

Área: Europa - ARI N° 98/2004  
Fecha 24/5/2004



## Los países bálticos ante su adhesión a la Unión Europea

*Eldar Mamedov\**

**Tema:** La adhesión de Estonia, Letonia y Lituania a la UE es un instrumento único para acometer un salto histórico desde el pasado soviético al club de las naciones más avanzadas del mundo. Pero el grado en el que estos países sabrán utilizar este instrumento dependerá de sus propios gobiernos y sociedades.

**Resumen:** Al formalizar su entrada en la OTAN a finales de marzo y en la Unión Europea el 1 de mayo, los países bálticos han conseguido los dos objetivos fundamentales de su política exterior desde la recuperación de la independencia a principios de los 90. La OTAN todavía hoy es considerada por las élites bálticas como el principal mecanismo que garantiza su seguridad. La UE es considerada como una vía hacia un futuro más próspero, imprescindible para el mejoramiento social y económico de todas las capas de la sociedad. Cabe señalar que la pertenencia a este “club de élite” es percibida como un reconocimiento simbólico de la “europeidad” de los países Bálticos. Sin embargo, es sólo el inicio del camino hacia la verdadera convergencia política y económica con los países más avanzados. Para recorrerlo, los bálticos necesitarán reformar aún más sus economías y adecuar sus sistemas políticos a los más exigentes estándares de la UE, sobre todo en materia de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.

**Análisis:** Ahora, cuando las celebraciones y euforia ya han pasado, llega la hora de analizar cuál podrá ser el papel que Estonia, Letonia y Lituania desempeñen en la nueva UE, e identificar qué problemas y qué oportunidades conllevará el ingreso para ellos mismos, para el conjunto de la UE y para sus vecinos.

Para empezar, convendría aclarar que lo que solemos denominar como “países bálticos” no es ni mucho menos un bloque homogéneo. Se trata en realidad de tres países muy distintos, que si bien comparten ciertos elementos cruciales de su historia, tienen muy marcada su identidad nacional en lo que se refiere a lenguas, religiones, pasado histórico, relaciones con los vecinos, etc. Durante la época soviética, Moscú promovió una política de rusificación, que consistió en poblar estos países de oriundos de otras partes de la URSS, como la propia Rusia, pero también de Ucrania, Bielorusia, etc. Como resultado de ello, el 40% de la población de Letonia y el 30% de la de Estonia pertenecen a minorías étnicas; Lituania se libró de este asentamiento masivo, de tal manera que en la actualidad el 80% de su población está compuesta por lituanos étnicos.

Estas diferencias a menudo determinaron de manera decisiva las opciones que estos países tomaron en su orientación exterior. Más allá del simbolismo retórico, la “cooperación báltica” siempre se caracterizó por sus limitaciones. Alcanzó su punto álgido durante la lucha común por la independencia de la Unión Soviética y, a principios de los

---

\* *Eldar Mamedov*  
*Consultor internacional*

años noventa, tras el derrumbe de la URSS, los tres gobiernos bálticos se unieron en su orientación estratégica hacia la integración en las estructuras europeas y más tarde transatlánticas. Sin embargo, muy pronto la “unidad báltica” empezó a demostrar sus insuficiencias como instrumento de consecución de las metas principales de las políticas exteriores de los tres países. A partir de la mitad de la década, Estonia hizo valer su conexión nórdica, sobre todo finlandesa, y en menor medida sueca. Estonia también fue el país que desde un principio apostó más decididamente por la integración en la Unión Europea. En dicho país se llevaron a cabo reformas económicas radicales, que consiguieron atraer las inversiones extranjeras, sobre todo de los países escandinavos citados. A pesar de un inicio problemático, Estonia también demostró cierta flexibilidad en relación con su minoría ruso-hablante, adoptando casi todas las recomendaciones de la OSCE en relación con el respeto a las minorías. Todo ello, más el sólido apoyo político de Finlandia, le valió en 1997 la invitación a comenzar las negociaciones de adhesión a la UE, situándose entre los primeros países poscomunistas.

Por su parte, Lituania acentuó su identidad centroeuropea, colaborando incluso más estrechamente con Polonia, con la que estaba unida religiosa e históricamente (habían formado parte de uno de los grandes Estados europeos medievales), que con Estonia y Letonia. A diferencia de Estonia, Lituania priorizó el ingreso a la OTAN, a lo que ayudaron sus relaciones especiales con Polonia.

Finalmente, Letonia siempre se ha considerado el eslabón políticamente más débil de los bálticos, ya que sus aspiraciones europeas se han visto obstaculizadas repetidamente por su propia intransigencia en el trato dispensado a la minoría ruso-hablante. Esta fue una de las razones principales por las cuales, a diferencia de Estonia, no fue invitada a negociar su ingreso en la UE en el primer paquete.

