

# EL «RETORNO A EUROPA» DE LOS PAÍSES BÁLTICOS: DE LA RUPTURA CON LA URSS A LA INTEGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y LA ALIANZA ATLÁNTICA DEL SIGLO XXI\*

Guillermo Á. Pérez Sánchez

Entre agosto y septiembre de 1991, los Países Bálticos forzaron su ruptura con la Unión Soviética, pocos meses antes de que ésta se desintegrara totalmente. A partir de ese momento, la recuperación de su independencia y soberanía nacional –fraguada por primera vez en la época de entreguerras y frustrada por el pacto germano-soviético de 1939–, así como la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y la economía social de mercado, fue de la mano de su aspiración de integración en la Unión Europea y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Después de más de una década de grandes transformaciones, tanto políticas como socioeconómicas, todo parece indicar que antes de que termine el año 2004, los tres Países Bálticos –Lituania, Estonia y Letonia– lograrán cumplir con éxito con aquellos dos objetivos fundamentales para su futuro en paz, libertad, prosperidad y seguridad en el siglo XXI: el «retorno a Europa» en el marco de la Unión Europea y su vinculación a la alianza militar euroatlántica dentro de la OTAN.

## LA RUPTURA CON LA URSS

### El problema nacional en la antigua Unión Soviética

En esencia, el origen del auténtico problema nacional soviético se remonta al momento de la formación de la propia URSS, entre 1918 y 1922: con los despo-

---

\* El presente trabajo se inscribe en un proyecto de investigación (realizado conjuntamente con el prof. Dr. Ricardo Martín de la Guardia) sobre el ideal europeísta y su influencia en los países de la antigua Europa del Este en el camino de éstos hacia su integración en la Unión Europea. Dicho proyecto de investigación ha sido apoyado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte mediante la vinculación del autor como «Salvador de Madariaga Fellow» al Instituto Universitario Europeo de Florencia en los años 1999 y 2003 (para este último año: Resolución de 28 de marzo de 2003, BOE 15 de abril de 2003).

jos del Imperio Zarista, los bolcheviques troquelaron lo que iba a ser el Imperio Soviético<sup>1</sup>. Aunque después de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en los círculos izquierdistas y por el relumbrón del «progreso» que parecía percibirse en la Unión Soviética, la palabra «Imperio» sólo contenía sentido peyorativo y reaccionario, a mediados de los años ochenta, ante el paulatino resquebrajamiento del orden de «soberanía limitada» impuesto por Moscú en su glacis de la Europa Central y ante las evidentes turbulencias nacionales en el interior del país de los soviets, una parte de los estudiosos de la realidad soviética no dudaban en definir a la URSS como un Imperio. Su primer constructor no fue otro que V. I. Lenin, quien había calificado al antiguo Imperio Zarista de «cárcel de los pueblos» y quien, sin embargo, no dudó –a pesar del *primer paso atrás* que supuso la aceptación, en 1918, del tratado de paz de Brest-Litovsk impuesto por el II Reich Alemán– en volver a levantarlo y a preservarlo, con la ayuda inestimable del Ejército Rojo. Dicha reconstrucción imperial es suficientemente conocida por todos, por lo que no insistiremos en cómo terminaron formando parte de la URSS algunas de las más importantes Repúblicas soviéticas, desde el Báltico (Estonia, Letonia y Lituania a partir del pacto secreto germano-soviético de 1939) al Cáucaso, pasando por Ucrania. Como afirmaba Hélène Carrère D'Encausse: «El Imperio ruso se hundió en 1917 para reencarnarse bajo la forma del Imperio soviético»<sup>2</sup>.

Parece, pues, evidente que el problema nacional no se puede remitir solamente al tiempo de los zares. Incluso el profesor Charles Urjewicz sostiene que «en la hora de la perestroika, el panorama que parece ofrecer la Unión Soviética es el de una enemistad más grave que antes de la revolución»<sup>3</sup>. Sin embargo, y a pesar de la anterior argumentación, Gorbachov al radicalizar su plan de reformas, y a modo de conjuro de un gravísimo problema que no quería ver o aceptar repitió las mismas ideas de siempre al referirse al «estado de la Unión»: «En el panorama de las pugnas naciones, que no han respetado ni siquiera a los países avanzados del mundo, la URSS representa un ejemplo verdaderamente único en la historia de la civilización humana. Éstos son los frutos de la política de nacionalidad lanzada por Lenin»<sup>4</sup>.

1. Así, a comienzos de 1991 el propio Gorbachov afirmaba que solamente el 30% de las fronteras interiores de la URSS estaban legalmente definidas, *vid.* WALKER, Rachel, *Six Years that Shook the World. Perestroika, the Impossible Project*, Manchester, Manchester University Press, 1993, p.175. Sobre la URSS de Gorbachov, *vid.*, entre otras aportaciones, MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A., *La Unión Soviética: de la perestroika a la desintegración*, Madrid, Istmo, 1995.

2. *El triunfo de las nacionalidades. El fin del imperio soviético*, Madrid, Rialp, 1991, p. 18. *Cfr.* URJEWICZ, Charles, «La perestroika y el problema nacional», en CLAUDÍN, Fernando (comp.), *La perestroika. ¿A dónde va la Unión Soviética?*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1989, p. 234. Jean-François Revel considera que no se le puede dar la denominación de «Imperio» al país de los soviets, que, sin lugar a dudas le vendría demasiado grande: *El renacimiento democrático*, Barcelona, Plaza & Janés-Cambio 16, 1992, pp. 242-244.

3. *Op. cit.*, p. 234.

