

Documentos CIDOB

Europa; 3

Kaliningrado y las relaciones UE-RUSIA: ¿Obstáculo u oportunidad?
Raimundas Lopata.

documentos



Serie: Europa

Número 3. Kaliningrado y las relaciones UE-Rusia: ¿obstáculo u oportunidad?

© Raimundas Lopata

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicacions@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-10.781-2006

ISSN: 1697-7688

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

Barcelona, febrero de 2008

KALININGRADO Y LAS RELACIONES UE-RUSIA: ¿OBSTÁCULO U OPORTUNIDAD?

Raimundas Lopata*

Febrero de 2008

*Director del Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la
Universidad de Vilnius (Lituania)

*Este artículo es la traducción del trabajo presentado en octubre de 2007 por el
autor en la Fundación CIDOB, y está basado en extractos de su libro LOPATA,
R. Anatomy of a hostage: Kaliningrad Anniversary Case. Tartu: Baltic Defence
College, 2006*

La óblast de Kaliningrado



Explotación de ámbar



Explotación *offshore* de petróleo



Ruta principal



Puerto



Aeropuerto



Pasos fronterizos para vehículos



Fuente: *La Documentation française*, 2004

El problema al que a menudo se hace referencia como “el rompecabezas de Kaliningrado” (Joenniemi, Dejar, Fairlie, 2000: 3-4, 26) tiene su origen y su originalidad en la geopolítica. La descripción concisa de los hechos que han desembocado en este rompecabezas podría ser la que sigue¹: La parte de Prusia ocupada por la Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial fue transformada en una gigantesca base militar soviética, la cual desempeñó las funciones de puesto avanzado frente a Occidente y de muro de contención que aseguraba la dependencia de las repúblicas bálticas orientales (Lituania, Letonia y Estonia) respecto de la URSS y el dominio de ésta sobre Polonia. Tras el fin de la Guerra Fría y la escisión de la Unión Soviética en 1991, este territorio que bordea el mar Báltico, con una superficie de 15.100 kilómetros cuadrados y una población de casi un millón de habitantes, quedó bajo soberanía rusa, si bien, tras la independencia de Lituania, quedó aislado de la madre patria en su extremo más occidental y convertido en un “exclave”, es decir, un territorio que pertenece políticamente a Rusia, sin estar conectado con ella por tierra y rodeado por otras entidades políticas (Lituania y Polonia). Gradualmente, este exclave se encontró en la encrucijada de diferentes estructuras de seguridad y, más tarde, quedó rodeado por una de ellas (OTAN). Una serie de cambios en la situación dieron lugar al denominado “discurso de Kaliningrado”, a saber, un conjunto de decisiones políticas influidas por la acción de la comunidad internacional en el este y en el centro de Europa, así como de debates y estudios académicos relativos al papel de este exclave de propiedad rusa en las relaciones Este-Oeste.

La literatura académica pone de manifiesto la existencia de una amplia gama de interpretaciones sobre el tema. Es necesario destacar que las primeras aproximaciones de los trabajos de investigación –en qué medida el colapso de la URSS afectó a la situación de la *óblast*

1. Véase además la cronología al final de este documento.

de Kaliningrado, cuál iba a ser su futuro, qué papel iban a desempeñar Rusia y sus vecinos, en qué se vería afectada por la experiencia del desarrollo euroatlántico hacia el Este, de qué forma podría la comunidad internacional ayudar a la *óblast* a adaptarse a un entorno políticamente cambiante, etc.— coincidían en su mayor parte con los errores de cálculo de las relaciones Este-Oeste tras la Guerra Fría. Dado que estas relaciones estuvieron marcadas esencialmente por la búsqueda de la denominada “nueva arquitectura de la seguridad”, el tema de Kaliningrado estuvo dominado por la tendencia a superar la “potencial amenaza que representa la *óblast*”².

Al final de la década de los ochenta y principios de la de los noventa del siglo pasado, esta tendencia se vio reflejada en textos que trazaban el futuro de la *óblast* de Kaliningrado, basados en la parte final de los acuerdos de Potsdam, y que analizaban la amenaza militar que representaba el exclave para la seguridad de la región del mar Báltico. A mediados de los noventa, la idea de Kaliningrado como “el Hong Kong báltico” empezó a plantearse como una alternativa a diversas propuestas de internacionalización y desmilitarización de la *óblast*. El objetivo era poner de manifiesto el potencial de Kaliningrado como posible vínculo económico entre el Este y el Oeste. A finales de siglo, y como consecuencia de la adopción de una serie de decisiones prácticas para reducir el nivel de militarización del exclave, el tema de Kaliningrado se centró más especialmente en las amenazas no militares. Se prestó cada vez más atención a los temas relacionados con el impacto de la expansión de la Unión Europea hacia el Este sobre el desarrollo socioeconómico de la *óblast*, su retraso respecto a sus vecinos, y las consecuencias de convertirse en una “doble periferia”.

2. La *óblast* es una subdivisión territorial que podría traducirse como ‘provincia’ (N. de T.).

Progresivamente se han ido haciendo más populares las recomendaciones que sugerían que este tipo de problemas tenían que abordarse a partir de los mismos principios de organización del espacio político que seguía la lógica de la gobernanza multinivel de la UE y que se habían extendido con la ampliación de la UE: la desterritorialización, el debilitamiento de las fronteras estatales y el cambio cualitativo en sus funciones, la cooperación transfronteriza y la interconectividad internacional que incrementa la interdependencia de los actores regionales. Finalmente, en los últimos años, después de que la *óblast* de Kaliningrado se viera rodeada por la OTAN y por la UE, las tensiones al respecto se han atribuido a una serie de decisiones prácticas y técnicas relativas al tránsito de personas, mercancías y militares desde y hacia la *óblast* de Kaliningrado (Lopata, 2002: 96-104).

En consecuencia, Kaliningrado no se ha convertido en el factor que podría haber bloqueado el desarrollo de las instituciones euroatlánticas, ni ha provocado un conflicto militar, como a veces se ha pronosticado, y, a la postre, tampoco ha devenido un “agujero negro” en el denominado contexto de *soft security*, ni un factor de desestabilización socioeconómica en la región del mar Báltico, tema que ha sido también objeto de discusiones y trabajos teóricos. En otras palabras, podría decirse que la rueda de Kaliningrado se está moviendo hacia adelante, y da la impresión de que al final de cada ciclo de la rueda ha habido un progreso.

