

Lituania, Letonia y Estonia y la consolidación euroatlántica regional del Báltico

Rafael José de Espona | Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, TSPMI-Universidad de Vilnius

Tema

La región del Báltico se ha ido consolidando sobre la base de la cohesión geoestratégica de Lituania, Letonia y Estonia y su decidida pertenencia a la UE y la OTAN.

Resumen

En 2018 los tres países bálticos conmemoran conjuntamente el centenario la restauración de sus Estados. La visión integrada inter-báltica, habida cuenta de la coordinación de Lituania + Estonia + Letonia en su agenda exterior y en aspectos estratégicos –seguridad, defensa, energía e infraestructuras, principalmente–, ha propiciado una cohesión geoestratégica que, junto con el desarrollo económico y de infraestructuras, ha consolidado la región del Báltico en el marco de la UE y la OTAN. Su contribución a la seguridad euroatlántica es activa y significativa por su vecindad con Rusia (con el trasfondo de la reciente agresión de ésta a Ucrania). La contribución de los países bálticos a la UE en el escenario post-*Brexit* tiene –especialmente a través de programas como el Partenariado del Este– un amplio campo de aplicación, destacando aspectos como el apoyo a la convergencia sociopolítica europea de Ucrania y Georgia, y la seguridad energética regional.

Análisis

La cohesión regional de los tres países bálticos

Estonia, Letonia y Lituania, los tres países bálticos por antonomasia, han avanzado parejos bajo la común sinergia báltica ya perfilada desde su ingreso simultáneo en la UE y la OTAN en la primavera de 2004. El liderazgo regional lituano –en calidad de *primus inter pares*– se había perfilado desde el primer momento de implosión de la URSS, cuando la milenaria nación lituana (que sostuvo continuamente combates contra la ocupación soviética hasta los años 60) restableció su independencia el 11 de marzo de 1990 desafiando sola a Moscú, en una acción que propició la subsiguiente reacción en cadena de las demás repúblicas. La cooperación entre los tres países bálticos encuentra su primigenio instrumento formal en el Tratado de Concordia y Cooperación suscrito trilateralmente el 12 de septiembre de 1934 en Ginebra. Posteriormente, la Declaración de Unidad y Cooperación firmada en Tallin el 12 de mayo de 1990 reactivó este marco de colaboración perenne, para lo cual se estableció el Consejo del Báltico así como un Consejo de Ministros Báltico (1994) como órganos de coordinación inter-gubernamentales permanentes (reconfigurados tras el ingreso de sus miembros en la UE y la OTAN en 2004); asimismo, la Asamblea Báltica establecida en 1991 promueve la colaboración de los tres parlamentos. Las reuniones anuales de alto

nivel y alcance estratégico que celebran estos organismos son seguidas de frecuentes actividades de coordinación e implementación de medidas adoptadas conjuntamente a lo largo del año.

En la última sesión de alto nivel de 18 de diciembre de 2017 se adoptó la declaración conjunta del Consejo de Primeros Ministros con las siguientes prioridades de acción conjunta para 2018.

En materia de Seguridad y Defensa, el refuerzo de la seguridad regional mediante el impulso de su contribución a la OTAN y a la proyección cooperativa de la Alianza Atlántica para la defensa europea.