4. GORBACHOV, Mijail, *Perestroika. «Mi mensaje a Rusia y al mundo entero»*, Barcelona, Ediciones B, 1990, pp. 108-109.

El planteamiento de Gorbachov no aguantaba la menor crítica y fue refutado en su totalidad por la tesis del profesor Gavrill Popov, entre otros. Afirmaba Popov que si bien es cierto que los bolcheviques aceptaron el derecho a la autodeterminación nacional para lograr la liberación de los pueblos sojuzgados por la Rusia zarista, no lo es menos que una vez ejercitado, éstas lo hicieron para llevar una vida independiente, al margen del propio Estado soviético. La solución que se empleó para lograr su retorno al país de los soviets, una vez preservada la Revolución de 1917 y desechada su exportación inmediata a otros Estados europeos, fue la vía militar de todos conocida. Posteriormente, con Stalin se cerró toda posibilidad de volver al pasado y se empleó la represión y la deportación de pueblos enteros para cumplir con el objetivo de crear el «pueblo soviético», lo que se anunció abiertamente en la era Breznev<sup>5</sup>. A mediados de los años ochenta, y en un ambiente de *glasnost* o transparencia informativa, el problema se hizo público y notorio, aunque ya existía: «La perestroika –como recalca Popov– no ha creado ningún problema o contradicción añadidos. Ha puesto al descubierto las viejas enfermedades, sacado a la luz las viejas heridas.»<sup>6</sup> El hecho cierto es que estos problemas seculares no han podido ser resueltos en el marco de la *perestroika*; y ello ha sido así entre otras cosas, porque el poder soviético prefirió ignorarlos, si bien en esta ocasión no pudo impedir que llegaran a la opinión pública, y una vez aireados demostraron ser insolubles dentro del marco del Estado soviético<sup>7</sup>.

### El problema nacional: el caso de los países bálticos

La exacerbación del problema nacional en la URSS que se ha vivido entre 1986 y 1991 tiene su origen, como hemos comentado, en el nacimiento y consolidación del Estado Soviético, y que se explica a través del llamado «efecto nevera» que al descongelarse dio lugar a los «nuevos movimientos nacionales»<sup>8</sup>. Según esta teoría, las peculiaridades e identidad nacionales de las Repúblicas incorporadas a la URSS *manu militari*, así como las de las zonas de expansión zarista en el este y centro de Asia, se habían reprimido en aras de la edificación del socialismo soviético. Estos pueblos guardaron las quejas y agravios en la memoria colectiva, y sólo al final de la dictadura comunista, comenzaron paulatinamente a reclamar sus derechos. La canalización de las reivindicaciones seculares se hizo a través de los llamados «nuevos movimientos nacionales»,

5. Superado el problema de las nacionalidades después de Stalin, «Breznev proclamó en 1971 que, por encima de su distintas peculiaridades, las naciones de la Unión se habían ya integrado en un “Sovietskii Narod” –pueblo soviético–, en cuya existencia real creía Gorbachov al asumir el poder en 1985», VIUDEZ NAVAJO, Juan, «Los nacionalismos soviéticos en perspectiva histórica», *Cuadernos del Este*, n.º 9 (1993), p. 67.

6. «El problema de las relaciones entre las nacionalidades en la URSS», en CLAUDÍN, F. (comp.), *op. cit.*, pp. 229-231.

7. Cfr. ROJO, Luis Ángel, «Reforma Económica y Crisis en la URSS», en ROJO, Luis Ángel, SÁNCHEZ ASIAÍN, José Ángel, y MAS COLELL, Andreu, *Reforma económica y crisis en la URSS* –«Introducción» de Juan Velarde–, Madrid, Espasa-Calpe, 1991, p. 65.

8. *Id.*, PEÑAS, Francisco Javier, «Cartografía incierta: Las repercusiones internacionales de la crisis de Europa del Este», *Cuadernos del Este*, n.º 9 (1993), pp. 59-60.

que en gran medida desbordaron los cauces pacíficos, dando lugar a un estallido casi milenarista de odios reconcentrados contra el vecino más inmediato, a despecho de la propia Metrópoli. En el caso Báltico, las peticiones de un grado mayor de autonomía pronto se convirtieron en demandas independentistas<sup>9</sup>.

En los Países Bálticos –las Repúblicas de Estonia, Lituania y Letonia–, soñando a partir de junio de 1988 con la identidad perdida, la crisis se convertía en una auténtica «revolución democrática» que, con el tiempo, al reivindicar la independencia política, supondría el jaque mate al imperio soviético. Por otra parte, el hecho de que este conflicto se diera en estos territorios de la URSS no debe sorprendernos si consideramos que estas repúblicas tenían un desarrollo económico mayor en general que el resto de la Unión, unas relaciones tradicionalmente más fuertes con Occidente y una sociedad civil que había tomado conciencia de sus derechos históricos, sabedores de que habían sido países independientes entre 1918 y 1939, cuando se produjo la incorporación a la Unión Soviética fruto del pacto Molotov-Ribbentrop<sup>10</sup>. Así, la aparición de los Frentes Populares en estas Repúblicas a lo largo de 1988 respondió, más que a un apoyo formal a la *perestroika*, a la necesidad sentida por la mayor parte de los ciudadanos de recuperar su soberanía nacional.

De las tres Repúblicas, quien marcó el camino del restablecimiento de la identidad perdida fue Estonia. Con un 61,5% de población autóctona<sup>11</sup>, se formaba en diciembre de 1987 una «Sociedad para la preservación de la Historia Estonia» con el objetivo de promover las bases culturales propias que habían florecido en el antiguo Estado. Pronto, en enero de 1988 era fundado el «Partido Estonio para la Independencia nacional», «el primer partido formal de oposición en el Estado Soviético desde la guerra civil»<sup>12</sup>. El camino hacia la aparición del Frente Popular estaba franco, más aún después de la fuerza que cobraron tanto los movimientos proindependentistas bálticos como los de otras regiones de la Unión en una manifestación celebrada en Kiev en el mismo mes de enero de 1988<sup>13</sup>. Toda esta actividad nacionalista obligó a los poderes republicanos a tomar partido. En efecto, el 23 de junio de 1988 el Soviet Supremo restablecía la

9. En relación con la elaboración de una tipología sobre los problemas nacionales en la Unión Soviética, *vid.*, VORKUNOVA, Olga, «Management of Inter-Ethnic. Conflicts in the Soviet Union», en RUPESINGHE, Kumar, KING, Peter y VORKUNOVA, Olga (eds.), *Ethnicity and Conflict in a Post-Communist World. The Soviet Union, Eastern Europe and China*, New York, St. Martin's Press, 1992, pp. 78-88.

10. Para una aproximación a los Países Bálticos durante los años de entreguerras, *vid.*, entre otras aportaciones, FERNÁNDEZ GARCÍA, Antonio y TOGORES, Luis E., «Los nacionalismos bálticos: el doble asalto a la independencia», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 15 (1993), pp. 88-115; BARA, Daiana, «Las naciones bálticas: ¿semejantes o diferentes?», *Cuadernos del Este*, n.º 19 (1996), pp. 10-14, y CAPEL, Miguel Ángel, «Una breve historia de los Países Bálticos», *Cuadernos del Este*, n.º 19 (1996), pp. 24-25.