A pesar de todo lo anterior, y como ya ha sucedido en otras ocasiones a lo largo de la historia, las realidades políticas actuales nos conducen a tratar a estos tres países como un conjunto. Observados junto a los otros siete países de la quinta ampliación, se distinguen por su situación geográfica, su pasado soviético, su relativa pobreza en comparación con el grupo de Visegrado (Polonia, República Checa, Hungría y Eslovaquia), por la existencia de importantes minorías rusas, sobre todo en Estonia y Letonia, y por sus delicadas relaciones con la Federación Rusa.

Visto este panorama, ¿cómo encajarán los países bálticos en la UE? ¿Qué oportunidades y qué problemas conllevará su adhesión tanto para ellos, como para la Unión en su conjunto y sus vecinos? Las élites gobernantes de los tres países intentaron “vender” la UE como un “paraíso de bienestar”, la adhesión al cual resolvería por sí misma el problema del atraso social y económico, acercándoles a la riqueza y la calidad de vida media comunitaria. Ciertamente, la experiencia de las anteriores adhesiones –y muy especialmente las de Irlanda, España, Portugal y Grecia– permite augurar a largo plazo la convergencia económica de los bálticos con los países más desarrollados de la UE. Pero esta convergencia no se deriva automáticamente de la adhesión, sino que es fruto de aplicación de las políticas adecuadas. Las investigaciones más solventes demuestran que la convergencia real depende de la habilidad de los países a la hora de adoptar las tecnologías más punteras, sobre todo a través de la inversión directa extranjera, crear productos de mayor valor añadido y aumentar la competitividad. Esta habilidad, a su vez, depende de factores como la estabilidad macroeconómica, las infraestructuras adecuadas y un capital humano altamente cualificado.

Los países bálticos han conseguido una estabilidad macroeconómica razonable: el ritmo del crecimiento económico es superior no sólo al de los miembros de la Europa de los 15, sino también al del resto de los países de la quinta ampliación. La inflación es baja, las finanzas públicas han sido saneadas y el grueso de su comercio exterior hoy en día está

volcado hacia la UE. Sin embargo, es evidente que para empezar a recortar distancias con el bienestar de la Europa desarrollada, el modelo económico del liberalismo extremo que ha predominado a lo largo de los últimos 12 años deberá ser corregido. No se trata de una vuelta al intervencionismo estatal y la regulación excesiva de la economía, sino de reinventar el papel del Estado como dinamizador de la economía en forma de incentivos fiscales, dar prioridad absoluta al desarrollo de los recursos humanos y la modernización de las infraestructuras. Para conseguir estos objetivos los gobiernos bálticos tendrán que utilizar tanto sus propios presupuestos como los fondos estructurales de la UE y, más adelante, las ventajas que conllevará la integración en la unión monetaria y económica.

En lo que al ámbito político se refiere, las tres repúblicas presentan las características típicas de los sistemas poscomunistas, comunes a los países de la Europa Central y Oriental: unas instituciones a menudo débiles e inestables, la persistencia de un nacionalismo no siempre moderado y la fragilidad de la sociedad civil.

En el caso de Letonia, el problema se agrava debido a la falta de voluntad de sucesivos gobiernos de fomentar la integración de la minoría ruso-hablante, que constituye alrededor del 40% de una población de 2,4 millones de habitantes. Unos 500.000 habitantes de Letonia siguen siendo "no ciudadanos", lo cual implica que no pueden votar en elecciones generales ni locales. La integración de las minorías sólo es entendida como la asimilación por parte de los "no autóctonos" de la lengua, cultura y unos vagamente definidos "valores" letones. El problema es que esta visión etnocentrista ignora la realidad tradicionalmente multiétnica y multicultural del país. Urge compatibilizar el afianzamiento del letón como única lengua oficial con el respeto debido a otras lenguas y culturas del país. Que los acontecimientos, sin embargo, no parecen ir en esta dirección lo demuestra suficientemente la tensión surgida en torno a la ley de educación, que requiere que a partir de 1 de septiembre de 2004 se enseñen en letón la mayoría de las asignaturas en las escuelas rusas. Esta ley fue adoptada sin consultar a los más directamente concernidos, es decir, a los profesores, alumnos y padres rusos, lo cual demuestra un escaso entendimiento de las reglas de juego democrático por parte de los políticos letones.

En Estonia también persisten las divisiones en la sociedad, pero los políticos estonios han mostrado más pragmatismo: la reforma educativa analoga a la letona ha sido pospuesta hasta 2007, y su ejecución descentralizada. Además, a diferencia de Letonia, los "no ciudadanos" (172.000 personas de un total de 1,5 millones de habitantes) pueden votar en las elecciones locales. En Lituania, debido a su población más homogénea, no existe este tipo de problemas.