En el sector energético, tras el fin del aislamiento energético de la “isla del Báltico” con los hitos de la construcción de la línea eléctrica lituano-polaca *LitPol Link I* y la importación de GNL a través de la Terminal de Klaipeda (Lituania), se fomenta el desarrollo de un mercado regional energético competitivo (programa BEMIP –*Baltic Energy Market Integration Plan*–), que implica el incremento de conexión eléctrica con Polonia a través de la segunda fase de *LitPol Link*, la plena operatividad del *NordBalt Link* entre Suecia y Lituania, la sincronización eléctrica de los sistemas de Estonia, Letonia y Lituania con Europa a través de Polonia (CEN –*Continental European Network*–) y la construcción de los gasoductos con Polonia (proyecto AMBER/GILP –*Gas Integration Lithuania-Poland*–) y Finlandia (*Baltic Connector*). Se prevé finalizar en 2018 los estudios pendientes para la plena sincronización, tras la cual, habiendo creado el *Balt Pool* para dinamizar la comercialización, éste se integraría con el mercado escandinavo en lo que ha venido a denominarse “anillo báltico”; en paralelo, el grupo de trabajo de coordinación entre los tres países bálticos junto a Polonia y Finlandia plantea un mercado regional de gas. Se señalan como problemas de seguridad energética el proyecto nuclear fronterizo de Bielorrusia y el incumplimiento de los principios energéticos de la UE del proyecto ruso del gasoducto *Nord Stream 2*.

En el ámbito del transporte y las telecomunicaciones, la implementación del acuerdo intergubernamental sobre el proyecto *RAIL BALTICA* –con un potencial socioeconómico acreditado en el último estudio realizado en 2017– implica la ampliación del trazado con ancho europeo y alta velocidad, sobre todo en el tramo lituano-polaco. Se prevé que la Estrategia del Mercado Digital Europeo esté completada antes de finales de 2018, para el desarrollo y cooperación socioeconómica en Europa y sus fronteras, lo cual resulta un factor clave para la región del Báltico y el funcionamiento de su sector sanitario, la Administración Digital y la ciberseguridad (según los postulados de la Declaración de Tallin sobre el *5G Action Plan*).

En política europea, desde la reafirmación de los valores comunes e intereses compartidos de la UE, se apuesta por materializar medidas concretas de impulso a lo europeo, apoyando su incremento presupuestario en el próximo marco financiero multianual 2021-2027, subrayando el objetivo del desarrollo de conexiones infraestructurales en los sectores de transporte y energía. En política exterior de vecindad se asegura la continuidad de instrumentos de acción específica, como el Partenariado del Este.

Durante el año 2018 corresponde a Lituania la presidencia de las Asamblea Báltica y del Consejo de Ministros Báltico, bajo las prioridades de facilitar la movilidad militar en la región y optimizar la gestión fronteriza en el borde de la UE, incrementar la cooperación en materia de ciberseguridad y protección de la información, integración del mercado regional de gas y electricidad, seguridad nuclear y alineación común económica ante la perspectiva financiera del período presupuestario de la UE para 2021-2027.

Contribución europea y buena vecindad

El Báltico se perfila como una región europea definida, estable a pesar de encontrarse en zona de riesgo, que ha superado el aislamiento derivado del período soviético para integrarse y constituir un espacio económico conocido como el “anillo báltico” junto con Escandinavia, englobando el desarrollo parejo social en infraestructura, energía y transportes. En múltiples aspectos, Estonia, Letonia y Lituania (integrados en el euro desde 2011, 2014 y 2015, respectivamente) presentan una economía innovadora y de vanguardia, como se evidencia en el Centro *BlockChain* en Vilnius inaugurado a comienzos de 2018, el liderazgo mundial en *e-Government* de Estonia (que, durante su presidencia rotatoria de la UE en el 2º semestre de 2017, impulsó el sistema tributario digital), los distintos centros de innovación en TIC y biotecnología, y los establecimientos de multinacionales para servicios de soporte *back office* y *call centres* para Europa Central y Este (como los abiertos por Barclays Bank en Lituania y Cabot Corporation en Letonia), lo cual supone el establecimiento de redes de trabajo transnacionales que favorecen la integración social más allá de las fronteras.