11. Población total de la República de Estonia en 1989: 1.565.662; de los cuales: estonios: 963.269, rusos: 474.815, y ucranianos: 48.273. KIRCH, A. & M., «National Minorities in Estonia», en RUPESINGHE, K., KING, P., y VORKUNOVA, O. (eds.), *op. cit.*, p. 95.

12. CLEMENS, Walter C. Jr., «Baltic Communism and Nationalism. Kto Kvo?», en RA'ANAN, Uri (ed.), *The Soviet Empire. The Challenge of National and Democratic Movements*, Lexington, Lexington Books, 1990, p. 101.

bandera nacional azul, negra y blanca. Al mismo tiempo, el Partido Comunista se distanciaba de la línea oficial del PCUS al considerar escasas las reformas constitucionales propuestas en la XIX Conferencia del Partido. El 1 de octubre se fundaba el Frente Popular y, presionado por éste, el 16 de noviembre el Soviet Supremo proclamaba la «soberanía» de la República. Poco después se declaró la supremacía de las leyes estonias sobre las de la Unión –lo que fue rechazado por el Soviet Supremo de la URSS–; y también la prevalencia de la lengua autóctona. Finalmente el Soviet Supremo de Estonia abolía por su cuenta y riesgo el «papel dirigente» detentado por el Partido Comunista, mientras comenzaba a funcionar una comisión especial con la función de estudiar el mejor camino hacia la independencia de la República.

En Lituania, donde el 80% de la población era originaria del país, se recogió rápidamente el testigo estonio<sup>14</sup>. En este caso el impulsor del proceso fue el Frente Popular de Lituania (*Sajudis*), fundado el 3 de junio de 1988. Poco tiempo después la bandera histórica (amarilla, verde y roja) y la lengua lituana alcanzaron el rango de oficiales. El 18 de mayo de 1989, a pesar de la oposición del movimiento panruso creado un año antes, el Soviet Supremo proclamaba también la soberanía de la república. El 7 de diciembre, al igual que lo ocurrido en el caso estonio, era derogado el papel dirigente del Partido Comunista, que catorce días después rompía con el PCUS. En Letonia, el Frente Popular apareció en octubre de 1988 y su programa de actuación política –asumido en junio del año siguiente– incluía una serie de propuestas democratizadoras como el fin del partido único y la petición de independencia, así como el reconocimiento y respeto e igualdad de derechos a quienes fueran ciudadanos letones, independientemente de su origen étnico, lógico cuando sólo el 52% de la población de esta república era letón de nacimiento<sup>15</sup>. El 28 de julio, como en el resto de las Repúblicas Bálticas, el Soviet Supremo había proclamado la soberanía nacional<sup>16</sup>.

Un hito importante en la consecución de nuevas metas lo constituyó la creación, en mayo de 1989, del «Consejo de los Frentes Populares Bálticos». El fenómeno frentepopulista que ya se conocía en otras partes de la URSS y que en cierta forma había nacido como un movimiento social, en un principio

13. Sobre los movimientos populares de apoyo a la independencia de Estonia *vid.* TAAGEPERA, Rein, «Estonia's Road to independence», *Problems of communism*, vol. 38, n.º 6 (noviembre-diciembre 1989), pp. 11-26; HOSKING, Geoffrey A., «Popular Movements in Estonia», en HOSKING, G. A., AVES, Jonathan, y DUNCAN, Peter J. S., *The Road to Post-Communism Independent Political Movements in the Soviet Union 1985-1991*, London, Pinter, 1992, pp. 180-201.

14. *Vid.* sobre este proceso, SENN, Alfred Erich, *Lithuanian Awakening*, Berkeley, University of California Press, 1990.

15. *Cfr.* USTINOVA, M., «Causes of Inter-Ethnic Conflicts in Latvia», en RUPESINGHE, K., KING, P. y VORKUNOVA, O. (eds.), *op. cit.*, pp. 106-112.

16. Respecto a la «conquista de la soberanía», Hélène Carrère D'Encausse señala lo siguiente: «El significado del término es, no obstante, bastante impreciso, puesto que engloba tanto al federalismo soviético –la república Federada... es un Estado soberano» (art. 76 de la Constitución de 1977)– cuanto a las exigencias más extremas, es decir, la independencia y la separación de la URSS. Será, sin embargo, una concepción intermedia la que prevalezca en los primeros momentos, cuando los Estados bálticos decidan proclamar su independencia», *El triunfo de las nacionalidades. El fin del imperio soviético*, Madrid, Rialp, 1991, p. 207.

incluso auspiciado por el Partido, en el «mundo báltico tuvo que plantar cara a la oposición de Moscú, a la de los partidos comunistas locales, hasta ese momento dueños de la situación política en aquellas repúblicas, y, por último a las importantes comunidades rusas que viven en ellas»<sup>17</sup>. Pero el ejemplo cundió e incidió de una u otra manera en el devenir político de las distintas repúblicas de la URSS. Como hecho simbólico destacó la cadena humana que se formó en las Repúblicas Bálticas y que unía, a lo largo de 600 km., las tres capitales republicanas, Tallin, Riga y Vilna. En esencia, la acción política puesta en práctica en estos años en la URSS por los frentes populares se mostró como el disolvente más eficaz del Imperio soviético. Todo estaba preparado para iniciar el camino hacia la independencia: la gran marcha hacia ésta en las Repúblicas de la Unión se inició, como no podía ser de otra forma, en la zona del Báltico.