Por su parte, el escenario optimista que precisaba de soluciones no convencionales a la problemática local y que apostaba por los principios del libre comercio, una amplia autonomía y una clara independencia de las acciones de la *óblast*, tampoco se ha hecho realidad. Los debates acerca de si el proceso de solapamiento entre las estructuras del Este y del Oeste al que hemos asistido en esta parte de la región del mar Báltico han neutralizado esencialmente “la amenaza potencial” de la *óblast*, siguen siendo muy encendidos; hecho que demuestra que la cuestión de Kaliningrado sigue siendo un tema especialmente sensible. Pruebas

evidentes de ello pudieron verse a mediados del verano del 2005, cuando Rusia organizó una suntuosa celebración del 750 aniversario de la fundación de Kaliningrado durante los tres primeros días de julio.

Una oportunidad perdida y unas cuantas complicaciones más del rompecabezas de Kaliningrado han sido tan solo algunas de las evaluaciones acerca del Aniversario de Kaliningrado expresadas por analistas políticos extranjeros. Una pregunta razonable al respecto fue: “¿cuáles han sido las verdaderas intenciones de los organizadores de la celebración del 750 aniversario de la fundación de Königsberg/Kaliningrado?” Las respuestas que se propusieron a esta cuestión se basaron en el concepto de “rehén geopolítico” que, en opinión del autor del presente artículo, explica la esencia del *dossier de Kaliningrado*.

Este *dossier* lo constituyen una maraña de expresiones relativas al estatus de las relaciones entre la madre patria (la Federación Rusa) y su fragmento territorial geopolíticamente separado (la *óblast* de Kaliningrado), según factores internos e internacionales. Durante más de quince años, combinaciones de factores internos y externos han determinado su situación de uno u otro modo, haciendo que Rusia abordase las tareas de retener, gobernar efectivamente y controlar este fragmento de territorio, es decir, la labor de preservar su soberanía y garantizar su legitimidad. Mientras la comunidad académica busca obstinadamente escenarios de futuro para la *óblast*, Moscú resuelve cuestiones en cierto modo más prácticas; se enfrenta al desafío producido por el dilema entre el papel que, en su opinión, le corresponde legítimamente (*po pravu*) y el papel que el entorno externo le permite desempeñar. En otras palabras, Rusia se ve obligada a adaptar su estrategia política a la cambiante situación tanto dentro de la *óblast* como en su entorno inmediato. Fracasas en dicho desafío crearía una oportunidad real para la *óblast* de romper con Moscú, mientras que vencerlo le supondría al Kremlin la ocasión perfecta para utilizar la importancia geopolítica de Kaliningrado, es decir, para mantener este exclave como un puesto militar avanzado frente a

Occidente, bien para convertirlo en la puerta de entrada que permitiría hacer realidad el acercamiento estructural de Rusia a Occidente, bien para crear las condiciones propiciatorias para que una anomalía territorial se convierta en la cabeza de puente geopolítica (“peón de avanzada”) de Rusia en la Unión Europea (Lopata, 2006: 29).

Por estas razones, Moscú ha tratado de convertir la *óblast* en un rehén geopolítico: un territorio adquirido como botín de guerra, que tiene que ser no solamente conservado (la dimensión interna), sino también utilizado para que otros países y las instituciones internacionales se den cuenta de ello y se abstengan de cualquier acto directo o indirecto de liberación del rehén (la dimensión externa).

Formalmente, la cara externa de este secuestro geopolítico se ilustró en términos de dos estrategias seguidas por Moscú con respecto al exclave: la primera, la que considera la *óblast* como avanzadilla militar de Rusia, una región especial por su importancia estratégica que, en función de las circunstancias, desempeña el papel de cabeza de puente para reforzar y/o de barrera para frenar la influencia de Occidente; la segunda, la que convierte la *óblast* en campo de pruebas (“región piloto”) para las reformas económicas que, debido a su favorable ubicación geográfica, pueden convertirla en un lazo de unión que conecte a Rusia con Occidente y que facilite el intercambio económico, humano y de ideas. Sin embargo, en la práctica real de la diplomacia, la *óblast* se ha convertido en una especie de órdago, utilizado en el intercambio estratégico entre Rusia y Occidente a través de las diferentes tácticas de disuasión, autoafirmación e interconectividad. Dicho con otras palabras, cuanto menor sea la participación de la OTAN y de los Estados Unidos en la región, menos armamento ruso habrá en la *óblast* y más abierta estará a los procesos de integración europea, según los responsables de la política exterior rusa. No obstante, este discurso no significó que Rusia renunciase a utilizar la *óblast* como factor de presión y de chantaje contra Lituania –y en determinados períodos contra Polonia–, sino todo lo contrario, representó la pantalla de legitimación de tales acciones.

Las peripecias del denominado tránsito ruso –militar, de pasajeros y de mercancías– constituyen probablemente la prueba más explícita de esta afirmación. Por ejemplo, en el período entre 1993 y 1995 y en la primavera de 2001, Moscú intentó utilizar la cuestión del tránsito militar ruso a/desde Kaliningrado por territorio lituano para tratar de detener el proceso de integración de Lituania en la OTAN³, exigiendo que este tránsito fuese legitimado en forma de acuerdos políticos, confiando de este modo en retener a Lituania dentro de su zona de influencia. En ambos casos, Rusia lanzó numerosas amenazas abiertas: desde declaraciones para mantener la presencia de su ejército en “aquellas regiones durante siglos pertenecientes a Rusia” (Andrei Kozyrev, ministro de Asuntos Exteriores ruso) hasta afirmaciones según las cuales, incluso sin poseer el arma nuclear, la Armada Báltica desplegada en Kaliningrado era capaz de “poner a alguien en el lugar que le corresponde” ya que en la *óblast* hay 47 plantas de energía nuclear vulnerables al armamento convencional⁴. En el primer caso, el apoyo de Estados Unidos y el Reino Unido, y en el segundo, el de influyentes políticos y diplomáticos norteamericanos, ayudaron a Lituania a soportar esta presión.

