

Poetins regionale hervormingen in het tijdperk van de globalisatie¹

| Andrey S. Makarychev

Het doel van dit artikel is om de internationale positie van de recentelijk geschapen zeven federale districten van de Russische Federatie vanuit het standpunt van de globalisatie te ontleden. Hebben deze zeven districten ook een kans om internationale actoren te worden? Wat is hun potentieel in het proces van Ruslands integratie in de wereldeconomie? Wat zullen de gevolgen zijn van Poetins hervormingen voor de internationale gemeenschap? Dit zijn in het kort de belangrijkste vragen die hier worden gesteld en beantwoord.

Van kleine tot grote regio's

Plannen om de territoriale omschrijvingen van de deelstaten van de Russische Federatie te vergroten stonden al eerder op de politieke agenda. Het EPICenter (een think tank van Jabloko, een sociaal-liberale partij) lanceerde ze om de zogenaamde "regionale groeipolen" als centra van "grotere Russische deelstaten" te bevorderen. De kleine subjecten of regio's van de Russische Federatie waren economisch immers te zwak om hun kwakkelende economieën weer op gang te trekken. Ex-premier Jevgenji Primakov stond sympathiek tegenover deze voorstellen. Een eventuele samenvoeging van Sint Petersburg met de oblast* Leningrad, Tatarstan met Baskortostan, Chakassia met de krai** Krasnojarsk, Tsjetsjenië met Dagestan, werd besproken, maar tot een praktische beslissing kwam men niet.

De in de jaren negentig ontstane interregionale associaties (Noord-Westen, Centraal Rusland, Groter Wolga, Zwarte Aarde, Noord-Kaukasus, Groter Oeral, Siberisch Verdrag, Verre Oosten en Trans-Baïkal) waren de eerste pogingen tot de vorming van grotere gehelen in een periode dat de toenmalige premier Jegor Gaidar zijn liberale

hervormingen lanceerde. De interregionale associaties verenigen vandaag alle (behalve Tsjetsjenië) subjecten van de Russische Federatie, hoewel ze slechts in november 1999 bij wet hun werking kregen geregulariseerd. De interregionale associaties bleven weinig belangrijk, hoewel sommige charismatische gouverneurs ze wilden gebruiken voor hun politieke carrière (zoals gouverneur Edvard Rossel in de oblast Sverdlovsk of gouverneur Aleksandr Lebed in de krai Krasnojarsk). Dat kwam hun geloofwaardigheid ten goede. De interregionale associaties moesten de posities van de regio's ten aanzien van het federale centrum zien te versterken. Daarom zochten ze voor het buitenland economisch aantrekkelijk te worden. De federale regering gebruikte ze evenwel ook om de Russische buitenlandse politiek meer samenhang te verschaffen. Het Kremlin wilde dat de subjecten van de federatie vrijwillig afstand deden van sommige bevoegdheden, inclusief hun internationale economische prerogatieven, ten gunste van de interregionale associaties. In zeer gevoelige buitenlandse kwesties, zoals de relatie met Wit-Rusland, wilde de Russische regering dat niet de afzonderlijke regio's, maar wel de interregionale associaties onderhandelden met de machthebbers in Minsk.

Toch slaagden de interregionale associaties er niet in om tot invloedrijke politieke machtscentra uit te groeien. Ze bleven losse gehelen met een vage legale status en met veelvuldige onderlinge con-

* Een oblast is een gewone provincie

** Een krai is een grensprovincie

*** (noot van de redactie).

flicten tussen de regio's. Het toppunt van hun invloed bereikten ze onder premier Jevgenji Primakov in 1998 (hij nodigde enkele van de leiders van de regionale associaties uit om lid te worden van zijn regering), maar daarna had de "groep van de grote acht" haar mogelijkheden om te lobbyen opgebruikt en vandaag staat ze aan de zijlijn van de Russische politiek. In hun buitenlandse economische betrekkingen zagen de interregionale associaties zich geconfronteerd met hun ingewikkelde configuratie en met het individualisme van de gouverneurs uit de rijke regio's die de gezamenlijke belangen opofferden aan hun persoonlijke banden met het federale centrum en buitenland. Daarbij waren de regio's zelf economisch ongelijkmatig ontwikkeld. Aanvullende federale programma's bestemd voor bepaalde geografische streken hadden ook een belangrijk internationaal effect. Zo was het "Siberisch" federaal programma niet alleen bestemd voor het bevorderen van de samenwerking tussen de diverse Siberische regio's en de landen van het GOS (Gemenebest van Onafhankelijke Staten) en de Aziatische Stille Oceaan, maar moest het ook een gemeenschappelijke economische strategie van de subjecten van de Russische Federatie bevorderen. Het programma voor de Noord-Kaukasus was dan weer bedoeld voor het versterken van de buitengrenzen, het beheersen van de instroom van vluchtelingen en migranten, het behartigen van de ecologische veiligheid, etc.²

In mei 2000 lanceerde de pas verkozen president Vladimir Poetin een administratieve en territoriale hervorming. Daarmee kondigde hij een nieuw – en ook concurrerend – model van interregionale integratie aan. Opmerkelijk was echter dat de grenzen van de door Poetin opgerichte nieuwe federale districten niet overeenstemden met die van de interregionale associaties. Ook schudde hij het hele systeem door elkaar door zeven federale districten onder een presidentiële afgevaardigde in te stellen. Deze nieuwe "super-regio's" vielen grotendeels samen met de al bestaande militaire districten. Vijf van de zeven presidentiële afgevaardigden bekleedden de rang van generaal. Dit doet vermoeden dat veiligheidsvraagstukken een hoge prioriteit genieten in deze nieuwe "feodale bolwerken".³ Hoewel Poetin dit een administratieve hervorming in het presidentiële apparaat noemde, was de betekenis ervan ruimer.⁴ Indien de nieuwe "onderkoningen" hun bevoegdheden gebruiken om de districten te controleren, dan zal hun politiek gewicht op binnenlands en buitenlands vlak verder toenemen, waardoor ze belang-

rijker worden dan de lidstaten van de Russische Federatie.