En este caso, la vanguardia correspondió a la República de Lituania. Con el triunfo del *Sajudis* en las elecciones de febrero de 1990, donde logró el 75 por ciento de los escaños, la opción independentista terminó triunfando. Ante esta evidencia, Moscú lanzó un primer aviso a los dirigentes frentepopulistas lituanos: el precio de la independencia será igual a la devolución de todo lo gastado por el poder central en la República desde 1945, la renuncia a la zona de Klijeda y la pertinente revisión fronteriza. Lituania respondió al pulso político y, una vez elegido Vitautas Landsbergis nuevo presidente de la asamblea, el 11 de marzo se proclamaba la independencia. Ante la fuerte presión del Gobierno de la Unión, que sometió a la república a un embargo económico parcial, las autoridades lituanas decidieron el 23 de mayo suspender cautelar y temporalmente la declaración de independencia. Más atemperadas fueron las políticas proindependencia que también pusieron en marcha Estonia y Letonia. Ambas señalaron a Moscú su intención de restaurar sus respectivos Estados libres. En principio Estonia no pasó de las intenciones, pero Letonia el 4 de mayo de 1990, al grito de «¡Letonia no se queda atrás!», proclamó la independencia, sin ambages. Una vez más, Moscú volvió a la carga con argumentos legales, y el 16 de mayo de 1990, invocando una nueva ley de 3 de abril de 1990 sobre el «derecho» a la secesión de la URSS, declaró nulos y fuera del ordenamiento jurídico soviético las pretensiones independentistas de letones y estonios. Los dirigentes bálticos, aun dando un paso atrás en sus pretensiones ante los dictados coercitivos del poder soviético, siguieron laborando por la causa como lo demuestra la refundición, el 12 de mayo, del antiguo «Consejo de los Estados Bálticos». A finales de 1990 y durante los primeros meses de 1991 se vivieron los peores momentos de la llamada «crisis báltica», sobre todo en las ciudades de Riga y Vilna. En esta última, en la noche del 12 al 13 de enero las unidades especiales del Ejército soviético asaltaron la sede del Ministerio de Defensa y la Televisión, con un balance de muertos y heridos, una semana después, las mismas fuerzas atacaron también la sede del Ministerio del Interior de Letonia. Ante este tipo de actuación, los dirigentes de las tres repúblicas se hicieron fuertes en sus res-

---

17. *Ibidem*, p. 173.

pectivos parlamentos. En relación con todo lo anterior es preciso señalar que un paso fundamental –cualitativamente hablando– para el triunfo de las tesis bálticas en su derecho a constituirse en Estados libres e independientes se produjo cuando, tras las elecciones de 1990, los dirigentes de las Repúblicas de Georgia, Bielorrusia y Moldavia reconocieron el derecho inalienable de las Repúblicas de Lituania, Estonia y Letonia a la secesión toda vez que esto era proclamado conforme a los procedimientos democráticos al uso, lo que, además, suponía la reparación de una injusticia histórica<sup>18</sup>.

### **El intento imposible de un nuevo Tratado de la Unión**

La fuerza de los acontecimientos hizo comprender a los dirigentes soviéticos, y en especial a Gorbachov, que de todos los problemas planteados en la URSS, el principal de ellos no era otro que el problema nacional. La falta de perspectiva política, así como la impericia en el tratamiento de las sucesivas crisis nacionalistas que se fueron planteando en el país de los soviets desde 1986 le llevaron a un callejón sin salida. Si al principio de la era Gorbachov todavía hubiera sido posible preservar la URSS a través de la puesta en marcha de una Confederación de Estados Soberanos, a finales de 1990 o al principio de 1991 esta aspiración ya no tenía sentido. Como sabemos, las elecciones para los Soviets de las Repúblicas dieron la victoria a los Frentes Populares en Lituania, Letonia, Estonia, Georgia y Armenia, y obtuvieron buenos resultados en otras tantas. La legitimación por las urnas de estas fuerzas políticas emergentes les dio nuevos bríos para afirmar posturas hasta entonces ambiguas. La posición proindependentista –en especial de las Repúblicas Bálticas– y la petición a Gorbachov de una rueda de conversaciones para dar salida a un nuevo Tratado de la Unión se conjugó con medidas de presión por parte de las autoridades electas. En esta situación, fracasaron los primeros conatos de negociación en el mes de junio del 90 sobre el futuro tratado de la Unión, pues las Repúblicas Bálticas<sup>19</sup>, que iban ya por otros derroteros, ni siquiera participaron, y pronto se descolgaron Armenia, Georgia y Moldavia. El paso del tiempo favorecía las solicitudes de autodeterminación, mientras Gorbachov no acertaba a ver una solución al grave problema y optaba por una línea de actuación tradicional en la práctica soviética: la represión: en enero de 1991 envió tropas a las Repúblicas Bálticas –en concreto a Vilna y Riga, capitales respectivas de Lituania y Letonia– en un último intento de eliminar por la fuerza los conflictos nacionalistas (como antes las había enviado a las capitales de Georgia y de Azerbaiyán).

Por todo ello fue infructuoso el último esfuerzo del Presidente de la URSS para evitar la desintegración del Estado. En el referéndum sobre el nuevo Tra-

---

18. Al terminar 1990, de una u otra forma, las Repúblicas de Estonia, Letonia, Lituania, Georgia y Armenia se habían declarado independientes, las otras Repúblicas Federadas también habían terminado por reivindicar o proclamar su soberanía. *Vid. VIÚDEZ NAVAJO, J., art. cit., p. 72.*

19. En Lituania en febrero de 1991 se realizó una encuesta según la cual el 90,5% de los encuestados eran partidarios de una República independiente y democrática. La misma cuestión se planteó en Letonia y Estonia y fue secundada ampliamente por su ciudadanía.

tado de la Unión del 17 de marzo de 1991 Moldavia, Georgia, Armenia y las tres repúblicas del Báltico ya no participaron y declararon la independencia y soberanía nacional para sus respectivos territorios. Las nueve restantes, encabezadas por la República Rusa, obligaron a Gorbachov a negociar durante abril y hasta julio (el 9+1) sobre la base del Tratado en la ciudad de Novo Ogarievo. El texto aceptado por todas las partes que suponía la base de un nuevo Tratado de la Unión, debería ser firmado solemnemente el próximo día 20 de agosto de 1991<sup>20</sup>. La vanguardia del PCUS con su intento de golpe de Estado del 19 de agosto abortó dicha firma que consideraban una «puñalada por la espalda» al Estado soviético.

En tan graves circunstancias, los Países Bálticos siguieron inmediatamente al Presidente ruso, Yeltsin, en su condena sin paliativos al conato de golpe. Los últimos coletazos violentos del fallido golpe de Estado tuvieron por escenario las Repúblicas Bálticas, lo que no impidió que el mismo día 21 de agosto, Estonia proclamara oficialmente su independencia, lo mismo que Letonia. Poco tiempo después, el 2 de septiembre se disolvía el Congreso de los Diputados Populares y con él el Soviet Supremo y el Gobierno de la URSS. El cinco del mismo mes entraba en funcionamiento el «Sistema Federal de Transición» con un Consejo de Estado, formado por el Presidente de la Unión y los Presidentes de diez Repúblicas (no estaban presentes las tres Repúblicas Bálticas, ni Georgia ni Moldavia); un Comité Económico Interrepublicano y un Soviet bicameral. El día 27 de agosto los tres Países Bálticos habían logrado por fin el tan deseado reconocimiento de la Comunidad Económica Europea y el 6 de septiembre el nuevo Consejo de Estado de la URSS aceptaba su independencia. Una vez resuelta la crisis político-institucional que abrió el fallido golpe de Estado de agosto de 1991, la suerte que iba a correr la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas estaba echada. Con las tres Repúblicas del Báltico separadas formal y oficialmente de la URSS, y las demás Repúblicas Federadas Socialistas declaradas de una u otra forma independientes, la reconstrucción del Estado de los Soviets demostró ser tarea prácticamente imposible<sup>21</sup>.