En materia de buena vecindad, los países bálticos son actores decididos –como han reiterado en la citada sesión de diciembre de 2017 de su Consejo de Primeros Ministros– del programa de acción exterior de la UE Partenariado del Este, orientado al desarrollo democrático, de las libertades y valores europeos para permitir la convergencia con la UE. Las naciones del Báltico centran su acción, en el marco de este programa, sobre Bielorrusia, Ucrania, Georgia y Moldavia (si bien también consideran algunas medidas sobre Armenia y Azerbayán). Iniciado en 2018, se plantean los retos de materialización práctica de los postulados formulados en la última (5ª) cumbre del programa, que fue celebrada en Bruselas en noviembre de 2017, a saber: (1) el compromiso de apoyo a la integridad territorial, independencia y soberanía de todos sus socios; (2) el fomento de la resolución pacífica de acuerdo con el Derecho Internacional de los conflictos abiertos; y (3) el reconocimiento a las aspiraciones europeas de los socios que han firmado acuerdos de asociación con la UE, Georgia, Moldavia y Ucrania. En particular, se resalta la conveniencia de incrementar el apoyo financiero a Ucrania mediante nuevos instrumentos económicos, así como la necesidad de mejora de los acuerdos establecidos con Armenia, Azerbayán y Bielorrusia, orientados a impulsar sus reformas ligadas al apoyo financiero de la UE asociado a ellas. Con un acento singular sobre Ucrania, se reafirma el apoyo a su soberanía e integridad territorial, condenando la agresión y anexión rusa de Crimea y su incumplimiento de los Acuerdos de Minsk, así como la ocupación rusa *de facto* que persiste en las regiones georgianas de Abjasia y Osetia del Sur.

Las medidas concretas que Estonia, Letonia y Lituania han subrayado para la promoción democrática en Europa del Este y el espacio post-soviético en general, parten de las lecciones aprendidas sobre un pasado común y tienen en cuenta los disímiles cronogramas de sus procesos de transición, que fueron rápidos en el caso de los bálticos y todavía se encuentran pendientes en países como Bielorrusia y la propia Rusia.

Se pretende así proyectar vectores para garantizar un entorno democrático, pacífico y estable, de modo que las condiciones de seguridad nacional de los vecinos permitan el florecimiento de parámetros que permitan un desarrollo socioeconómico cooperativo con sus vecinos. De un lado, para apoyar la implementación de las Áreas de Libre Comercio (DCFTA –*Deep and Comprehensive Free Trade Areas*–) establecidas por la UE con Ucrania, Georgia y Moldavia, proporcionan asesoramiento y apoyo de expertos para cuestiones económicas, financieras y sociales (parte esencial de los Acuerdos de Asociación que dichos países suscribieron con la UE y entraron formalmente en vigor entre 2016 y 2017) que suponen una precondition para su acceso al mercado único europeo en sectores específicos, y garantía a los inversores de la UE de contar con un entorno regulatorio análogo al de la UE en cada Estado. De otro, para facilitar la implementación del acuerdo de la UE (CEPA –*Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement*–) firmado con Armenia y buscar un marco similar con Azerbaiyán, así como para homogeneizar criterios comunes –sin asimetría de parámetros analíticos– para evaluar la membresía europea, de acuerdo con los valores democráticos fundamentales y compromiso de su asunción sostenible mediante las oportunas reformas acreditadas.

Los gobiernos del báltico favorecen el protagonismo de actores no gubernamentales, como se evidencia en el caso de Lituania en apoyo a ONG como *Freedom House*, *National Democratic Institute*, *Pact Europe*, *Forum Syd* (Suecia), *Swedish International Liberal Centre-SILC* (Suecia), *Adenauer Foundation* (Alemania) e *International Republican Institute* o *Internews* (EEUU), entidades que tienen establecidas sus oficinas permanentes en Vilnius, para coordinar sus operaciones en Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y Georgia. En ésta última nación, los bálticos han sido contribuyentes importantes; citando el caso de Lituania, entre 2005 y 2017 se han financiado 78 proyectos dentro de su programa de Apoyo al Desarrollo Democrático, para el proceso de integración en el Euro, democracia y Derechos Humanos, desarrollo de la sociedad civil, fomento regional, promoción de la actividad socioeconómica de la mujer y mejora del sistema de salud pública.