Diverse doelstellingen rechtvaardigden het oprichten van federale districten: 1) het scheppen van een grotere mate aan centralisatie en eenvormigheid; 2) het ondergraven van het regionale clansysteem gebaseerd op patronage en patrimonialisme; 3) het uitschakelen van de interregionale conflicten. Het grote voordeel is dat de communicatie met het staatshoofd is verbeterd. Georgi Poltavtsjenko die de presidentiële afgevaardigde in het district van het Noord-Westen is, bekende dat toen hij nog de afgevaardigde van de president in de oblast Leningrad was, hij nooit persoonlijk in contact kwam met Boris Jeltsin.⁵ Nu onderhoudt president Poetin regelmatige contact met ieder van zijn zeven vertegenwoordigers in de federale districten. Daarbij hebben de presidentiële afgevaardigden hun stem bij het benoemen van ambtenaren en ze hebben de controle over de federale subsidies en programma's voor de strategisch geachte industrieën.

Vanaf het prille begin leefden er ernstige twijfels onder de Russische deskundigen over deze hervormingen. Leonid Smirniagin, Sergei Borisov en andere specialisten vroegen zich af waarom de regionale kaart van Rusland aldus moest worden hertekend. Zij meenden dat de nieuwe administratieve grenzen nogal arbitrair getrokken waren en de hervormingen met slechte argumenten onderbouwd waren. De presidentiële afgevaardigden werd evenwel een goede kans toegedicht om het territoriale aanzien van de samenleving te veranderen. Maar men zag ook hinderpalen. Een probleem zag men in de te ruim bemeten bevoegdheden van de presidentiële afgevaardigden. Die gaan immers van supervisie over de politieke partijen in de regio's tot het volgen van de specifieke industrieën. Pjotr Latisjev stelde het nogal cru door erop te wijzen dat de presidentiële afgevaardigden in staat geacht mogen worden om in alles in te grijpen.⁶ Vladimir Poetin heeft nochtans nadrukkelijk verklaard dat zijn afgevaardigden de federale organen in de regio's niet direct mogen administreren en slechts hun activiteiten mogen coördineren. Ook de poging om de wetgeving van de regio's in overeenstemming te brengen met de federale wetten, heeft uiteenlopende commentaren opgeleverd. Zo is President Mintimer Sj. Sjzaimijev van Tatarstan steeds sterk gehecht gebleven aan de soevereiniteit van zijn republiek die als politieke entiteit met de Russische Federatie is geassocieerd.⁷ Ook de leiders

van Oedmoertija waren niet gehaast om de wetgeving van hun regio aan die van de federale wetten van de Russische Federatie aan te passen: de term “soevereiniteit” werd evenwel snel vervangen door “autonomie”, de clause van het Oedmoertisch staatsburgerschap werd afgeschaft en het privé-bezit werd gegarandeerd.⁸

De opsplitsing van Rusland in zeven administratieve districten schept een nieuw raamwerk voor internationale samenwerking. Met de benoeming van de zeven “gouverneurs-generaal” zullen de regio’s – meer dan de subjecten van de federatie nu – voor wat hun transregionale en internationale projecten betreft, allicht sterker afhankelijk worden van het federale centrum. Het bestaan van een bijkomende bureaucratische structuur tussen het centrum en de regio’s zal de internationale samenwerking ook complexer maken. Het inpassen van de nieuwe federale districten in het raamwerk van de internationale samenwerking zal een moeilijke opgave zijn, omdat de nieuwe districten een behoorlijke institutionele grondslag ontberen. Hun toekomst is slecht gedefinieerd en ze zijn nog steeds op zoek naar hun internationale identiteit. Ondanks deze onzekerheden hebben de presidentiële afgevaardigden reeds gepoogd om hun internationale geloofsbrieven te verwerven. Alle presidentiële afgevaardigden – ze zijn ook lid van de Veiligheidsraad van de Russische Federatie – zijn sterk betrokken bij een groot aantal veiligheidskwesties, zoals het beschermen van de buitengrenzen, het doen herleven van de militaire industrieën, het nemen van antiterrorismemaatregelen, het verbeteren van de transport- en communicatienetwerken, etc. Zo heeft Sergei Kirijenko die aan het hoofd staat van het Wolga Federaal District, een netwerk van connecties met internationale instellingen opgericht om investeringen en kredieten aan te trekken. De federale districten beïnvloeden Ruslands buitenlandse betrekkingen in meerdere opzichten. Ten eerste zullen de presidentiële vertegenwoordigers meer gezagsgetrouwe leiders van de subjecten van de Russische Federatie benoemen, zeker met het oog op kwesties die raken aan de buitenlandse economische politiek. Ten tweede zal men de zwakste subjecten van de Russische Federatie marginaliseren, waardoor ze noodgedwongen uit de actieve internationale politiek zullen moeten stappen. Ten derde zullen de onderlinge afhankelijkheden van de federale subjecten in één district toenemen ten aanzien van beleidsdomeinen als

transport, grensbeveiliging, migratie, etc. Ook wordt het begrip van culturele integratie naar voren geschoven. Sergei Kirijenko bijvoorbeeld merkte op dat de verantwoordelijkheid van de Russische leiders voor zowel het nationale als subnationale territorium niet zozeer door administratieve als wel door culturele factoren (hij verwijst naar het “gebied waarin mensen in het Russisch denken en spreken”⁹) bepaald wordt. In andere gevallen (het Zuidelijke federale district) zullen de “grotere regio’s” pogen bij te dragen aan het vredesbeleid en het sussen van conflicten.

Zeven regionale strategieën

De federale districten maken een periode van differentiatie door. De betrekkingen tussen het federale centrum en de zeven federale districten zijn nog altijd in de maak. Wat betreft de toekomstige ontwikkelingen zal veel afhangen van de beoordeling van Poetins hervormingen over het laatste jaar. Persoonlijke geloofsbrieven van de presidentiële afgevaardigden spelen uiteraard ook een rol. Volgens een enquête uitgevoerd door het weekblad *Vlast* (Macht) krijgt Sergei Kirijenko (Wolga) van de presidentiële afgevaardigden de hoogste waardering toegekend. Hij wordt gevolgd door zijn collega’s Viktor Kazantsev (Zuiden), Pjotr Latisjov (Oeral), Viktor Tsjerkesov (Noord-Westen), Leonid Dratsjevski (Siberië), Georgi Poltavtsjenko (Centrum) en Konstantin Poelikovski (Verre Oosten). Maar interessanter is te weten dat elk federaal district zijn eigen profiel en oriëntaties heeft. We zullen die hier behandelen.