3. En 1997, cuando se dio luz verde a la primera ampliación de la OTAN, Rusia también exigió un corredor de tránsito a través de Polonia.
4. Valuev Vsegda gotovy // *Itogi*. No. 20 (258) (30.05.2001). Ciertamente, la *óblast* de Kaliningrado fue solamente uno de los factores en la política anti-OTAN de Rusia. No detuvo ni la primera ni la segunda oleada de la expansión de la OTAN. Sin embargo, hay que destacar que después de esto Rusia recibió contrapartidas políticas de Occidente. En 1997 se constituyó el Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia, que dio a Moscú esperanzas de poderse involucrar en el proceso de toma de decisiones estratégicas por parte de Occidente. En 2002, se constituyó el Consejo OTAN-Rusia. Aunque Rusia no adquirió el derecho de veto sobre las decisiones relativas a la expansión de la Alianza y a la seguridad de sus miembros, el Consejo funcionó de acuerdo con la denominada fórmula de los “20”.

Con respecto a los rasgos específicos de Kaliningrado (acuerdos de Potsdam, ubicación geopolítica, factores socioeconómicos), la dimensión interna, a menudo velada por la externa, puede ser de mayor importancia para Moscú. Tras el colapso de la URSS, cuando Kaliningrado se convirtió en un exclave, la *óblast* recibió del Gobierno federal promesas y garantías, entre las que cabe destacar tres: Moscú anunció que aseguraría la legitimidad legal de Rusia, la gobernanza efectiva de la *óblast* y un desarrollo estable de la región, privada del vínculo territorial con el resto del país. El Kremlin se aseguró que disponía de los suficientes recursos e instrumentos internos y que era capaz también de usar factores externos para implementar dichas promesas. De hecho, se garantizó a la *óblast* que, como compensación por su aislamiento, recibiría un nuevo estatus político y económico específico, traducido en la Zona Económica Libre (ZEL) entre 1991 y 1995 y la Zona Económica Especial (ZEE) desde 1996 hasta el presente. Sin embargo, el Gobierno central no disponía, de hecho, de ningún plan estratégico sobre cómo garantizar un desarrollo estable ni se anticipó al objetivo ni al ritmo de los procesos internacionales, principalmente la integración euroatlántica.

Por ejemplo, entre 1991 y 1992, el Gobierno federal, retomando la idea de la Zona Industrial de Kaliningrado discutida durante los años finales del período soviético, estableció la ZEL de Yantar, proporcionando varias exenciones fiscales y de otro tipo a los participantes. Se esperaba que la ZEL, así como una serie de iniciativas adicionales de Moscú encaminadas a asignar inversiones para el desarrollo de infraestructuras, estimulara las exportaciones y la formación de sinergias económicas de cara a reemplazar las mercancías importadas y, en general, que promovería el desarrollo socioeconómico de la *óblast*. Al mismo tiempo, la liberalización de los mercados de la “región-cuartel” para abrirla a un mundo más amplio y extenso, que había empezado en las postrimerías del período soviético, se aceleró. Moscú aceptó considerar el proyecto de ley sobre el estatus de Kaliningrado propuesto por los políticos locales, que proporcionaba más autonomía a la región (Chlopeckij, Fiodorov, 2000).

En esta ocasión, el entonces gobernador de la *óblast*, Yuri Matochkin (en el poder desde 1991), se aprovechó del atractivo que significaba la idea de una ZEL e, incluso, afirmó que la región iba a convertirse en el Hong Kong del Báltico en menos de una década.

Por otro lado, hay que destacar que Moscú aceptó aplicar mecanismos de adaptación económica a la *óblast* algo más tarde que en otras diez regiones de la República Socialista Federal Soviética de Rusia (RSFSR). De hecho, lo hizo solamente después de conseguir firmar contratos y acuerdos con países vecinos, primordialmente Lituania, que aportaran las garantías relativas al tránsito (recursos energéticos, mercancías libres de impuestos, etc.) que pudieran asegurar el mantenimiento de Kaliningrado⁵. Para Moscú, los acuerdos fueron importantes en diversos aspectos. El destinatario del acuerdo, Kaliningrado, podía evaluar el “interés especial” por la región, plasmado como la preocupación del Gobierno central por su progreso socioeconómico. Sin embargo, las garantías estipuladas en los acuerdos fueron mucho más importantes para Moscú, ya que no sólo se aseguraba la posibilidad de conservar la *óblast* como una parte del área económica del país, sino que también reforzaba el argumento político relativo al vínculo orgánico de la *óblast* con la Rusia continental. Los argumentos del desarrollo económico de la *óblast* y del vínculo orgánico con la patria también tenían claras implicaciones geopolíticas. De hecho, lo cierto es que la ex Prusia oriental, con Königsberg, había pasado a formar parte de la Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial como un instrumento para asegurar la dependencia del Báltico

5. Véase el Acuerdo entre la República Socialista Federativa Soviética de Rusia y la República de Lituania relativo a las bases para las relaciones intergubernamentales, 29 de julio de 1991, art. 11; el Acuerdo entre la República de Lituania y la República Socialista Federativa Soviética de Rusia sobre cooperación en el desarrollo económico y sociocultural de la *óblast* de Kaliningrado de la RSFSR, *Key International Treaties of the Republic of Lithuania 1918-1995*, Vilnius, 1997, p. 173, 177-182.

oriental de la URSS. Moscú no tenía derechos históricos sobre este territorio. Enfatizar el vínculo orgánico existente entre Rusia y Kaliningrado equivaldría a pretender que Lituania (y otros estados de la costa oriental del mar Báltico) pertenecen también a Rusia.

Con el colapso de la URSS, Moscú provocó varias veces un debate internacional sobre la cuestión de la dependencia de la *óblast*. En 1988, las negociaciones entre Mijaíl Gorbachov y el canciller alemán Helmut Kohl relativas al traslado de los denominados alemanes soviéticos desde las orillas del Volga a Kaliningrado, que se publicaron en la *Literaturnaya Gazeta* y más tarde también en las páginas de la prensa alemana, dieron lugar a la idea de establecer una autonomía alemana bajo jurisdicción rusa en la *óblast*. En 1991, la propuesta de entregarla a Polonia sugerida por Yeltsin desencadenó que se propagase por la prensa de los países europeos el denominado plan polaco, según el cual el territorio del exclave habría sido dividido entre los países vecinos. Oficialmente Bonn y Varsovia rechazaron terminantemente dichos planes (Janušauskas, 2001: 65 y Laurinavičius, 2004: 528). Al mismo tiempo, entre 1993 y 1995, las consecuencias prácticas de las apelaciones de Moscú al vínculo orgánico se hicieron sentir tanto en Lituania como en Kaliningrado. Lituania tuvo que resistir la presión de Moscú para regular en un acuerdo político la cuestión del tránsito militar de la Federación Rusa por el territorio propio a/desde Kaliningrado, quedando de este modo retenida dentro de la esfera de influencia rusa (Laurinavičius, Lopata, Sirutavičius, 2002: 73). Y Kaliningrado tuvo que someterse a un control más estricto por parte de Moscú, causado tanto por factores externos como por procesos políticos y económicos en Rusia y en el propio Kaliningrado.