## **LAS CLAVES DE LA TRIPLE TRANSICIÓN DE LOS PAÍSES DEL ANTIGUO BLOQUE SOVIÉTICO**

El sistema totalitario y socialista de tipo soviético impuesto en la Europa del Este no era concebido por sus ideólogos como un mero paréntesis en la

20. «En el verano de 1991, “salvar el Imperio” es la preocupación principal del Presidente de la URSS, quien ha sacrificado en pocos meses su imagen liberal. “Romper el Imperio” es, asimismo, el lema del combate que, partiendo de los Estados bálticos, alcanza progresivamente otras Repúblicas.», CARRÈRE D'ENCAUSSE, H., *op. cit.*, p. 327.

21. A este respecto no se iban a cumplir las expectativas del profesor Jim Riordan, quien en marzo de 1991 todavía afirmaba lo siguiente: «El dilema principal de la Unión Soviética es el de cómo crear una sociedad más eficiente sin sacrificar demasiado de sus compromisos con la justicia social y, me atrevería a decir que, con sus “ganancias socialistas”...», *Life after Communism? The Cost to Russia and the World of the Failure of an Experiment*, Inaugural Lecture, 13th March 1993, University of Surrey, p. 16.



evolución de estos países. Se le presentaba, por el contrario, como el sistema definitivo mediante el cual se lograría la total y radical transformación de la sociedad; ese carácter de totalidad y de universalidad hacía de él algo muy distinto de los demás regímenes dictatoriales contemporáneos: estaba pensado para durar bajo la dirección suprema del Partido Comunista, convertido en el sistema de Partido-Estado<sup>22</sup>. Dicho carácter trascendente y universalista fue perfectamente percibido por Ágnes Heller y Ferenc Fehér, para quienes «las pasadas siete décadas de comunismo representan quizás el experimento con el cuerpo político y social, más duradero y más grandioso, más radical y más cruel, de la historia documentada. Fue un experimento *total*; en sus versiones más ambiciosas intentó remodelar las modas y las formas habituales de producción y distribución; establecer un nuevo código de comportamiento y pensamiento, inventar unas instituciones políticas completamente nuevas, abolir o debilitar las unidades sociales fundamentales, principalmente la familia; extirpar permanentemente la necesidad de religión, crear una “nueva ciencia” y un “nuevo arte” (...). Desde su laboratorio social divulgaban regularmente seguros pronósticos de su mundo planificado y de una raza humana completamente nueva.»<sup>23</sup>

Al tratarse de un sistema de características propias y exclusivas, la sustitución del mismo –por agotamiento o muerte súbita– también tendría carácter único, diferente a la de cualquier otro tipo de transformación operada desde un régimen autoritario –en sí mismo, pasajero– a uno de tipo democrático. Así, Ralf Dahrendorf opina, en efecto, que «no existe una teoría que pueda ayudarnos a comprender la actual transición»<sup>24</sup> en los países del Este; ya que, como se afirma en la actualidad, se trata de «una experiencia singular, de cambio histórico, que no tiene modelos ni admite recetas miméticamente trasplantadas de otras épocas o países»<sup>25</sup>, como ocurrió con las transiciones realizadas en Europa del Sur o en Iberoamérica, en donde el proceso consistió por lo general en recuperar la «normalidad» política, es decir, constitucional y democrática. La diferencia fundamental entre unas transiciones y otras se demuestra, como señala José María Maravall, en que «las nuevas democracias del Este de Europa no confirmaron las tesis de que los mercados necesitan de regímenes autoritarios para instalarse y que la secuencia más viable es aquella en la que las

22. Vid. MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «¿Es totalitarismo el socialismo real? Consideraciones ante la caída del Muro», *Veintiuno. Revista de pensamiento y cultura*, n.º 22 (verano 1994), pp. 19-42.

23. *El péndulo de la modernidad. Una lectura de la era moderna después de la caída del comunismo*, Barcelona, Ediciones Península, 1994, pp. 197-198.

24. *Reflexiones sobre la revolución en Europa. Carta pensada para un caballero de Varsovia*, Barcelona, Emecé, 1991, p. 94.

25. VILLAFANE, Justo, «Presentación», en LUENGO, Fernando (coord.), *Europa del Este. El laberinto del cambio*, –Informe Anual del Instituto de Europa Oriental–, Madrid, Editorial Complutense, 1994, p. 3. Sobre esto mismo *cfr.* GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen, «Las transiciones a la democracia en Europa del Este. Un análisis comparado», *Revista de Estudios Políticos*, (Nueva Época), n.º 78 (octubre-diciembre 1992), p. 196.

reformas económicas preceden a las reformas políticas»<sup>26</sup>. Según Claus Offe, en los países de Europa del Sur (Grecia, Portugal y España) o de Iberoamérica (Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Paraguay), «los procesos modernizadores son estrictamente políticos y constitucionales, es decir, conciernen a la *forma de gobierno y a las relaciones jurídicas entre el Estado y la sociedad*, mientras que en el final del socialismo la tarea adicional de *reformular la economía* está a la orden del día»<sup>27</sup>, motivo por el cual el proceso de transición y transformación en curso en los países de la antigua Europa del Este tiene un carácter único, sin ningún precedente. Como ha señalado Ralf Dahrendorf, «por lo menos en un sentido, la Europa del Este es diferente de los países latinos de Europa, de América y de los de Asia. Ninguno de ellos tuvo que hacer frente a semejante monopolio, casi total, de un partido sobre el Estado, la economía y la sociedad»<sup>28</sup>.