Het Noord-Westelijk Federaal District (NWFD) is zonder enige twijfel het meeste blootgesteld aan Westerse invloeden en beweegt zich in de richting van internationale samenwerking. Het omvat zowel delen van de Noord-Westelijke en Noordelijke economische regio’s als de oblast Kaliningrad. Territoriale eenheden van het NWFD nemen deel aan grensoverschrijdende samenwerking. Buitenlandse mogelijkheden (zoals Litouwen met betrekking tot Kaliningrad, Finland voor Karelië, Noorwegen ten aanzien van de oblast Moermansk) verlenen aan het NWFD een voorkeursbehandeling. Wat hun betreft zijn “de Kaliningraders beter bekend met het leven in het naburige Polen of Litouwen dan met de rest van Rusland”.¹⁰ De republiek Komi staat bekend als één van de beste samenwerkers in Rusland. Dit alles zorgde ervoor dat Viktor Tsjerkesov als pre-

sidentieële afgevaardigde een speciale aandacht heeft voor het samenwerken met buitenlandse investeerders en organisaties. De gebieden van het NWFd werden tijdens de tweede helft van de jaren negentig gekenmerkt door de grootste economische groei. Eén van de betere presteerders in het NWFd is de oblast Novgorod waarnaar meestal verwezen wordt als één van de weinige Russische succesverhalen. Gouverneur Michail Proesak staat bekend als één van de meest vooruitstrevende politieke leiders uit de provincie. Novgorods voorbeeld in de hervorming van de buitenlandse economische betrekkingen werd overgenomen door Leningrad, Kaliningrad, Karelië en andere regio's. Proesak stond nogal gunstig tegenover het versterken van de politieke en administratieve macht van de centrale regering en sommige experts menen dat "Poetins administratieve hervorming ontworpen was volgens dit model".¹¹ De oblast Pskov die grenst aan Estland, wordt door het politieke centrum evenwel anders behandeld. De presidentieële afgevaardigde in het NWFd is nogal kritisch ten aanzien van gouverneur Jevgenji Michailov. Hij verweet hem verantwoordelijk te zijn voor de economische achterlijkheid van zijn oblast.

Kaliningrad trekt altijd de speciale aandacht van zowel het Westen als van Rusland. Vanuit het thuisfront gezien, zijn de alternatieven voor deze regio nogal talrijk: van onmiddellijke onderhorigheid ten aanzien van Moskou en het laten vervallen van alle verkiezingen (zoals werd voorgesteld door de Raad voor Buitenlandse en Defensiepolitiek), tot het omvormen van Kaliningrad tot een "Russisch Hongkong" (zoals beoogd door de politieke partij Verbond van Ware Krachten).¹² Internationaal gezien blijven vele opties open. De experts van de Europese Unie (EU) denken aan een compromis waarbij ze de inwoners van Kaliningrad hun vrijheid van beweging willen garanderen, maar hen ook willen onderwerpen aan dezelfde voorwaarden als die voor staten die het EU-lidmaatschap aanvragen. Het probleem is dat Rusland in de Baltische regio geen proactief beleid heeft gevoerd. Het federale centrum wordt er gewoonlijk niet als een bevorderaar, maar wel als een hinderpaal voor grensoverschrijdende activiteiten ervaren.¹³ Door een maatregel van het Staatscomité van de Douane verloor de oblast Kaliningrad in augustus 2000 de resterende privileges die verbonden waren aan de status van speciale economische zone.¹⁴ De problemen verergerden in januari 2001 door de beslissing alle goederen die in de oblast Kaliningrad geprodu-

ceerd worden, voortaan bij uitvoer, zelfs naar Rusland, te belasten. Dit lokte veel kritieken in de regio uit. Onduidelijk is wat de status van "pilot regio" betekent die de federale regering aan Kaliningrad verleende. De grensinfrastructuren van Kaliningrad zijn onderontwikkeld. Voor het beoordelen van de daden van de nieuwe gouverneur Vladimir Jedorov (de vroegere opperbevelhebber van de Russische Baltische vloot) is het nog te vroeg. Aan de ene kant zou hij als hogere militair wel eens voorrang kunnen verlenen aan de veiligheid van deze exclave. Aan de andere kant zijn sommigen van zijn adviseurs "jonge pragmatici" die een op de markt gerichte politiek voorstaan en die dicht aanleunen bij de partij Verbond van Ware Krachten.

De regio's van het NWFd delen een aantal gemeenschappelijke uitdagingen. Het vereenvoudigen van de douanevoorschriften is zo een acuut probleem, evenals het bevorderen van het toerisme en het opheffen van bepalingen die de internationale samenwerking ontmoedigen. Het Ministerie van Transport legde bij voorbeeld omslachtige regelingen op ten aanzien van buitenlandse jachten, wat Sint Petersburg, Karelië en andere regio's van broodnodige inkomsten berooft.¹⁵ Er zijn goede vooruitzichten voor het plattelandstourisme in het NWFd, al werd daarvoor tot nu toe weinig aan gedaan. Een belangrijke hinderpaal voor een vruchtbare internationale samenwerking is de algemene verspreide corruptie en de criminele activiteiten.¹⁶ De oblasts Leningrad en Archangelsk, alsook Karelië, worden tot de meest criminele subjecten van de Russische Federatie gerekend. Het NWFd mag ook de veiligheidsvraagstukken niet verwaarlozen. Het ongeval met de duikboot Koersk toonde dat aan. Viktor Tsjerkesov heeft het Coördinatie Centrum voor Veiligheidsmanagement opgericht. Daarin zitten alle regionale hoofden belast met militaire planning en noodhulp. De functie van dit orgaan overstijgt de zuivere defensievraagstukken en omvat ook het maken van sociale en economische prognoses, registreren van wetsovertredingen, enz.¹⁷ Tevens staat Tsjerkesov in nauwe verbinding met de directeurs van de militaire industrie.

