socios actuales de la Alianza y el vecino de un Este cada vez más próximo⁴⁰.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO

Tras haber realizado un análisis de algunos de los documentos más recientes relativos a Kaliningrado y de haber desgranado los desafíos que este territorio habrá de afrontar tras la ampliación, queda clara una cuestión, por más que los obstáculos para solucionar los diversos problemas aún no se hayan disipado del todo: parece que uno de los aspectos centrales acerca de los que gira el debate es el referente al tránsito de personas y a la necesidad de exigir o no visado para entrar –o simplemente transitar– por el espacio comunitario.

Desde una óptica realista, no parece muy probable, al menos de momento, la supresión total y *sine die* de visados a los residentes de Kaliningrado, incluso para viajar a la otra parte de su propio país. El sistema flexible y transitorio creado por el acuerdo conjunto de noviembre de 2002 relativo a la expedición de documentos simplificados de viaje constituye una medida enormemente positiva, pero cuya aplicación requerirá de múltiples esfuerzos para todas las partes implicadas, y que no deja de cobrar un carácter temporal. Tal vez sería más práctico intentar hacer evolucionar y ampliar los mecanismos de cooperación UE-Rusia, agilizando y facilitando los trámites para obtener documentos de viaje adaptados a las reglas internacionales.

Las ideas que anteceden son simplemente un análisis somero de una cuestión en permanente cambio, de la que sólo se han delineado las líneas maestras de las que hasta la fecha se ha tenido noticia. Simplemente se podría calificar como una breve

trata de un argumento de ida y vuelta, puesto que, si para Rusia reviste vital importancia facilitar ese tránsito entre dos partes de su territorio, la UE también considera imprescindible regular sus fronteras exteriores.

³⁸ “The Key to the Prague Summit: An Agenda for Change. The Enlargement Process”, *on-line* en <http://www.nato.int>

³⁹ El mismo día en que se desarrolló la Cumbre UE-Rusia en Bruselas, tuvo lugar una reunión entre el Presidente ruso y el Secretario General de la Alianza Atlántica.

⁴⁰ Algirdas SAUDARGAS: “Baltic Security is European Security”, *NATO Review* n° 46/4 (1998), págs. 4 a 7, *on-line* en <http://www.nato.int/docu/review/1998/9804-02.htm>.

exposición de diversos problemas que aquejan al *oblast* de Kaliningrado, o es posible que lo hagan en el inmediato futuro. La necesidad de cooperación entre las diversas partes implicadas motivará, sin duda, que los pasos dados en pos de la mutua puesta en práctica de lo acordado en Bruselas el 11 de noviembre de 2002 sean múltiples a partir de este momento. Sin duda, el propio acuerdo así lo contemplaba, al situarse como negociación en bloque o “en paquete”, incluyéndose en el mismo un cúmulo de cuestiones imbricadas y complementarias ⁴¹. Es más: la negociación sigue sobre la mesa, en la medida en que otros temas cruciales, como las cuestiones relativas al tránsito de mercancías, no fueron abordados en esta cumbre ⁴².

Teniendo en cuenta todo lo anterior, cabría afirmar que los avances registrados hasta la fecha no constituyen más que el comienzo de la que se prevé larga andadura que permita establecer un estatuto consolidado y firme en el marco de relaciones entre la UE y la Federación Rusa; la cuestión de Kaliningrado es simplemente el comienzo de una larga carrera de obstáculos dentro un marco global de negociación. Ahora bien, solventar los escollos que este microproblema plantea, requiere múltiples esfuerzos y la adopción de medidas firmes y decididas –además de realistas, cosa que algunas de las opciones previstas en el acuerdo de noviembre parecen no ser– por todas las partes afectadas de modo directo e indirecto por el fenómeno de la ampliación. No puede ser de otra manera dado que, sin ese compromiso real (en cuanto a medios y a voluntad política), todo lo discutido hasta este momento habrá quedado en papel mojado, en compromiso formal sin plasmación efectiva.

⁴¹ Utilizando la formulación expresada en el Acuerdo, pfo. 14.

⁴² El último paso dado en este sentido se produjo el 27 de abril de 2004, en virtud de un comunicado conjunto relativo a la ampliación de la Unión Europea y las mutuas relaciones entre la Unión Europea y Rusia, donde se pone especial énfasis –entre otras cuestiones– en el libre tránsito de bienes, incluyendo la energía, entre Kaliningrado y el resto de Rusia (véase <http://ue.eu.int/pressData/en/er/80068.pdf>).