En sus cambiantes relaciones con Occidente, Moscú trató principalmente de usar la *óblast* como instrumento geopolítico, y la convirtió en rehén de estas relaciones. A la Guerra Fría siguió el diálogo Este-Oeste basado en el principio de “Rusia primero”, lo que produjo la aparición de un nuevo entorno de seguridad que reducía la tensión previa y, al mismo tiempo, mantenía la importancia estratégico-militar de la anti-

gua base militar soviética. Sin embargo, la inicial retirada de Europa del Este del Ejército soviético, que más tarde cayó bajo la jurisdicción de la Federación Rusa, incrementó el nivel de militarización de la *óblast*. Se estima que en el período entre 1991 y 1994, cuando se anunció que la *óblast* era la región de defensa especial de Kaliningrado, entre 120.000 y 200.000 militares (de tierra, mar, aire, personal de fronteras y personal del Ministerio del Interior) podrían haber sido desplegados en la *óblast* (Pedersen, 1998: 107-116 y Oldberg, 1998: 4-6, 26). Esta circunstancia podría haberse interpretado como temporal, hasta que Moscú completara el camino hacia un Estado democrático, con el apoyo político y económico de Occidente. Sin embargo, la transformación política y económica de Rusia no fue tan plena como se había esperado. El pluralismo político emergió mezclado con fuertes elementos de autoritarismo y anarquía. El país estuvo sometido a tensiones entre sus oportunidades reales, las expectativas de la opinión pública y el aún dominante espíritu de ser potencia mundial. En Rusia, y también en la *óblast* de Kaliningrado, se creó el caldo de cultivo para el recrudecimiento de las ideas revanchistas (por ejemplo, durante las elecciones a la Duma de la *óblast* de 1993, la mayoría de escaños los obtuvieron los demócratas liberales de Vladimir Zhirinovskiy). Esta situación contribuyó a que se extendiese por Occidente una necesidad de urgencia respecto a la decisión de ampliar la OTAN a la región de la Europa Central y Oriental, para estabilizarla y protegerla de las amenazas procedentes del Este. Rusia, por su parte, valoró esta decisión como una violación de las promesas hechas por Occidente a Mijaíl Gorbachov de no ampliar la OTAN a cambio de aceptar la reunificación alemana.

La creciente tensión afectó también a Kaliningrado. En Polonia, Alemania y Lituania se difundió el rumor acerca de la posible internacionalización de la *óblast*. Rusia escenificó la reacción correspondiente: Yeltsin empezó a amenazar a Polonia, que entonces se había postulado como país candidato a la ampliación de la OTAN, con la “paz fría”; asimismo, se trató de reforzar el corredor militar en Lituania y, final-

mente, se anunció que Kaliningrado se convertiría en un bastión militar estratégico. En marzo de 1994, la *óblast* fue declarada región de defensa especial, dirigida por el comandante ruso de la Armada del Báltico, directamente subordinada al Ministerio de Defensa y al Cuartel General. Las autoridades militares rusas y los analistas sugirieron cambiar la doctrina militar de Rusia y rechazar el principio de la contención frente a un primer ataque, amenazando con desplegar armamento nuclear táctico en la *óblast* mientras se llevaban a cabo continuas maniobras y ejercicios de entrenamiento militar (Olberg, 2001: 15).

Es preciso subrayar que la decisión fue tomada no sólo por necesidades militares estratégicas, sino también como un intento de garantizar la estabilidad económica de la región (Jegorov, 1995: 130-131). Esta fue una señal clara por parte del Gobierno central a la *óblast* de que la idea de la ZEL, a pesar de su popularidad política en la región, era poco creíble. Moscú también tenía argumentos adicionales. La instauración de la ZEL no frenó la recesión económica y promovió la prosperidad de la economía gris o informal, la corrupción en el proceso de la privatización, el impago de impuestos al presupuesto federal, el blanqueo de dinero mediante *joint ventures* con capital extranjero, etc. A mediados de 1993, la adopción de la ley federal que cancelaba las exenciones tributarias limitó considerablemente el régimen de la ZEL. En 1994, la implementación de la ley sobre el reforzamiento de la soberanía de la Federación Rusa en Kaliningrado dio lugar a unos procedimientos aduaneros más rigurosos, mejoró el control de la frontera y canceló los acuerdos comerciales de la *óblast* con otros países; a principios de 1995, la ZEL fue suprimida.

En resumen, es necesario destacar que, formalmente, Rusia no pone reparos a las interpretaciones de la *óblast* como una región específica, sino que incluso las promueve. Sin embargo, en la práctica, no permite que esta singularidad se manifieste; es una forma de invocar y secundar un peculiar “síndrome de Estocolmo” en la *óblast*. Los propios residentes en Kaliningrado tienen que reconciliarse con el estatus de región ordinaria de Rusia, es decir, todas las decisiones relativas a la expresión de

la *óblast* deberán ser tomadas por Moscú y ésta no estará autorizada a expresarse como sujeto.

Quienes siguieron más o menos atentamente el acontecimiento del 750 Aniversario de Königsberg / Kaliningrado pudieron advertir una serie de aspectos característicos del dossier de Kaliningrado. En aquella ocasión lo más prominente fue una retórica rusa de acercamiento a Europa. También se puso en evidencia el enfoque ruso respecto al legado histórico de la *óblast* de Kaliningrado. La conmemoración del aniversario se hizo en consonancia con estos puntos de vista, reflejados en los eslóganes de los días de las celebraciones –“Kaliningrado: una ciudad, una historia” (1 de julio de 2005), “Una ciudad rusa en el corazón de Europa” (2 de julio de 2005), “Kaliningrado, donde Rusia y Europa se encuentran” (3 de julio de 2005)– que confirmaron la visión oficial sobre la ciudad⁶. Sin embargo, la celebración también puso de relieve la relación práctica de la política exterior rusa con el euro-continentalismo, la Europa Central y el lugar que ocupa en la misma el factor Kaliningrado. También se perfilaron, finalmente, los contornos de la política regional de Moscú, que enmarcan las relaciones con Kaliningrado dentro del contexto específico de la Federación Rusa.