Het Wolga Federale District (WFD)¹⁸ omvat de economische regio's van de Wolga en Vjatka met aanvulling van bepaalde gebieden van de economische regio's van de Trans-Wolga en de Oeral. Sergei Kirijenko met zijn reputatie van intelligent politicus werd presidentieel afgevaardigde.¹⁹ Nizj-

ni Novgorod heeft de politieke leiding van het WFD. Doch andere regionale centra eisen ook de leiding op. Vladimir Volkov, die regeringshoofd van de republiek Mordovia is, kreeg van president Poetin lof toegezwaid voor zijn economische prestaties. Ook anderen deelden in zijn lof.²⁰ Zo anticipeerde Aleksandr Vorotnikov (minister van Economische Zaken van de republiek Tsjoevasija) reeds op de invoering van het nieuwe budgettaire systeem voor 2002 in heel Rusland.²¹ De oblast Perm werd door Kirijenko geprezen als een "sleutelregio" wegens de nabijheid van het Oeral Federaal District en de goede transportmogelijkheden.²²

De massale migratie verstoort het sociaal-economische en politieke leven in het WFD. Er zijn twee hoofdoorzaken: de etnische conflicten in Ruslands omgeving én de economische moeilijkheden. Migratie heeft een aantal nadelige gevolgen. Ten eerste vormen de vluchtelingen een zware last voor het plaatselijke budget en de sociale voorzieningen. In het WFD telt men bijna 210.000 vluchtelingen. Ten tweede vormen vluchtelingen de sociale basis voor de misdaad en zijn ze betrokken bij (soms interregionale) criminele groepen. Het herzien van de grenzen met Kazakstan is een andere uitdaging voor Kirijenko. Grenskwesties zijn nauw verweven met geopolitieke, geo-economische en veiligheidsproblemen. Het WFD heeft een buitengrens van ongeveer 2.400 km. Die speelt twee rollen tegelijk: een communicatieve en een defensieve. Zo kan men de grens met Kazakstan (een lid van het GOS) volgens de doctrine van de buitenlandse politiek van de Russische Federatie zien als een middel tot verdere integratie van beide landen. Maar de grensstreken met Kazakstan zagen zich ook geconfronteerd met smokkel, stroperij en illegale migratie. Het WFD als grensland erfde de problemen van de grensoverschrijdende misdaad, inclusief de drugsmokkel uit Kazakstan.²³ Valentin Stepankov (Kirijenko's substituut) stelde dat een niet-beschermd grens de oorzaak van illegale migratie en godsdienstig extremisme is. Intussen verliest Rusland wegens zijn zwakke grensbescherming grondstoffen, voedsel, gestolen auto's

en andere contrabande goederen.²⁴ Poetins decreet nr. 705 riep daarom de Federale Grens Autoriteit op om de grenscontrole met Kazakstan aan te halen. Ramil Moellajamov, de chef van de Zuid-Oostelijke afdeling van de Federale Grens Autoriteit, zou zelfs zijn dienst hebben laten experimenteren met het vervangen van grenstroepen door niet-militaire eenheden. Maar ook dat leverde geen merkbare positieve resultaten op.²⁵

Kirijenko wordt naar eigen zeggen geplaagd door een viertal problemen:

- Het gebrek aan federale middelen om de grenzen adequaat te beschermen. In de praktijk zijn het de regionale overheden die de grenstroepen voorzien van huisvesting, vervoer, energietoevoer en het bouwen of inspecteren van grensposten.

- De gevoelige uitbreiding van het territorium van de douane van de Wolga door het opnemen van de oblast Orenboerg in het WFD. Volgens Vladimir Jedorov (directeur van de Wolga douane) is één van de problemen dat de douanediensten ver weg van de grensovergangen gevestigd zijn. Een tweede storend feit dat hij aansneet, was de rekruteringspraktijk van douaniers onder de lokale bevolking, wat de mogelijkheid tot corruptie aanzienlijk verhoogt.

- Zwakke coördinatie tussen de douane, de grenswachten en de spoorwegen bij het voorkomen van de smokkel en andere illegale acties.

- De activiteiten van kozakkeneenheden die een beduidende rol bij het verdedigen van de grenzen voor zich opeisen. Dit is een erg controversieel punt. Aan de ene kant kunnen de grensproblemen niet worden opgelost zonder de betrokkenheid van de lokale bevolking, inclusief de kozakken als de best georganiseerde macht. De kozakken bezitten hun eigen uit de vorige eeuwen geërfde systeem van grensinspectie, hetgeen andere veiligheidsvoorzieningen (zoals prikkeldraad, elektronisch alarmsystemen, enz.) kan aanvullen. Maar van de andere kant worden de kozakken (evenals andere zichzelf besturende groepen) bij wet niet verondersteld deel te nemen aan het beschermen van de staatsgrenzen. Onder de factoren die de

De massale migratie verstoort het

sociaal-economische en politieke

leven in het WFD. Er zijn twee

hoofdoorzaken: de etnische conflicten

in Ruslands omgeving én de

economische moeilijkheden.

interactie tussen de kozakkeneenheden en de grenswachten compliceren, zijn het onder de kozakken wijd verspreide nationalisme en jingoïsme én de talloze klachten van de lokale bevolking over afpersing door de kozakken.

Kirijenko wil de Noord-Zuid-verkeersas versterken om het vrachtvolume drastisch te verhogen (van 8.000 naar 100.000 containers in 2005). Daarom wil hij het staatsbudget met 1 miljard dollar verhogen. De oblasts Nizjni Novgorod, Saratov en Orenboerg behoren tot de regio's met de meeste belangstelling voor dit project. Voorts wil Kirijenko een "gemeenschappelijke informatie-ruimte" in het WFD vormen. Zo liet hij via het internet de vraag stellen aan jonge en middelbare professionals of ze eventueel belangstelling hadden om in zijn apparaat te werken. Een ander belangrijk initiatief is het investeringsprogramma's "Trans-Wolga Perspectief" als eerste stap voor de oprichting van een interregionaal informatienetwerk in het WFD. "Trans-Wolga Perspectief" zal informatieprojecten zoals "Investeringspaspoort van het WFD", "Markt voor Investeringsprojecten", "Kapitaalmarkt", enz. opstarten. Nu er meer dan 70 langetermijninvesteringsprogramma's in het WFD met internationale donors bestaan, is coördinatie dringend gewenst. Kirijenko steunt ook NGO-netwerken die de horizontale integratie van lokale gemeenschappen bevorderen en die zich specialiseren in cultuur, kunst, ecologie, sociale politiek, jeugdbeleid, sport en gender. Deze praktijken lijken te passen in het concept van de "mondiale netwerken" zoals ontwikkeld in het Westen.