En Ucrania los esfuerzos de la UE entre 2014 y 2017 por facilitar el proceso democrático y de convergencia europea supuso un programa de reformas jurídicas, políticas, sociales y económicas que requirieron ante todo la garantía de su continuidad. Desde el Báltico, en virtud de su condición de espacio ex-soviético pero ahora parte de la UE y con las lecciones aprendidas de su propia transición, ha habido un compromiso especial con este apoyo. Lituania está liderando una iniciativa para el nuevo plan europeo para Ucrania, que supone mejorar el impulso económico y motivar un mayor alcance y sostenibilidad de las reformas en proceso y subsiguientes.

La contribución de los países bálticos a la UE ha afrontado las consecuencias del *Brexit*. Aunque inicialmente se ha considerado que este elemento disruptivo en la unidad europea es negativo para los intereses de las naciones del Báltico, sobre todo por cuanto parece ser incompatible con los fundamentos ideológicos de la UE, el compromiso de cooperación con el Reino Unido amortigua el impacto. Estonia, Letonia y Lituania propusieron a la Comisión Europea en febrero de 2018 incrementar la contribución presupuestaria de los Estados miembros para cubrir el vacío de la salida británica. Por otra parte, desde la común pertenencia a la OTAN, el gobierno del Reino Unido ha reafirmado su apoyo a la protección de los países nórdicos y bálticos frente a la amenaza y antagonismo rusos.

Promoción de la seguridad común bajo el vínculo trasatlántico

Si bien la introducción a finales de 2017 de la cooperación estructurada permanente en el ámbito de la PESCO de la UE –abarcando ámbitos militares como la formación, el desarrollo de capacidades y la disponibilidad operativa– favorece la seguridad común, la Alianza Atlántica continúa siendo (y con certeza se presenta igualmente a largo plazo) el factor primordial de la estabilidad del borde oriental de Europa Central y en Europa del Este. La región del Báltico constituye un teatro de operaciones en el que la OTAN ha reforzado su proactividad mediante el despliegue de unidades sobre el terreno para incrementar sus capacidades de disuasión. En virtud del artículo 5 de defensa común, a la misión permanente de Policía Aérea del Báltico (en el que la contribución de España ha sido destacada) se añade desde hace dos años la Presencia Avanzada Reforzada con unidades multinacionales posicionadas en Estonia, Letonia y Lituania.

Las aportaciones de Estonia, Letonia y Lituania a la OTAN son, si bien cuantitativamente limitadas (a escala de su entidad estatal), cualitativamente avanzadas y de gran utilidad práctica para el conjunto de los aliados. Por una parte, la reactivación del reclutamiento obligatorio ha encontrado un favorable eco social al tiempo que se respalda el ejemplar cumplimiento de la recomendación presupuestaria militar de la Alianza Atlántica (un 2% del PIB). Los sistemas de defensa de los países bálticos cuentan con una buena plataforma de información y alerta temprana, y sus unidades están adiestradas para encarar una amenaza real que en la zona más occidental de Europa se ha tardado en percibir. Las Fuerzas Armadas de los países bálticos tiene órganos de formación conjunta –el Colegio Báltico de Defensa– y unidades combinadas en defensa terrestre y naval enfocadas a hacer frente tanto a conflictos convencionales como de guerra híbrida y capaces de responder a amenazas sobre el sector energético y de infraestructuras críticas, operaciones de información, psicológicas y de ciber guerra. Cada uno de los tres países bálticos lidera un moderno Centro de Excelencia OTAN: Estonia el Centro de Excelencia de Ciberdefensa Cooperativa (NATO CCD CoE) establecido en 2008, Lituania el Centro de Excelencia de Seguridad Energética (NATO ENSEC CoE) acreditado en 2012, y Letonia el Centro de Excelencia de Comunicaciones Estratégicas (NATO STRATCOM CoE) creado en 2014. La experiencia de Estonia en el ataque masivo cibernético sufrido en la primavera de 2007 (proveniente de territorio ruso) y las lecciones aprendidas por Lituania tras el bloqueo de suministro de crudo ruso a su refinería de Mazeikiu Nafta desde 2008 (debido a una decisión unilateral rusa) han servido de ejemplo para el conjunto de los aliados sobre la realidad de la gestión de crisis en el espacio cibernético y en el sistema energético.