El análisis de todas las tendencias no solamente permite explicar la relación de las ideas más arriba mencionadas con la realidad, es decir, los procesos que realmente tienen lugar en y en torno a la *óblast*, los cuales revelan que Moscú se estaba preparando para efectuar importantes correcciones en su política respecto a esta región, sino que también permite afirmar que la intención de los organizadores del aniversario de Kaliningrado era estrechar los lazos entre la madre patria y el exclave. Este interés, por supuesto, no es nuevo. El deseo de librarse del síndrome: “este territorio no

6. Kontseptsija prazdnovanija 750-letija osnovanija Kaliningrada. – Mezhhregionalnyj Press-Tsentr, 2005.

es exactamente nuestro propio territorio”, y de asegurar la capacidad estratégica del Gobierno de controlar el exclave en el cambiante contexto local e internacional es perfectamente comprensible y, en cierto modo, natural. A pesar de que este interés relativo de la política rusa por Kaliningrado había permanecido en un estado latente durante mucho tiempo y de que las supuestamente nuevas ideas respecto al futuro del exclave raramente habían tenido un contenido real, cada vez aparece de un modo más claro un cierto modelo en las acciones por parte de la madre patria hacia su unidad territorial geopolíticamente separada.

Como ya se ha mencionado, formalmente Moscú no puso objeciones e incluso respaldó el tratamiento de la *óblast* como una región específica, aunque en la práctica nunca permitió que dicha singularidad se manifestase. Sin embargo, este denominado modelo de rehén geopolítico estaba llevando a un punto muerto que dificultaba encontrar respuestas a cuestiones tan fundamentales como: ¿Y ahora qué? ¿Cuáles serían las ventajas de la inversión o de mantener a raya la región que se encontraba rodeada por un entorno extranjero? Durante la última década, la experiencia ha demostrado que la cuestión de Kaliningrado no podía resolverse sin la interferencia de Moscú, que debía centrarse en nuevos factores y en nuevos espacios de actuación. En este contexto podría concluirse que las celebraciones del 1 al 3 de julio de 2005, conmemorativas del establecimiento de Königsberg/Kaliningrado, atestiguaron que el Kremlin había conseguido encontrar finalmente estos nuevos factores y este nuevo espacio de actuación.

El compromiso de superar la barrera, de romper con la tradición soviética de contar la historia de la ciudad a partir de 1945 y de reconocer el *continuum* histórico, fue una señal importante de Moscú hacia Occidente —una señal que recibió una respuesta de éste, particularmente de Berlín, ya que es la contraparte más importante en este sentido. De prisa y corriendo, los observadores bautizaron el tercer día del aniversario, el 3 de julio de 2005, como un “romance vacacional”. El consejero presidencial ruso, Prikhodko, rebosante de alegría, se

dirigió ese mismo día a los periodistas refiriéndose al hecho simbólico de que la reunión se estaba celebrando en la región más occidental de Rusia: “Kaliningrado es un lugar maravilloso para que se encuentren Rusia y la UE, especialmente entre socios de la *Gran Europa* como son Rusia, Francia y Alemania”⁷. El hecho de que los líderes de Francia y Alemania estuvieran confusos respecto de si habían acudido allí por el motivo mismo de las celebraciones del aniversario o para la tradicional reunión de la Trinidad sin ninguna relación con las celebraciones de Kaliningrado, y que por ello se celebraba a 60 kilómetros de distancia del centro de la *óblast* (en la ciudad de Svetlogorsk), no tuvo más trascendencia. Para Putin fueron más importantes las palabras pronunciadas por el canciller alemán, Gerhard Schröder, explicando que los alemanes conservaban un buen recuerdo de la ciudad: “En sus corazones, esta ciudad que hoy se llama Kaliningrado será siempre Königsberg. Naturalmente, eso no implica ninguna reivindicación territorial”⁸. Debe notarse que estos gestos no fueron puramente simbólicos como los que habían tenido lugar con frecuencia en el pasado. Esas copas de champán representaban unas tendencias muy concretas de cooperación estratégica entre Rusia y Occidente. Una de estas tendencias, el gasoducto del norte de Europa en el mar Báltico, se concretará pronto.

No fue en absoluto accidental que Georgij Boos, un político agresivo, ambicioso y libre de estereotipos de la madre patria, fuese nombrado

7. “Kalinjingrad: Putinas, Shroederis ir Chiracas kalbėsis apie Rusijos bei ES santykius ir būsima G-8 lyderių susitikimą”. *BNS* (3 de julio de 2005).

8. Zajavlenija dlia pressy po itogam vstrechi Prezidenta Rossiji V.V.Putina s Federalnym kantslerom Gerghardom Shrioderom i Prezidentom Frantsiji Zhakom Shirakom, Kaliningradskaya oblast, Svetlogorsk (3 de julio de 2005): http://www.ln.mid.ru/brp_4nsf/sps/1D327B34EAF9350C325070340029AB8C.

nuevo gobernador de la *óblast* en aquel mismo momento (formalmente, el 28 de septiembre de 2005) (Lopata, op.cit., 2006). No sólo fue el primero en mencionar el papel desempeñado por el exclave en el acercamiento entre Rusia y Occidente, sino que también tenía la bendición del Kremlin para dar pasos prácticos y preparar la zona para el rol que le correspondía, que describe como “la ventana de Rusia a Europa”. Según él, la *óblast* de Kaliningrado debía pasar de ser la carta ganadora que los europeos estaban tratando de jugar para penetrar en los mercados rusos, a convertirse en una plataforma para la integración de las empresas rusas en los mercados europeo y global. Ello exigía una revitalización urgente de la *óblast*, es decir, el desarrollo de un sistema financiero transparente y comprensible, un acceso público al proceso de asignación de presupuestos, la duplicación de la capacidad energética de la región, el desarrollo de una infraestructura y una logística de transporte, así como, por último, la redacción de la ley de la ZEE para que todas estas acciones pudieran promover la llegada a la *óblast* de importantes y competitivos capitales rusos.