Het Zuidelijk Federaal District (ZFD) bestaat uit de economische regio van de Noordelijke Kaukasus aangevuld met drie oblasts van de Trans-Wolga. Het ZFD kent de grootste bevolkingsaan-groei, maar beleefde ook de meest drastische daling van de industriële productie van heel Rusland. Het ZFD wordt getekend door Tsjetsjenië in zijn kerngebied. Viktor Kazantsev is als presidentieel afgevaardigde verantwoordelijk voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Hij moest de PACE-delegatie die Tsjetsjenië in januari 2001 bezocht, zien te overtuigen dat er geen inbreuken op de mensenrechten werden gepleegd. Ook pleit Kazantsev voor de noodzaak om het veiligheids-apparaat te versterken. Een van zijn eerste beslissingen was de oprichting van een territoriale raad met lokale afgevaardigden van de federale diensten, wat gezien werd als een model van een toekomstige districtsregering. Tot de hoge prioriteit

behoren ook economische issues, zoals het herstellen van de toeristische infrastructuur. Er zijn meer dan 15.000 toeristische oorden waar men 25 miljoen mensen elk jaar kan ontvangen. Volgens regeringsschattingen zou een doelmatig beheer van de toeristenindustrie het ZFD 1,5 miljard dollar per jaar kunnen opleveren.²⁶ Transport is eveneens een belangrijk issue gezien de nabijheid van de olielanden. Kazantsev begon met de inspectie van de zuidelijke havens in de Zee van Azov, de Zwarte Zee en de Kaspische Zee. De zuidelijke havens staan in voor ongeveer 70 procent van de Russische zeeverkeer. Kazantsev is van plan de federale controle over de havenbedrijven en -installaties te herstellen door het verwerven van de aandelen. Hij wil ook de privatisering van de tankschepen die nu onder vreemde vlag varen, terugdraaien. Hij heeft een federale ploeg naar de republiek Kalmoekië gestuurd om te kijken hoe de regering er omgaat met de biologische hulpbronnen in de zee en in de rivieren.²⁷ Kazantsevs gezag wordt echter betwist door de erg autonome president Roeslan Aoesjev van Ingoesjetië. Deze laatste staat kritisch ten aanzien van Kazantsev en hij weigerde inderdaad zich te onderwerpen ("Hij bezit geen constitutionele macht (...) Hij kan issues uitwerken, maar bevindt zich niet in een positie om mij directieven te geven"²⁸). Poetin trachtte zich van dit conflict te distantiëren en kwam Kazantsev niet ter hulp.

Het Centrum Federaal District (CFD) bestaat uit de economische regio's van het Centrum en de gebieden van het Centrum & Zwarte Aarde. Van heel Rusland krijgt het CFD de meeste buitenlandse investeringen, wat vooral komt door de stad Moskou. Het CFD heeft de laagste misdaad- en corruptiecijfers. De presidentiële afgevaardigde in het CFD is Georgi Poltavtsjenko die bekend staat als een modern politicus. Hij wijst extreme maatregelen zoals het benoemen van "economische commissarissen" af en sprak zich eerder al uit tegen speciale maatregelen voor het aantrekken van kapitaal en knowhow, met de verklaring dat "de markt hoe dan ook alles zal opknappen".²⁹ Het lijkt erop alsof Poltavtsjenko niet zo zeker is welke maatregelen hij moet nemen ten aanzien van de grensgebieden. Daarom klagen de autoriteiten in Koersk dat hij hun oblast, die aan Oekraïne grenst, nog niet bezocht heeft. Hij wil wel enge relaties met de grootste steden in het CFD onderhouden, en om de politieke positie van de burgemeesters te versterken, wil hij met hen een adviserende raad instellen. Dat zou een doelmatige strategie zijn, daar de grote steden op techno-

logisch en financieel vlak reeds het verste zijn geëvolueerd.

Het Verre Oosten Federale District (VOFD) is het enige federale district dat één economische regio volledig dekt. Ondanks de aanzienlijke hulpbronnen (acht grote havens, geografische nabijheid van Japan en China, beschikbaarheid van een vissersvloot, enz.) is dit ook de meest crisisgevoelige regio. De lijst met economische problemen is misschien wel de langste van heel Rusland. Hier volgt een greep eruit:

- het VOFD heeft van Rusland de hoogste schuld aan het federale budget, wat één van de hoofdoorzaken was van de voortdurende onderbrekingen in de energietoevoer;
- de vervoerstarieven zijn er het hoogste van Rusland. Het gevolg daarvan is het economisch isolement van Europees Rusland als gevolg van de torenhoge prijzen (het VOFD is het duurste gebied van het land);
- de kloof tussen Noord en Zuid in het VOFD stelt de samenhang van het district zelf in vraag;
- het district is in hoge mate afhankelijk van bestellingen van het ministerie van Defensie;
- pogingen om vrijhandelszones op te richten hebben gefaald (in Nachodka, Sachalin, de Koerillen);
- verscherpte grenscontroles veroorzaakten xenofobe houdingen. Zowel de lokale als de federale autoriteiten hebben de neiging de Chinese immigratie als een bedreiging voor de nationale veiligheid te zien.³⁰ Dit illustreert allicht goed het gebrek aan een duidelijk concept over de internationalisatie van de Russische regio's. Aan de ene kant willen de economen en de politici de uitstroom van Russische kapitaal naar het buitenland stoppen, maar aan de andere kant zijn ze niet gelukkig met de komst van Chinees kapitaal;
- er bestaan veelvuldige conflicten tussen de subjecten van de federatie. Een klein aantal voorbeelden: de oblast Irkoetsk werd door de naburige Russische territoria beschuldigd van het verkopen van energie aan Mongolië, terwijl de krai Primorski de oblast Sachalin beschuldigde de Koerilleneilanden slecht te beheren en de oblast Amoer de krai Chabarovsk ervan betichtte de federale regering onder druk te zetten om de handel met China strikter te bewaken³¹;

- de onvolmaaktheid van de federale wetgeving is opmerkelijk. De voor het VOFD vitale praktijk van productdeling (product-sharing agreements) is verre van perfect geregeld en hetzelfde geldt voor het beheer van de visserij³²;
- voorspellingen tonen aan dat de bevolking van het Verre Oosten sneller zal dalen dan in de rest van Rusland als gevolg van de netto-emigratie.³³

Ten einde de energiecrisis de baas te worden kwam presidentieel afgevaardigde Konstantin Poelokovski met de idee om de financiële stromen in het district en de exporterende industrieën in de houtverwerking, de olie- en gasector en de kostbare metalen³⁴ te controleren. Poelokovski kwam onmiddellijk in conflict met Jevgenji Nazdratenko, de vorige gouverneur van de krai Primorski die door de federale regering was beschuldigd dat hij de energieonderbrekingen niet had kunnen opheffen. Nazdratenko nam in februari 2001 ontslag onder sterke druk van Poelikovski.