Los países bálticos, desde su reiterada proclamación de la necesidad del vínculo transatlántico para la defensa común de los aliados y seguridad del conjunto de la UE, han reiterado su expreso reconocimiento al compromiso de EEUU en la defensa regional y están inmersos en el proceso de implementación de las decisiones de las Cumbres OTAN de Gales (2014) y Varsovia (2016) en favor de la credibilidad de los despliegues y medios asignados por parte de la OTAN (*Enhanced Forward Presence*, EFP) y participan en misiones internacionales (junto con EEUU en Ucrania e Irak, con la OTAN en Kosovo, Turquía y Afganistán, de la UE en Centroáfrica, operaciones Atalanta y Sophia, y misiones UE+ONU en Mali). Asimismo, continuamente llevan a cabo en su territorio misiones de vigilancia de fronteras, maniobras, ejercicios de gestión de crisis y cooperación con países convergentes con la Alianza Atlántica. En este sentido, la ya explicada cooperación con Ucrania se ha traducido también al ámbito militar y, así, Polonia y Lituania han constituido con Ucrania una brigada combinada –*UkrLitPolBrig*– desde la cual incorporan los estándares y procedimientos de las fuerzas de la OTAN a las Fuerzas Armadas ucranianas,

En materia de seguridad nuclear y no proliferación de armas atómicas, Lituania –único país báltico con experiencia nuclear (con la Central Nuclear de Ignalina, en decomisión desde 2009, y con una relevante tradición científica en el Instituto Energético de la Universidad de Kaunas)– está seriamente preocupada por el proyecto de la planta nuclear de Bielorrusia en la cercana localidad de Astravets. Ello es así porque la Central de Astravets está siendo construida violando los criterios internacionales sobre seguridad nuclear y protección medioambiental (se ha acreditado la vulneración de las Convenciones de Espoo y Aarhus en los años 2011, 2014 y 2017). La planta se localiza a 20km de las fronteras de la UE y a 40km de la capital lituana de Vilnius. La multidimensionalidad de esta amenaza abarca los ámbitos ecológico, de salud pública, energético, militar y territorial, incidiendo directamente sobre Lituania pero proyectándose a todo el Báltico y el conjunto de la UE.

Conflictividad próxima persistente

Los tres países bálticos constituyen modernas sociedades democráticas y economías libres, que son al tiempo vecinas de Estados que no han concluido las transiciones post-soviéticas, encontrándose inmersas en vectores de involución política y agresividad exterior, generadoras de conflictos y fricciones constantes.

En el caso de Rusia, ésta persiste en proclamar su singular concepto de “*democracia soberana*” formulada por Putin, y continuamente genera medidas de presión y hostilidad económica al exterior, incluso sobre sus vecinos del Báltico. Lituania, que es país de tránsito obligado para el acceso al enclave ruso de Kaliningrado, sostiene una firme condena de las agresiones rusas en Ucrania y Georgia al tiempo que evidencia una actitud de buena vecindad. Desde los países bálticos se ha percibido la evidencia de la acción rusa contra la UE en el incidente de las *fake news* en otoño de 2017, desestabilizando las relaciones intraeuropeas al respecto de la subversión separatista en Cataluña. También proyectos energéticos como *NordStream 2* e incidentes de operaciones clandestinas como el caso Skripal, a lo largo del invierno de 2018, han puesto de relieve la multidimensionalidad de las implicaciones rusas. En paralelo, los

países bálticos conocen bien la evolución de las hostilidades rusas en Ucrania –invasión de Crimea y apoyo a la acción bélica en la zona oriental en torno a Donetsk y Lugansk– y en Georgia, con la ocupación en Osetia del Sur y Abjasia.