El carácter único de la transición en el Este ha sido también resaltado, entre otros autores, por Gèrard Duchène y Robert Tartarin, para quienes «lo que no hace mucho se llamaba el mundo comunista conoce hoy en día un período de transición único en la historia: por la amplitud de los cambios económicos, políticos, estratégicos, por su extrema rapidez, por la concomitancia de esos cambios en el conjunto de países de la zona»<sup>29</sup>. Para Carmen González Enríquez, en el caso de los países ex-socialistas la transición y la transformación «sucede a la vez en el terreno político y el económico y supone cambios que afectan de forma inmediata a la vida cotidiana de todos los ciudadanos»<sup>30</sup>. Dichos cambios también pueden ser presentados como revolucionarios: según Ágnes Heller y Ferenc Fehér, si «la totalización de la economía y la sociedad por un Estado totalitario fue una revolución, ahora está en marcha otra revolución económica y social»<sup>31</sup>. En el mismo sentido se expresa Fernando Luengo, para quien «las transformaciones operadas en estos años son equiparables a una revolución por su dimensión y profundidad»<sup>32</sup>.

La transición en el Este de Europa ha tenido un carácter único, no comparable a otros procesos de cambio ya mencionados; y con múltiples facetas, al afectar a la estructura política, económica y social de los antiguos países comunistas<sup>33</sup>.

26. *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 168.

27. «¿Capitalismo como objetivo democrático? La teoría democrática frente a la triple transición en la Europa central y oriental», *Debats*, n.º 40 (junio 1992), pp. 39-40.

28. *Op. cit.*, Barcelona, Emecé, 1991, p. 96.

29. «Les transitions économiques à l'Est. Origines, situations, perspectives», en DUCHÈNE, Gèrard et TARTARIN, Robert (sous la direction de), *La grande transition. Économie de l'après-communisme*, Paris, Éditions Cujas, 1991, p. 9.

30. «Peculiaridades de la transición húngara a la democracia. Comparación con la transición española», *Cuadernos del Este*, n.º 8 (1993), p. 74; y de esta misma autora *cfr.* «Las transiciones a la democracia en Europa del Este. Un análisis comparado», *art. cit.*, p. 200.

31. *De Yalta a la «Glasnost»*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1992, p. 271.

32. «Los laberintos de la transición hacia el mercado», en LUENGO, F. (coord.), *Europa del Este. El laberinto del cambio*, -Informe Anual del Instituto de Europa Oriental-, *op. cit.*, p. 17. *Cfr.* DAHRENDORF, R., *Reflexiones...*, *op. cit.*, p. 13.

33. *Cfr.* FISHKIN, James, *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Ariel, 1995, p. 120.

Claus Offe habla de una triple transformación que afectaría a la cuestión nacional, al marco constitucional y a la ordenación económica; aspectos todos ellos de gran importancia a la hora de consolidar en la región el Estado-nación, el capitalismo y la democracia<sup>34</sup>. En cualquier caso, para que la transición pudiera triunfar en el centro y sureste del viejo continente, era necesario romper radicalmente con el orden antiguo de tipo soviético: «En estas sociedades –como afirman Á. Heller y F. Fehér– no puede cambiarse ningún elemento sin cambiar el conjunto, por tanto, nada puede “salvarse” y debe destruirse el conjunto para que surja una *constitutio libertatis*, y esto es lo que está comenzando a ocurrir en la Europa oriental.»<sup>35</sup>

Grandes transformaciones, una nueva época de revoluciones, para las cuales, sin embargo, la teoría comparada de las transiciones –la «neociencia de la transitología»– no parecía tener respuestas adecuadas para explicar globalmente dichos cambios radicales operados en el antiguo bloque soviético<sup>36</sup>. En efecto, como ha señalado Zbigniew Brzezinski, «no existía ningún modelo, ningún concepto que sirviera de guía para afrontar la tarea. Cuando menos, la teoría económica pretendía poseer una comprensión de la transformación, supuestamente inevitable, del capitalismo en socialismo. Pero no había cuerpo alguno de conocimientos teóricos relativos a la transformación de sistemas estatistas en democracias pluralistas basadas en el libre mercado»<sup>37</sup>. A similares conclusiones llegó también un equipo de expertos dirigidos por François Fejtö: «Todo el mundo, en una palabra, sabía donde estaba el futuro, pero nadie conocía el método establecido para llegar allí: como máximo, la celebración de elecciones libres, la proclamación de la libertad de prensa y la convertibilidad de la moneda serían suficientes para poner a la sociedad en el buen camino; el resto vendría por añadidura.»<sup>38</sup>

La consumación de la ruptura con el sistema socialista realmente existente supuso también la renuncia expresa a lo que Ralf Dahrendorf denomina «terceras vías» utópicas, ya que, según este autor, «la noción de una tercera vía o una vía intermedia, no solamente está equivocada en teoría (porque suscita el potencial totalitario de todas las utopías), también es inútil en la práctica. Desde el punto de vista constitucional sólo hay dos caminos: debemos elegir entre los sistemas y la sociedad abierta»<sup>39</sup>. A partir de ese momento, los antiguos países del Este tenían por delante una impresionante tarea para consolidar sus respectivos procesos de cambio, condición inexcusable para alcanzar el otro

34. Vid. «¿Capitalismo como objetivo democrático?...», *art. cit.*, pp. 40-41.

35. *El péndulo de la modernidad...*, *op. cit.*, p. 37.

36. Vid. MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «Las transiciones en Europa del Este: dificultades de aproximación a un modelo teórico», en VV. AA., *Historia de la transición*, vol. II, Madrid, UNED-Universidad Autónoma de Madrid, 1995, pp. 5-10.

37. «La gran transformación», *Política Exterior*, vol. VIII, n.º 38 (abril-mayo 1994), p. 5.

38. *La transition en Europe. Économie privée et action publique*, –Rapport de l'atelier «Continent européen» du groupe «Monde-Europe», XI<sup>e</sup> Plan (1993-1997)–, Paris, La Documentation française, 1993, p. 15.

39. *Reflexiones sobre la revolución en Europa...*, *op. cit.*, pp. 79-80.

gran objetivo del «retorno» a Europa. Dicha tarea consistía, en primer lugar, en transformar las estructuras políticas, en un doble sentido: (a) recuperando la «independencia y la soberanía» al enterrar la doctrina de la soberanía limitada; y (b) construyendo el Estado de Derecho conforme al modelo occidental. En un segundo momento debía producirse el cambio de las estructuras económicas, según las pautas de la economía de mercado. En tercer y último lugar, en lo que respecta al universo de las mentalidades colectivas, era necesario restaurar el protagonismo de la sociedad civil y recuperar las señas de identidad socio-culturales, siempre teniendo en cuenta las palabras de François Fejtö, según las cuales, «el aprendizaje, o el reaprendizaje, de la democracia, no se realiza sin dificultades. Las mentalidades se revelan infinitamente más resistentes al cambio que las instituciones»<sup>40</sup>. Así, como han afirmado A. Heller y F. Fehér, «el proceso principalmente político tendrá la obligación intrínseca de una reconstrucción social sin la cual la labor política no podrá cumplirse»<sup>41</sup>. En otras palabras, se está ante la imperiosa necesidad de formar un «tejido social sólido, condición imprescindible para la dinamización y legitimación de las estructuras políticas y las propias reformas económicas»<sup>42</sup>.