De mogelijkheden van het "open regionalisme", zoals dat in Zuid-Oost-Azië in praktijk wordt gebracht, liggen nog ter studie. Tekenen wijzen erop dat dit een hoge prioriteit in Poelokovski's beleid zal krijgen. Regionaal expert Vladimir Kantorovitsj gewaagt van verschillende strategische opties voor het VOFD, met daaronder een terugvallen op regeringsfondsen en op grotere welwillendheid van het regeringscentrum; meer exportgerichte specialisatie met nieuwe wettelijke en institutionele voorzieningen (concessies, voordeltarieven, enz.); het trekken van de "Chinees kaart" door voorrang te verlenen aan economische samenwerking met China; een multilaterale ontwikkelingsstrategie met als partners Japan, de beide Korea's, Mongolië en de Noordoostelijke regio's van China.³⁵

Het Oeral Federaal District (OFD) wordt gevormd door delen van de economische regio's van de Oeral en West-Siberië. Het aandeel van het OFD in de industriële productie ligt tweemaal hoger dan het aandeel van het district in de Russische bevolking, wat wijst op een sterk economisch potentieel. Presidentieel afgevaardigde Pjotr Latisjev meende dat het OFD een "model regio" kan worden voor een hertekend Russisch federalisme. Om dit concept vorm te geven stichtte hij het Centrum voor Economische Voor-

spelingen en startte hij een project voor een gemeenschappelijke informatieruimte. Eén van de sterkste regionale leiders in het OFD is Edvard Rossel, de gouverneur van de oblast Sverdlovsk. In de media verschenen berichten over diens onenigheid met Latisjev over budgettaire kwesties. Nochtans is Rossels oppositie tegen Latisjev vooral van technische, niet van politieke aard.

Het Siberisch Federaal District (SFD) ligt in de Westelijke Siberische economische regio en omvat tevens het grootste deel van de Oostelijke Siberische regio. Buitenlandse investeringen gaan vooral naar mijnbouwsectoren als gas, olie en aluminium in West-Siberië.³⁶ Misschien is de groeiende kloof tussen Europees en Siberisch Rusland de grootste uitdaging van de mondialisering voor het SFD. De organisatoren van het Baïkal Economisch Forum gehouden in september 2000 in het Siberische Irkoetsk meenden dat de federale regering geen aandacht had voor hun belangrijke regio.³⁷

Scenario's

Poetins territoriale hervorming verhoogde het aantal subnationale actoren, waardoor ook het aantal beleidsopties, inclusief het aangaan van coalities, steeg. Het aantal toekomstvarianten nam eveneens toe. Daarvan onderscheiden we er hier vier (we sluiten herstel van het unitarisme als de minst haalbare optie uit).

Optie 1: Het belang van de federale districten neemt toe. Als de federale districten in de pas lopen met de liberale economische politiek (zoals vertegenwoordigd door German Gref, Andrei Illarionov, Alexei Koedrin, Viktor Christenko, Sergei Kirijenko en andere marktgerichte hervormers), dan hebben ze een kans om voordeel te halen uit de concentratie van middelen, de rationalisering van het management en de betere afstemming van de subnationale met de nationale wetgeving. De gemeentelijke autoriteiten zouden er beter van kunnen worden, omdat ze in feite de enige potentiële bondgenoten van de presidentiële afgevaardigden zijn in hun touwtrekken met de gouverneurs. Tegelijkertijd zal de invloed van de subjecten van de federatie en van de interregionale associaties verminderen.

Optie 2: De subjecten van de federatie herwinnen hun invloed. In dit geval moet het federale centrum beslissen dat de federale districten mogen verdwijnen. Deze variant zou een groeiende activering van de interregionale associaties opleveren, indien de gouverneurs verder strijd tegen de presidentiële afgevaardigden zouden leveren.

Optie 3: Een groeiende invloed van de interregionale associaties als alternatief voor de federale districten. Deze optie kan zich enten op lokale initiatieven van de subjecten van de federatie, maar dat is weer onderhevig aan federale ingrepen.

Optie 4: Een geleidelijke fusie van de subjecten van de federatie tot grotere gehelen. In dit geval zullen de regionale elites uit elkaar splijten. De loyaalste regionale leiders zullen Poetin zeker steunen, terwijl de anderen hem zullen uitdagen. Grotere regio's zullen een uitdaging vormen voor de interregionale associaties en de federale districten.

Conclusies

Een jaar na Poetins hervormingen bestaat er nog steeds geen consensus onder de beleidsmakers over de langetermijneffecten van deze hervormingen. Er zijn nog vele onzekerheden over het toekomstige lot van de federale districten. Ten eerste is het nog onduidelijk wat de federale districten zullen worden. Kirijenko ziet ze eerder als politieke instrumenten van Poetin dan als autonome politieke instellingen.³⁸ President Nikolaj Fjodorov van Tsjoevasjia daarentegen beweert dat de federale districten onvermijdelijk zullen evolueren tot nieuwe subnationale regeringen. Anderen stellen dat er in Rusland een "dubbel federalisme" bestaat: een eerste niveau omvat de 89 subjecten van de federatie en een tweede de zeven federale districten. Ten

tweede is er zelfs in het Kremlin geen helderheid over de nieuwe regionale machtsstructuren. President Poetin suggereerde in de herfst van vorig jaar dat de regering de regionale verantwoordelijkheden moet vastleggen en dat minister van Financiën Andrei Koedrin belast kan worden met Siberië, terwijl vice-premier Viktor Christenko zich met het Verre Oosten zou kunnen bezighouden (het enige argument was dat deze laatste ook de voorzitter is van de Russisch-Japanse commis-