Así las cosas, no cabe sorprenderse de que cuando Ilya Klebanov, la persona designada por Putin en el Distrito Federal Noroccidental, asistió a la presentación de la estrategia para el desarrollo de la *óblast* de Kaliningrado, a finales del 2005, fuese incapaz de disimular su asombro: “Nunca había oído unos planes tan ambiciosos. Indican que hoy en día la *óblast* de Kaliningrado es un ‘mini estado’, mientras que San Petersburgo es meramente una mega ciudad-estado”⁹. Aunque los objetivos a largo plazo son fáciles de formular, lo importante es cómo conseguirlos. En cierto modo, es una cuestión de observar los prime-

9. Declaraciones recogidas en Klebanov: Novaya programa razvitija oblastoi sdelana pod mini-gosudarstvo, 18 oktiabria 2005; <http://www.kaliningrad.ru/news/economy/k66399.html>.

ros pasos, los cuales muestran que el nuevo gobernador ha completado virtualmente la reforma estructural en la gobernanza de la región. Son visibles sus esfuerzos en la lucha contra los planes corruptos de evadir los impuestos, sus preferencias por los grandes capitales de la madre patria y, finalmente, su compromiso con las soluciones no convencionales de modernización de la *óblast* mientras, al mismo tiempo, busca formas posibles de intensificar la lealtad a Rusia de los residentes locales. Aquí podemos mencionar los planes de G. Boss de incrementar espectacularmente la población de la *óblast* de Kaliningrado, y el respaldo proporcionado por el Kremlin a dichos planes¹⁰. El jefe de la Junta para las Relaciones Interregionales y Culturales con el Extranjero de la administración Putin, Modest Kolerov, hizo hincapié, lo mismo que G. Boos, en la dimensión socioeconómica de la idea: que la implementación de grandes proyectos de inversión y de un programa de desarrollo económico de la *óblast* no sólo requería la adopción de medidas para resolver el déficit de mano de obra cualificada, cifrada en 15.000 personas, sino que también necesitaba atraer nuevos recursos humanos. En consecuencia, Moscú estaba dispuesto a ayudar a los líderes de Kaliningrado, y a facilitar en la medida de lo posible la inmigración de personas en edad de trabajar desde la Rusia continental, los estados bálticos (residentes rusófonos) y otros países.

Vale la pena destacar que esta iniciativa de G. Boos, y el respaldo del Kremlin a la misma, recibieron fuertes críticas. Por ejemplo, los defensores de la teoría de la elección racional se preguntaban en tono burlón: “¿Cuál sería la elección más probable de un ruso que viviese en Letonia: la *óblast* de Kaliningrado, donde un salario medio mensual es de unos 300-500 dólares, o Irlanda, donde se pueden ganar unos 3.000 dóla-

10. Según informaciones recogidas en *Nas zhdt v Rossiji* (24 oktiabria 2005); <http://www.kaliningrad.ru/news/politics/k67241.html>.

res?”. Dado que la intención de doblar la población de la región se basaba en la economía, no es nada sorprendente que la mayoría de críticos ridiculizaran los motivos económicos. Tal vez ello explique el que fueran pocas las personas que pensarán que la fuerza motriz que había detrás de esta intención podía ser una serie de consideraciones a la vez económicas y geopolíticas. Incluso la cuestión relativa a la elección del ruso que vive en Letonia podía haberse contestado preguntando si la Rusia oficial le había ofrecido alguna otra alternativa.

La formulación de tal pregunta implicaría que Moscú y la nueva dirección de la *óblast* de Kaliningrado estarían no solamente comprometidos con las soluciones no convencionales para la modernización de la región, sino que también estarían muy interesados en dar un nuevo impulso al tema de la población rusófona de los estados bálticos. Aunque el Kremlin puede sentirse todavía inclinado a mantener su influencia en los estados bálticos a través de la población rusófona, lo más probable es que, a la vista del acercamiento entre Rusia y Occidente, este factor esté perdiendo importancia. Al mismo tiempo, se cree que el factor Kaliningrado puede convertirse en un “peón adelantado” de un complejo tablero de ajedrez geopolítico en el que los jugadores son la UE y Rusia. En una atmósfera de acercamiento natural y apertura, ello reforzaría indudablemente los sentimientos europeos de la población local, lo cual podría tener consecuencias políticas adversas para Rusia. Dada la situación actual, el Gobierno estaría buscando posibles formas de intensificar la lealtad de su población hacia Rusia.

Estas consideraciones podrían ser reafirmadas de forma más elocuente por el leitmotiv del encuentro entre el presidente de la Federación Rusa y el nuevo gobernador de la *óblast* de Kaliningrado que tuvo lugar en el Kremlin el 7 de noviembre de 2006: “A menudo afirmamos que Kaliningrado es el exclave ruso en Europa”, dijo Putin, “y ello tiene que estar en consonancia con su descripción en términos de desarrollo de infraestructuras, nivel de vida y otros indicadores; sin embargo, lo más

importante de todo es que necesitamos resolver todos los temas relativos a la relación entre esta región y el resto del territorio de nuestro país”¹¹. Putin expresó su convicción en la habilidad de Boss para hacer frente a todos estos problemas. Es necesario hacer hincapié en que exactamente las mismas palabras habían sido repetidas por el mismo Putin durante su último viaje a Kaliningrado el 10 de septiembre del 2006¹².

Estos acontecimientos despliegan una perspectiva estratégicamente novedosa para la *óblast* de Kaliningrado. Si en el pasado los esfuerzos de Moscú por trazar la línea geopolítica de la *óblast* se vieron entorpecidos por una serie de obstáculos intermedios –la vecina Lituania en particular–, finalmente Rusia ha encontrado un acceso directo a Occidente que abre oportunidades de neutralizar los factores intermedios. En este contexto, la *óblast* de Kaliningrado queda efectivamente ligada geopolíticamente a Rusia y es un factor muy importante para el desarrollo de las relaciones estratégicas entre Rusia y Occidente. Apenas es necesario explicar qué puede ocurrirles a los actores intermedios que no sean capaces de adaptarse a la nueva realidad.

Octubre de 2007

11. Declaraciones de Vladimir Putin: Vstretilsia s gubernatorom Kaliningradskoj oblasti Georgijem Bossom; <http://www.kremlin.ru/sdocs/news.shtml#96783>; Prezident Rossiji Vladimir Putin nadeetsia, chto novyj gubernator Kaliningrada G. Boss smozhet okonchatelno rshit vse voprosy sviazej Kaliningrada s ostalnoj territorijej Rossiji; *Interfaks*, 11-7-2005; Putin i Boss obsudili problemy Kaliningradskoj oblasti; <http://www.kaliningrad.ru/news/politics/k69978.html>.
12. Propósitos recogidos en: Rusijos prezidentas atvyko i Kaliningrada dalyvauti pasitarime Srities transporto plėtros klausimais; *BNS*, 10-9-2006; Nauja keltu linija Baltijske išsprendžia Rusijos nacionalinio saugumo problema, teigia V. Putinas; *BNS*, 11-9-2006.