### **TRANSICIÓN Y «RETORNO A EUROPA»: LOS PAÍSES BÁLTICOS**

Entre 1989 y 1990 los países del antiguo bloque soviético lograron romper con el sistema del socialismo real vigente hasta esos años en la zona. A partir de 1990, y sin solución de continuidad, comenzó para todos ellos una nueva etapa, la transición, con el objetivo de consolidar definitivamente en la zona el sistema democrático-parlamentario y lograr la consiguiente modernización económica y social. A esta tarea se aplicaron a partir de finales de 1991 los tres Países Bálticos. Éstos –como ya indicamos más arriba–, después del fallido golpe de Estado del 19 de agosto de 1991, que precipitó la desintegración de la Unión Soviética, lograban el 27 del mismo mes que las Comunidades Europeas reconocieran su soberanía; el 6 de septiembre el nuevo Consejo de Estado de la URSS aceptaba su independencia. Desde ese momento, Estonia, Lituania y Letonia potenciaron sus vínculos comerciales con el norte y centro de Europa, en especial los ámbitos escandinavo y alemán, y pusieron en marcha sus procesos de transición a la democracia y a una economía social de mercado de tipo occidental para acercarse a la Europa comunitaria.

Dentro de los programas reformadores, uno de los grandes retos planteados por los revolucionarios del antiguo bloque soviético era el «retorno a Europa», afán calurosamente acogido por los responsables de las Comunidades Europeas, prestos a apoyar el cambio que se disponían a protagonizar los antiguos países del bloque soviético. Los dirigentes comunitarios, por medio del comunicado

40. *La fin des démocraties populaires: les chemins du post-communisme*, Paris, Seuil, 1992, pp. 516-517.

41. *De Yalta a la «Glasnost»...*, *op. cit.*, p. 271.

42. LUENGO, Fernando, «La crisis económica de la región», en VV. AA., *Europa del Este. ¿Transición o crisis?*, –Informe Anual del Instituto de Europa Oriental–, Madrid, Editorial Complutense, 1993, p. 18.

del Consejo Europeo celebrado en Estrasburgo los días 8 y 9 de diciembre de 1989, animaban a los antiguos países del Este a perseverar en el camino recientemente iniciado hacia la libertad, la democracia y el respeto de los derechos humanos, prometiéndoles, al mismo tiempo, todo el apoyo de las instituciones comunitarias en la tarea de reconstrucción. Derrumbados los obstáculos ideológicos, políticos y económicos que después de la Segunda Guerra Mundial levantó el sistema totalitario comunista de tipo soviético, los países de la Europa Central, Suroriental y del Báltico, una vez descartada una «tercera negación de Europa» (si consideramos que las dos «negaciones» anteriores habrían acaecido con la situación creada en Europa después de las dos Guerras Mundiales), estaban en condiciones de recuperar su plena identidad europea y formar parte por voluntad y decisión propias del proyecto de integración en marcha. En efecto, desde comienzos de la década de los noventa, las Comunidades Europeas continuaron apoyando la «reconstrucción» económica de todos estos países por medio del programa PHARE (en funcionamiento desde julio de 1989) y, dentro de esta red desde mayo de 1990, del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. Fue en estos momentos, cuando el Consejo Europeo celebrado en Dublín el 28 abril de 1990 insistió en su propósito de facilitar el acercamiento entre las Comunidades y los antiguos países del Este.

En virtud de todo ello se establecieron los acuerdos especiales de asociación, denominados «acuerdos europeos», puestos en marcha según cuatro principios: 1) el libre comercio; 2) la cooperación industrial, científica y técnica; 3) la ayuda financiera; y 4) la creación de foros permanentes para el diálogo en todos los ámbitos, especialmente el político. El 8 de junio de 1990 el vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Andriessen, señaló en Bruselas que para poder concretar los mencionados acuerdos de asociación los candidatos debían manifestar con claridad su intención de evolucionar de manera «irreversible hacia la democracia efectiva con plena apertura a la economía de mercado». En diciembre de 1991 las Comunidades Europeas firmaron los primeros acuerdos de asociación con Polonia, Hungría y Checoslovaquia (después Chequia y Eslovaquia). Pocos meses después, en mayo de 1992, las Comunidades Europeas rubricaron una serie de acuerdos comerciales y de ayuda técnica y económica, como paso previo a los de asociación, con Lituania, Letonia y Estonia, y, posteriormente, en junio de 1995, los Países Bálticos firmaron también dichos acuerdos de asociación, que entraron en vigor en febrero de 1998. Estos países habían ingresado también en el Consejo de Europa, el cual certificaba sus credenciales democráticas para poder optar a la integración en las Comunidades Europeas.

El Consejo Europeo de Copenhague, celebrado el 21 y 22 de junio de 1993, fue todavía más explícito respecto a las posibilidades reales de que los antiguos países del Este se incorporasen a la Unión. En el documento final se mostraba el deseo de que tuvieran una respuesta positiva todos aquellos Estados dispuestos a solicitar la adhesión que cumplieran las condiciones económicas y políticas. Estas pautas de obligado cumplimiento, los «criterios de Copenhague», se referían a la consolidación del Estado constitucional y democrático de Derecho, al respeto de los Derechos Humanos y protección especial de las minorías, a

la instauración y funcionamiento de la economía social de mercado necesaria para la convergencia económica y monetaria y a la aceptación plena del «acervo comunitario», que comprendía los treinta y un capítulos de la normativa comunitaria sobre el proceso negociador, desde las llamadas «cuatro libertades» –libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales– hasta la política exterior y de seguridad común, pasando por las restantes disposiciones de índole socioeconómica. De esta cumbre salió el compromiso de que se realizasen reuniones periódicas entre los gobiernos de cada uno de estos países y el Consejo de Ministros de la Unión para fomentar el diálogo, aproximar posiciones y potenciar la integración en todos los ámbitos.