Een jaar na Poetins

hervormingen bestaat er nog

steeds geen consensus onder

de beleidsmakers over de

langetermijneffecten van deze

hervormingen.

sie voor handel). Hoe dit alles te rijmen valt met de functie van de zeven presidentiële afgevaardigden, is onduidelijk. Ten derde zijn de betrekkingen tussen de presidentiële afgevaardigden en de gouverneurs verre van behoorlijk geregeld. Gouverneur Konstantin Titov van de oblast Samara verklaarde dat hij zichzelf niet wilde beschouwen als een politieke ondergeschikte van de presidentiële afgevaardigde in het WFD. Gouverneur Michail Proesak van de oblast Novgorod meende dat er helemaal geen behoefte is aan een presidentiële afgevaardigde in het NWFD.³⁹ Sommige gouverneurs (bij voorbeeld de pas verkozen Vladimir Jegorov van de oblast Kaliningrad) verkiezen bij hun buitenlandse en veiligheidspolitiek direct met de federale regering te praten, niet met de presidentiële afgevaardigde. Ten vierde bestaat er onzekerheid in de relatie tussen de federale districten en de interregionale associaties voor economische samenwerking. Deze laatste bestaan nog. Ook is het waarschijnlijk dat de gouverneurs ze in stand houden als communicatiekanaal naar de federale regering. "Groter Oeral" en "Siberisch Verdrag" ontwijken graag hun presidentiële afgevaardigden bij het behartigen van hun economische belangen. De concurrentie tussen de federale districten en de interregionale associaties kan in de nabije toekomst toenemen en de federale districten kunnen eventueel de concurrentieslag verliezen omdat het hen ontbreekt aan adequate middelen en deskundig personeel. Zo was het nogal symptomatisch dat de federale afgevaardigden veel tijd investeerden om Aleksandr Roetskoi te beletten zich weer kandidaat te stellen voor het gouverneurschap van de oblast Koersk en om gouverneur Jevgenji Nazdratenko van de krai Primorski tot ontslag te dwingen.⁴⁰ Ten vijfde wordt weer over nieuwe veranderingen van de regionale kaart gesproken. Boris Nemtsov, een andere leider van de partij Verbond van Ware Krachten, stelde voor om een speciaal district voor Tsjetsjenië op te richten. Gouverneur Dmitri Ajatskov van de oblast Saratov meende dat in plaats van zeven federale districten Poetin 30 tot 50 "grottere regio's" moet scheppen, waarbij zelfs andere post-Sovjetrepublieken zouden kunnen toetreden.⁴¹

Toch kan men voorlopige conclusies uit Poetins experiment trekken. Ten eerste is het huidige regionalisme in Rusland eerder een extravert dan een introvert verschijnsel. De federale districten werden hoofdzakelijk ontworpen voor het oplos-

sen van binnenlandse problemen, maar ze plaatsten zich daarna in een breder internationaal krachtenveld. Federale districten zijn "regio's in voorbereiding". Ze veranderden snel van passieve objecten van het Kremlin in actieve subjecten die hun belangen articuleren. Ten tweede is het regionalisme een onbegrensd fenomeen. De federale districten zijn sociale en politieke constructies die gebouwd en afgebroken kunnen worden. Praten over regionalisme is al intellectueel meedoen aan hun constructie of deconstructie.⁴² Ten derde bestaan er niveaus van regionalisme. De federale districten zijn "regionale ruimten" (aanvankelijk waren ze zuiver geografische eenheden die enkel in het presidentiële decreet bestonden) en daarna getransformeerd tot administratieve eenheden met als kenmerk hun uitzonderlijke trouw aan het centrum. Deze administratieve structuren gaven het leven aan "regionale complexen" die door gemeenschappelijke belangen en solidariteit als politieke eenheden samenhielden. Vandaag zijn enkele van deze politieke eenheden op weg om "regionale gemeenschappen" met een sterke sociale integratie en samenhang en met een internationale identiteit te worden. Zo hangt Sergei Kirijenko de idee van de culturele integratie voor het WFD aan.

Het ontstaan van "regionale gemeenschappen" in de federale districten is een belangrijk item. Mochten Poetins hervormingen zich beperken tot de administratieve en politieke begrenzing van de elites, dan zijn ze tot mislukking gedoemd. Om te weten hoe de territoriale herindeling ervoor staat, volstaat het een oog te werpen op de instellingen en de burgerlijke maatschappij. Poetins hervorming zal mislukken indien de burgerlijke maatschappij niet meegroeit met de vraag naar betere economische voorwaarden, een versterkte middenklasse, meer openheid en doorzichtigheid, dus met alles wat nodig is voor een soepele en doelmatige internationale samenwerking.

(vertaling: André Mommen)

Noten:

1. Een overzicht over Poetins machtspolitiek verscheen in: *VMT*, nr. 1, maart 2001.
2. Vladimir Klimanov, "Mezregionalnoje sotroedniot-sjestvo" (Interregionale samenwerking), in: *Russian Regions in 1998: An Annual Supplement to Russia's*