La política exterior de los países Bálticos se caracteriza por un marcado énfasis en los temas de seguridad, entendida, además, en términos político-militares estrictamente tradicionales, lo cual explica su obsesión por la OTAN. En otras palabras, los políticos bálticos, sobre todo letones, actúan con un esquema mental propio de los años setenta del siglo pasado, con Rusia en el papel de una URSS ligeramente remozada, con la única diferencia de que los países Bálticos están ahora del lado correcto del telón de acero. Rusia sigue siendo considerada la principal amenaza, a pesar de que el único fundamento de estas percepciones hoy es la memoria histórica. Pero la historia no debe secuestrar el presente y el futuro. Por eso, las frecuentes y combativas declaraciones de la presidenta de Letonia, Vaira Vike-Freiberga, sobre Rusia son contraproducentes y alimentan la tensión en las relaciones entre ambos países. Es hora de abandonar la utópica creencia de que la entrada en la UE y en la OTAN mejorará por sí misma las relaciones con Rusia, aún cuando los propios bálticos no estén dispuestos a hacer un esfuerzo para tal fin a nivel bilateral. Lituania se ha mostrado más pragmática, ya que mantuvo el diálogo político con Rusia a lo largo de los últimos años, y además, ha

demostrado la flexibilidad y el pragmatismo necesarios en las complejas negociaciones sobre el estatus de Kaliningrado, el enclave ruso situado entre Lituania y Polonia.

Este mismo énfasis en la seguridad también propiciará que los países Bálticos, junto con Polonia, sigan siendo los más pro-americanos de los nuevos miembros de la UE. Ellos también se opondrán a cualquier designio federalista por parte del “núcleo duro” pro-integracionista, por el miedo de ver su recientemente recuperada soberanía y hasta identidad nacional disolverse en la UE. En general, existe en estos países un amplio consenso acerca de la conveniencia de preservar la preeminencia del Estado-Nación.

Sin embargo, a nuestro entender la dicotomía nueva Europa/vieja Europa es falsa, también en el caso de los países Bálticos. Los estudios sociológicos demuestran que, al igual que los países de Europa Central, se identifican en general más con los valores de la “vieja” Europa que con los de EEUU, si bien hay una clara diferencia entre ambos. Para ellos, Europa y América son un todo, un Occidente al que ansiaban unirse sin tener que escoger entre el uno y el otro. Probablemente, un presidente francés que no mande callar a los “malcriados”, cuando no están de acuerdo con él, y una administración norteamericana que no plantee las relaciones internacionales en términos de “o se está con nosotros, o se está en contra de nosotros”, facilitarían las cosas.

**Conclusiones:** La entrada de los países Bálticos en la UE no es un pasaje al paraíso, sino que debe convertirse en un instrumento decisivo para garantizar unos resultados enormemente favorables para Estonia, Letonia y Lituania, para la UE en su conjunto y para los nuevos vecinos de la UE, como son la consolidación de la paz y la estabilidad en el noreste de Europa y la creación de condiciones para la convergencia económica y política a largo plazo con los países más desarrollados de la Unión. Para que estas oportunidades se concreten, es necesaria tanto una gran dosis de clarividencia y generosidad por parte de la UE, como de visión y capacidad para aprovechar las nuevas circunstancias por parte de los gobiernos y sociedades bálticas. Es muy importante que la UE siga vigilando estrechamente el respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías. El tipo de conflicto que está creciendo en Letonia en torno a las escuelas rusas tiene un potencial desestabilizador y puede arruinar los avances de los últimos trece años, si no se toman medidas, y es evidente que la UE tiene un papel esencial que jugar en prevención de ese riesgo.

*Eldar Mamedov*  
*Consultor internacional*

**Tabla 1. Datos generales sobre los países bálticos**

<b>País</b>	<b>Población</b>	<b>Territorio</b>	<b>Capital</b>	<b>Idiomas</b>
Estonia	1,4 millones 65% estonios 32% rusos 3% ucranios	45.227 km <sup>2</sup> , aproximadamente lo mismo que los Países Bajos	Tallinn, 430.000 habitantes	Estonio Ruso
Letonia	2,5 millones 57% letones 40% rusos 2% lituanos 1% polacos	64.600 km <sup>2</sup> , un poco menos que Irlanda	Riga, 850.000 habitantes	Letón Ruso
Lituania	3,5 millones 80% lituanos 9.5% rusos 7% polacos	65.300 km <sup>2</sup> , casi el doble de Bélgica	Vilnius, 580.000 habitantes	Lituano Ruso Polaco

*Fuente: elaboración propia.*

**Tabla 2. Principales datos económicos, 2003**

<b>País</b>	<b>Crecimiento PIB (%)</b>	<b>PIB per Capita (€)</b>	<b>% de la UE-15</b>	<b>Inflación (%)</b>	<b>Paro (%)</b>	<b>Salario medio (€)</b>	<b>5 principales socios comerciales</b>
Estonia	5,5	4.923	34	4	11	350	Suecia, Finlandia, EEUU, Países Bajos, Noruega
Letonia	7	3.496	30	2	7	250	Dinamarca, EEUU, Suecia, Alemania, Rusia
Lituania	7	4.674	33	1	11	270	Suecia, Dinamarca, Estonia, Alemania, EEUU

*Fuente: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).*