En cuanto a Bielorrusia, el régimen de Lukachenko persiste en su déficit de respeto a los Derechos Humanos, la democracia y el Estado de Derecho, y en los últimos años ha incrementado las detenciones y sanciones por motivos políticos, con el recurso frecuente a la pena de muerte. Ante esta situación, la UE no tiene otra opción que mantener sanciones y medidas restrictivas (como el veto al comercio de armas). Hacia el exterior, el proyecto nuclear bielorruso de Astravets cumple con las condiciones para asemejar más un factor deliberado de desestabilización regional que una iniciativa aséptica del sector energético. En enero de 2017 Lituania notificó a la Comisión Europea los reiterados accidentes en las instalaciones de esta planta nuclear en construcción (con tecnología de ROSATOM). La posición báltica sobre Bielorrusia se alinea con la crítica de la UE, aunque a través del Partenariado del Este abre ventanas de oportunidad para la eventual evolución del régimen y apoya a la sociedad civil. Así, Lituania es un país de la UE con el que Bielorrusia ha suscrito una serie de acuerdos bilaterales de buena vecindad para facilitar relaciones comerciales, de transporte y económicas en general, al tiempo que es lugar de acogida de parte de la comunidad académica e intelectual bielorrusa exiliada por sus aspiraciones de libertad.

Las relaciones con estos dos países próximos afectan directamente a la situación de las naciones bálticas, pero también conciernen a los miembros de la UE y la OTAN en su conjunto. De esta forma, el escenario geopolítico del Báltico continúa siendo la vanguardia de alerta temprana sobre los vectores de acción exterior rusa y lugar de diáfana percepción de las intenciones reales –parte de una estrategia global– de las aspiraciones del régimen ruso. La conciencia de los pueblos de Estonia, Letonia y Lituania, las lecciones aprendidas del pasado y la agenda de sus gobiernos promoviendo la estabilidad y cooperación regional, suponen un bagaje no desdeñable para Europa y para la Alianza Atlántica.

Conclusiones

En el espacio postsoviético, donde actualmente se presentan distintos estadios de la transición al régimen democrático real, la región del Báltico evidencia en Estonia, Letonia y Lituania la materialización plena del Estado de Derecho de acuerdo con los valores de la UE y la incorporación a la agenda de seguridad global de la OTAN.

La cohesión regional de los tres países bálticos se orienta a la contribución europea y la buena vecindad, al tiempo que promueve la seguridad común bajo el vínculo trasatlántico en tanto que la Alianza Atlántica, más que una mera organización de asistencia militar, supone un elemento de proyección global de seguridad y prevención de crisis bélicas (en sus distintas morfologías, como la moderna modalidad de guerra híbrida) y prebélicas.

A pesar de las tensiones generadas por la conflictividad próxima –sufrida especialmente en Ucrania– y la persistente agresividad rusa, los tres países bálticos continúan bajo un marco de estabilidad sociopolítica y económica que permite seguir consolidando los

logros alcanzados como sociedades plenamente incardinadas en Europa, con una líneas de acción estratégica armonizadas y continuistas en política nacional, regional – orientada en lo económico al desarrollo de infraestructuras de transporte y energía para reforzar la integración de redes y diversificación del suministro– y exterior, contribuyendo especialmente al programa europeo del Partenariado del Este.

El conjunto de los socios de la UE y la OTAN seguirá encontrando en la óptica de los países bálticos una perspectiva bien informada y posicionada para percibir la dinámica geopolítica y socioeconómica en Europa del Este.