- Political Almanac*, Carnegie Endowment for International Peace, 1999, blz. 22.
3. Pavel Felgenhauer, "Russia's Seven Fiefdoms", in: *TOL*, 12 juni 2000, <http://www.tol.cz/jul99/specr05008.html>.
 4. Elena Chinyaeva, "Battling the Barons", in: *TOL*, 12 juni 2000, <http://www.tol.cz/opina/battling.html>.
 5. Georgy Poltavtsjenko, "General-gobernator – eto ne obidno" (Gouverneur-Generaal – ik voel me niet schuldig hiervoor), in: *Rossia*, nr. 143, 17 november 2000, blz. 1.
 6. *Russian Regional Report*, volume 2, nr. 22, 13 december 2000.
 7. Oleg Zaznajev, "Respublika Tatarstan", in: *Konstitusionnoje pravo: vostotsinojevropejskoje obozrenije*, volume 33, nr. 3, 2000, blz. 124-125.
 8. Igor Jegorov, "Oedmoertskaaja respoeblika", in: idem, blz. 131.
 9. Sergei Kirijenko, "Mi ne javljajemsija samostojatelnimi igrokami" (We zijn geen onafhankelijke spelers), *Nezavisimaja Gazeta*, 25 Oktober 2000, blz. 8.
 10. Arkadi Mosjes en Bertil Nigren, *Russia Looks at the Baltic Region Sea Port*, Forsvarshogskolan Strategiska Institutionen, SI Serie R, 2, 2000, blz. 4-23.
 11. Aleksander Sergounin, *The External Relations of the Novgorod Region of the Russian Federation*, Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität Kiel, nr. 60, Kiel, November 2000.
 12. *Izvestia*, 16 februari 2001, blz. 3.
 13. Ibidem, blz. 24-37.
 14. "<http://www.vremyamn.ru/cgi-bin/2000/132/4/3.html>"
 15. *Turinfo*, februari 1-8, nr. 4, 2000, blz. 7.
 16. V.V. Loenejev, "Geografia organizovannoi prestoeponosti i korroepsii v Rossii" (Geografie van de georganiseerde misdaad en corruptie in Rusland), in *Gosoe-darstvo i pravo*, nr. 11, 2000, blz. 23-34.
 17. *Profil*, nr. 41, 30 oktober, 2000.
 18. Een deel van deze studie werd gesponsord door een IREX/BECA project over "Hard and Soft Security Challenges in Volga Federal District" (februari-maart 2001) dat werd geïmplementeerd via de Linguistische Universiteit van Nizjni Novgorod door de NGO "Professionals for Cooperation".
 19. *Pole mnenii*, nr. 06, november 2000, Moskou: Public Opinion Foundation, blz. 71-72.
 20. "<http://www.regions.ru/news/index.html>", 7 september 2000.
 21. "<http://www.infonet.nnov.ru>", 7 september 2000.
 22. "<http://www.cerra.perm.ru/gubvesti/sve/5a.html>"
 23. *Izvestia*, 20 september 2000, blz. 2.
 24. "<http://www.pfo.ru/main/news.html>"
 25. NTR nieuwsdienst, 22 september 2000.
 26. *Izvestia*, 19 februari 2001, blz. 4.
 27. *Izvestia Kalmikii*, 1 september 2000.
 28. <http://www.utro.ru/articles/politics>, 28 november 2000.
 29. *Nezavisimaja gazeta*, 18 november 2000.
 30. Michail Aleksejev, "Oegrozjaet li Rossii kitaiskaja migratsia?" (Bedreigt de Chinese migratie Rusland?), in: *Mirovaja eknomika i mezjdoenarodnie otnosjenta*, nr. 3, 2000, blz. 97-103.
 31. Gilbert Rozman, "The crisis of the Russian Far East. Who is to blame?", in: *Problems of Post-Communism*, volume 44, nr. 5, 1997, blz. 3-12.
 32. "Perspektivii sotsialno-ekonomitsjeskogo razvitija Dalnego Vostoka", (Vooruitzichten voor de sociaal-economische ontwikkeling van het Verre Oosten), in: *Voprosi ekonomiki*, nr. 10, 2000, blz. 92-103.
 33. Vladimir Kantorovich, "Can Russia resettle the Far East?", in: *Post-Communist Economies*, volume 12, nr. 3, 2000, blz. 365.
 34. *Nezavisimaja gazeta*, 1 november 2000.
 35. Kantorovich, a.w., blz. 365.
 36. Joe. I. Joedanov, "Inostrannije investitsii v Rossii: regionalnii aspekt" (Buitenlandse investeringen in

- Rusland: regionale aspecten), in: *Mirovaja ekonomika i mezjoeronije odnosjenja*, nr. 1, 1999, blz. 102-109.
37. <http://www.amic.ru>, 25 september 2000.
38. Marina Kalasjnikova, "Mi ne javljaemsija samostojatel-nimi igrokami" (We zijn geen zelfbesturende spelers), in: *Nezavisimaja gazeta*, 25 oktober 2000, blz. 1 en 8.
39. *Segodnja*, nr. 20, 8 februari 2001, blz. 4.
40. Het Kremlin slaagde er niet in om voor beiden een valabel alternatief te vinden. In plaats van Roetskoi werd een communist gekozen die met harde anti-semitische uitspraken van zich deed spreken. In de krai Primorski is er nog een machtsvacuüm nadat Nazdratenko tot ontslag werd gedwongen.
41. *Nezavisimaja gazeta*, 21 februari 2001, blz. 3.
42. Bjørn Hette en Fredrik Soderbaum, "Theorising the rise of regionness", in: *New Political Economy*, volume 5, nr. 3, 2000.

f e l i c i t a t i e s

FELICITATIES

De Redactieraad van het Vlaams Marxistisch Tijdschrift en de Beheerraad van het Instituut voor Marxistische Vorming feliciteren van harte *Ludo Abicht*, filosoof, publicist, voorzitter van het Masereelfonds, en lid van de redactieraad van het Vlaams Marxistisch Tijdschrift.

De 51^{ste} Arkprijs van het Vrije Woord werd aan hem toegekend.

Hieronder vindt U de tekst waarmee de Stichting Arkcomite van het Vrije Woord vzw zijn keuze voor Ludo Abicht bekend maakte.

De 51^{ste} Arkprijs van het Vrije Woord is met meerderheid van stemmen toegekend aan Ludo Abicht. Met hem bekroont de jury een veeltalig kosmopoliet die in zijn hele carrière als filosoof en publicist ernaar gestreefd heeft de standpunten van de tegenstrever in te nemen en te vertolken. Hij is een gezaghebbende stem in de publieke discussie over de problemen waarmee de wereld vandaag worstelt: de erfenissen van het christendom, het communisme en het nationalisme. Over al die onderwerpen heeft hij vanuit zijn persoonlijke betrokkenheid, indringende inleidingen geschreven.

Bij het grote publiek is hij vooral bekend met zijn boeken over de joodse gemeenschap in Antwerpen, België en Israël. Dat heeft hem niet belet om tegelijkertijd voor de Palestijnse zaak te pleiten. Als humanist en als marxist heeft hij begrip opgebracht voor de problemen van identiteit en natie, en heeft hij zich geëngageerd in de ecologische beweging. Zijn weigering zich achter één enkele visie te scharen is hem niet overal in dank afgenomen.

Met zijn meest recente werk, een uitgebreid essay over *Intelligente Emotie*, heeft hij een magistrale summa van deze tegendraadse posities geschreven.