Referencias bibliográficas

- CHLOPECKIJ, A.; FIODOROV, G. *Kaliningradskaia Oblast: region sotrudnichestva*. Kaliningrado, 2000. P. 331.
- JANUŠAUSKAS, R. *Four tales on the King's Hill*. Warszawa, 2001. P. 65.
- JEGOROV, V. *Cooperative Security in Northern Europe; Ideas on Cooperative Security in the Baltic Sea Region*. Helsinki, 1995. P. 130-131.
- JOENNIEMI, P.; DEWAR S.; FAIRLIE L.D. *The Kaliningrad Puzzle*. Karlskrona: The Aland Islands Peace Institute, 2000.
- LAURINAVIČIUS, Č. "Kaliningrado srities problema istoriniu požiūriu". *Naujasis židinys, Aidai*. No. 11 (2004). P. 528.
- LAURINAVIČIUS, Č.; LOPATA, R.; SIRUTAVIČIUS, V. *Military Transit of the Russian Federation through the Territory of the Republic of Lithuania - Rusijos Federacijos karinis tranzitas per Lietuvos Respublikos teritoriją*. Vilnius, 2002. P.73.
- LOPATA, R. "Naujausios kaliningradistikos apžvalga". *Politologija*. No. 1 (2002). P. 96-104.
- LOPATA R. *Anatomy of a hostage: Kaliningrad Anniversary Case*. Tartu: Baltic Defence College, 2006. P. 29.
- OLDBERG, I. "Kaliningrad: Problems and Prospects". En: JOENNIEMI, P.; PRAWITZ, J. (eds.) *Kaliningrad: The European Amber Region*. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Ashgate, 1998. P. 4-6, 26.
- OLDBERG, I. *Kaliningrad: Russian Exclave, European Enclave*. Stockholm, 2001. P. 15.
- PEDERSEN, K.C. "Kaliningrad: Armed Forces and Missions". En: JOENNIEMI, P.; PRAWITZ, J. (eds.) *Kaliningrad: The European Amber Region*. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Ashgate, 1998. P. 107-116.

Anexo

Cronología de hechos relevantes en las relaciones Rusia-UE-Kaliningrado¹³

9 de abril de 1945: Königsberg (bajo control alemán) firma la capitulación ante el Ejército Soviético. En Postdam se acuerda que Prusia Oriental sea dividida entre Polonia y la Unión Soviética.

Julio de 1946: Königsberg es oficialmente incorporada a la URSS como Kaliningrado. El área queda virtualmente clausurada a la entrada de extranjeros.

1989: El Consejo Local de Kaliningrado abre la ciudad a visitantes occidentales. Esta apertura fue, sin embargo, parcialmente limitada por las autoridades militares.

22 de agosto de 1991: Después del golpe de estado fallido en Rusia, la región de Kaliningrado concede la entrada plena a visitantes extranjeros.

25 de septiembre de 1991: Se aprueba el Estatuto de la Zona Económica Libre para la región de Kaliningrado. Yuri Matochkin, gobernador local, habla del futuro de la región como el Hong Kong del Báltico. Muy pronto se probará su equivocación: durante la década de los noventa, la región sufrirá una profunda recesión, incluso mayor que la experimentada por Rusia de mediana.

8 de diciembre de 1991: Los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia se reúnen en Minsk y crean la Confederación de Estados Independientes (CEI) y anulan el tratado de unión de 1922, poniendo fin a la Unión Soviética. Kaliningrado queda bajo jurisdicción de la Federación Rusa.

13. Este anexo ha sido compilado y traducido por Francisco Andrés Pérez, Iván Z. Cestero y Jordi Vaquer i Fanés, de la Fundación CIDOB.

- 29 de diciembre de 1991:** La Unión Europea impulsa el programa TACIS (Technical Assistance to the CIS) para impulsar las condiciones más favorables al libre comercio y la democracia. Kaliningrado ha recibido más de 100 millones de euros en inversión del programa TACIS.
- 8 de octubre de 1993:** Se crea en Stavanger, Noruega, la Cooperación Subregional de los Estados del Mar Báltico. Kaliningrado es uno de sus miembros fundadores.
- 18 de noviembre de 1993:** Acuerdo Rusia-Lituania sobre el tránsito militar.
- Marzo de 1994:** Kaliningrado pasa a ser considerada "región de defensa especial", dirigida por el comandante de la Armada rusa en el Báltico.
- 24 de junio de 1994:** Se firma el Partenariado UE-Rusia y el Acuerdo de Cooperación. Entrará en vigor en 1997.
- Octubre de 1994:** El Consejo de Seguridad ruso adopta "Un concepto de Política Federal con respecto a Kaliningrado, región de la Federación Rusa"
- 18 de mayo de 1995:** Rusia aprueba el "Decreto Presidencial sobre el desarrollo socioeconómico de Kaliningrado", que evidencia un mayor impulso gubernamental por el desarrollo de la región.
- 22 de enero de 1996:** El Presidente Yeltsin firma la "Ley federal sobre la Zona Económica Especial de la región de Kaliningrado" en un nuevo esfuerzo por desarrollar la región tras la revocación de su estatuto como Zona Económica Libre.
- 20 de octubre de 1996:** Leonid Gorbenko es elegido gobernador de la *óblast*, derrotando al candidato de Moscú, Yuri Matochkin, apoyándose en una plataforma que promueve la reforma económica, la inversión extranjera y la propiedad privada.
- 27 de mayo de 1997:** Se establece el Consejo Permanente de Cooperación OTAN-Rusia.
- 8 de julio de 1997:** Polonia, la República Checa y Hungría son invitados en la Cumbre de Madrid a iniciar las negociaciones de ingreso en la OTAN.

- 29 de septiembre de 1997:** El Gobierno ruso adopta el programa de desarrollo de la Zona Económica Especial de Kaliningrado para el período 1998-2005.
- 27 de octubre de 1997:** Se firma el tratado sobre la frontera ruso-lituana. El tratado, el primero entre Rusia y el Estado báltico, no es ratificado por la Duma rusa hasta cinco años más tarde.
- Diciembre de 1997:** Se cancela el Distrito de Defensa Especial de Kaliningrado.
- 25 de noviembre de 1998:** La Comunicación de la Comisión Europea sobre la “Dimensión nórdica de las políticas de la Unión” recomienda situar la cooperación UE-Rusia sobre Kaliningrado en la agenda de la Dimensión Nórdica.
- 12 de marzo de 1999:** Hungría, Polonia y la República Checa ingresan en la OTAN. Kaliningrado se convierte así en el primer territorio ruso en tener frontera con un miembro de la OTAN.
- 22 de octubre de 1999:** En la cumbre UE-Rusia de Helsinki, el presidente Putin anuncia una “Estrategia a medio plazo para el desarrollo de las relaciones entre la Federación Rusa y la UE”. Kaliningrado es mencionada como ‘región piloto’ que servirá como punto focal de la relación.
- 10-11 de diciembre de 1999:** El Consejo Europeo, reunido en Helsinki, invita a la Comisión a elaborar un borrador del Plan de Acción para la Dimensión Nórdica.
- 10 de febrero de 2000:** Se publica la llamada Iniciativa ruso-lituana de Nida, que comprende la cooperación en 15 áreas para ser implementadas en la Iniciativa de la Dimensión Nórdica con especial atención a Kaliningrado, facilitando el movimiento eficiente de personas y mercancías entre los dos países.
- 19-20 de junio de 2000:** El primer Plan de Acción en la Dimensión Nórdica es adoptado en la cumbre del Consejo Europeo en Santa Maria da Feira (Portugal).
- 19 de noviembre de 2000:** Admiral Vladimir Yegorov es elegido gobernador de la región, con un programa que pretende mejorar las relaciones con Moscú y los países vecinos, que le ven como una alternativa al régimen corrupto y anti-reformista de Leonid Gorbenko.

- Diciembre de 2000:** La Unión Europea abre una oficina de apoyo local del programa TACIS en Kaliningrado, en un período de buenas relaciones con Rusia y de incremento en el movimiento de personas y mercancías.
- 18 de enero de 2001:** La Comisión Europea envía una Comunicación al Consejo sobre Kaliningrado, que se centra en los temas de tránsito de personas y mercancías, así como en aspectos que requieren mejoras –tales como la cuestión de los visados– en el contexto de la ampliación.
- 3 de Octubre 2001:** La cumbre Rusia-UE produce una declaración conjunta, centrada en temas de comercio que deberían avanzar en la entrada de Rusia en la Organización Mundial de Comercio. Kaliningrado se menciona específicamente como prioridad en la cooperación UE-Rusia, aunque se reafirma como asunto primordialmente ruso.
- 7 de diciembre de 2001:** El Gobierno ruso adopta el Programa Federal de Desarrollo de la región de Kaliningrado para un período hasta 2010.
- 15 mayo de 2002:** El Comité de Cooperación Rusia-UE, reunido en Svetlogorsk, aborda cuestiones de visados y de tránsito (incluida la cooperación transfronteriza y de aduanas), de desarrollo económico y desafíos regionales comunes como el crimen organizado, de medioambiente y sanitarias. La Comisión Europea rechaza la propuesta rusa sobre el corredor de tránsito vía Lituania y Polonia y el debate sobre el tránsito y los visados queda sin resolver.
- 29 de mayo de 2002:** La Cumbre UE-Rusia, se celebra en Moscú. Aunque las partes fracasan en alcanzar un compromiso sobre las cuestiones de visados y tránsito de Kaliningrado, el presidente de la Comisión, Romano Prodi, anuncia el estatus oficial de Rusia como economía de mercado, lo que le permitirá en adelante evitar las imposiciones antidumping.
- 21-22 noviembre de 2002:** Siete países, incluidos los tres países bálticos, son invitados en la cumbre de Praga a comenzar las negociaciones de acceso a la OTAN.
- 17-18 de diciembre de 2002:** Rusia y Lituania alcanzan un acuerdo que permite a los ciudadanos lituanos y de Kaliningrado obtener un visado libre de tasas por un año para visitarse mutuamente. Además, Rusia, la

UE y Lituania acuerdan introducir un procedimiento aduanero simplificado para el tránsito de mercancías desde y hacia Kaliningrado por carretera y ferrocarril a través de territorio de la UE.

22 de mayo de 2003: La Duma rusa ratifica el tratado fronterizo entre Rusia y Lituania de 1997.

29 de marzo de 2004: Lituania se convierte en miembro de la OTAN junto a otros seis países de Europa Central y del Este. Kaliningrado queda así rodeada por países OTAN.

27 de abril de 2004: Se firma el Protocolo del Partenariado y Acuerdo de Cooperación entre la UE y Rusia que regula cuestiones fronterizas, de comercio para los países que acceden, e incluye un texto extensivo sobre Kaliningrado, centrado en el tránsito de mercancías.

1 mayo de 2004: 10 países de Europa Central y del Este (incluidos Polonia y los estados bálticos) ingresan en la UE.

1-3 julio de 2005: Las celebraciones del 750 aniversario de Kaliningrado tienen lugar en Rusia con la presencia de jefes de Estado y de Gobierno de la UE.

20 de septiembre de 2005: Georgij Boos es elegido nuevo gobernador de la *óblast*.

1 abril de 2006: Entra en vigor una nueva ley sobre la Zona Económica Especial en Kaliningrado que permite la continuación de los incentivos a los inversores en Kaliningrado de los últimos diez años; se pone en práctica un régimen simplificado de visados para extranjeros involucrados en proyectos de inversión.

17 de mayo de 2007: La cumbre Rusia-UE se celebra en Samara bajo una creciente tensión por los contenciosos con Estonia, Polonia y Lituania. La UE rechaza expedir visados para los ciudadanos rusos, uno de los principales objetivos rusos.

1 de junio de 2007: un acuerdo UE-Rusia sobre el visado de entrada entra en vigor. Ambas partes continúan negociando sobre una abolición parcial de los visados por motivos de viaje.

- 4 de julio de 2007:** Rusia amenaza con desplegar misiles en Kaliningrado si Estados Unidos sigue con sus planes de desplegar un escudo antimisiles en Polonia y la República Checa.
- 9 de septiembre de 2007:** El primer ministro lituano, Gediminas Kirkilas, amenaza con incrementar la tarifa aplicada al tránsito de gas por su territorio a Kaliningrado si Gazprom aumenta el precio del gas para Lituania en 2008.