A lo largo de la década de los noventa, los países de la antigua Europa del Este lograron consolidar su proceso de transición y estrechar así sus vínculos con la Unión Europea. Fue el caso también de los Países Bálticos. Una vez reconocida su independencia y tras ingresar en la ONU y en el Consejo de Europa, Estonia inició la consolidación de su transición hacia la democracia parlamentaria y la economía social de mercado. Desde mediados de los años noventa, con el objetivo de integrarse en la Unión Europea, las autoridades estonas, incluidos tanto el presidente de la República, Lennart Meri, como los distintos gobiernos salidos de las elecciones generales, han dado prioridad a la puesta en marcha de las recomendaciones hechas desde el Consejo Europeo, destacando las de tipo económico e institucional –como la reducción del déficit comercial y reforma administrativa– y las de tipo social –la integración no traumática de la población rusófona–.

Los mismos pasos que su vecino del norte siguió Letonia después de su independencia: ingresó en la ONU y en el Consejo de Europa; y potenció desde ese momento una nueva política de reformas administrativas y de seguridad interna. En julio de 1993 fue elegido presidente de la República Guntis Ulmanis; a partir de entonces se han ido sucediendo diversos gobiernos, entre ellos la coalición de centro-derecha que ganó las elecciones de octubre de 1998. Desde principios de los años noventa las difíciles relaciones con Rusia, a pesar de su necesidad de mantener con ella vínculos económicos, constituyen uno de los principales problemas de Letonia, país cuyos índices económicos han mejorado ostensiblemente desde 1996 en función de los programas de renovación de sus estructuras económicas en general y agrarias en particular, aunque no olvida su objetivo de integración en la Unión Europea.

El camino de Lituania desde el momento de la independencia fue semejante al de sus hermanos bálticos: ingreso en la ONU y en el Consejo de Europa, y consolidación de la transición política, económica y social. Al mismo tiempo, tanto la Presidencia de la República –con Algirdas Brazauskas al frente de la misma desde 1992, sustituido en 1998 por Valdas Adamkus– como los distintos gobiernos salidos de los comicios electorales –desde 1996, la coalición de cristiano-demócratas, conservadores y centristas dirigida por Gediminas Vagnorius– han tenido como tarea primordial normalizar las relaciones exteriores del nuevo país, en especial con Polonia y la Federación Rusa, además de seguir por la senda de las reformas estructurales potenciadas por la mejora de la situación

económica. Al igual que Estonia y Letonia, otro objetivo básico de Lituania era la integración en la Unión Europea.

En estas circunstancias favorables y siguiendo la estela de Hungría y Polonia (que en marzo y abril de 1994 respectivamente habían presentado oficialmente su candidatura de integración), los restantes países de la Europa Central, Sureste y del Báltico presentaron también sus candidaturas de adhesión a la Unión Europea: en el último trimestre de 1995 lo hicieron Letonia (13 de octubre), Estonia (28 de noviembre) y Lituania (8 de diciembre). En este sentido, los Consejos Europeos de Madrid (15 y 16 de diciembre de 1995) y Florencia (21 y 22 de junio de 1996) reiteraron a la Comisión el propósito de continuar fomentando las relaciones con los países del Este y de analizar el impacto real que causaría a las Comunidades su integración, así como estudiar detenidamente una vez más los dictámenes existentes sobre los países candidatos. En Madrid, además, se insistió en que los países candidatos necesitaban contar con un aparato administrativo bien estructurado para que en el momento de la integración fuera capaz de aplicar con solvencia la legislación comunitaria.

El Consejo Europeo de Luxemburgo del 12 y 13 de diciembre de 1997 autorizó el inicio del proceso de ampliación a los países del Este y decidió impulsarlo mediante las «estrategias de preadhesión reforzadas», cuyo objetivo sería ampliar las aprobadas en Essen en diciembre de 1994. Las negociaciones comenzaron el 31 de marzo de 1998 y los países seleccionados para una primera etapa fueron Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia y Estonia; a ellos se sumó Chipre. Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Letonia y Lituania quedaron por el momento para la segunda etapa. Iniciado en Bruselas el 31 de marzo de 1998, el proceso negociador para la adhesión quedará concluido en cada país en el momento en que éste, en función de un calendario responsablemente establecido –la llamada «hoja de ruta»–, se encuentre en condiciones de asumir en su totalidad el acervo comunitario al haber cerrado satisfactoriamente sus treinta y un capítulos y siempre y cuando los períodos transitorios que se soliciten en unas u otras materias se consideren excepcionales y limitados, y no dañen la operatividad del mercado ni la libre competencia. En ese momento, el Consejo de Ministros de la Unión estará en condiciones de aprobar y presentar el Tratado de adhesión, sobre el cual el Parlamento Europeo emitirá un dictamen de conformidad. Firmado por las partes, el Tratado será ratificado por los países miembros y por el candidato. En ese momento el país candidato se convertirá en miembro de pleno derecho de la Unión Europea.

Después de este trascendental paso, el siguiente Consejo Europeo, reunido en Berlín en marzo de 1999, lanzó un mensaje de optimismo a los países candidatos al señalar que «la ampliación sigue siendo una prioridad histórica para la Unión Europea» y reiterar que «las negociaciones para la adhesión proseguirán, en cada caso, según su propio ritmo y siempre con la mayor rapidez posible»; e instaba asimismo al Consejo de Ministros y a la Comisión Europea a velar por el mantenimiento de dichas recomendaciones. El Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 no quiso dejar fuera a los países que por la precariedad de sus economías o los problemas surgidos en el proceso democratizador

habían quedado relegados después del Consejo de Luxemburgo. En Helsinki se anunció la inclusión de Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Letonia y Lituania, además de Malta y Turquía, en las negociaciones sobre la ampliación, y se estipuló la fecha del 15 de febrero de 2000 para su inicio. El 4 de octubre de ese año, el Parlamento Europeo respaldó las negociaciones para la incorporación de los países de la Europa Central, Suroriental y del Bálticos y proclamó que «la unificación de Europa en una zona de paz, seguridad, prosperidad y estabilidad tras su división a raíz de la ocupación soviética de la Europa Central y Oriental sigue siendo la misión histórica de la Unión Europea y el objetivo último de sus políticas».

En diciembre de 2000 el Consejo Europeo de Niza decidió cuáles iban a ser las bases legales para la siguiente ampliación: reforzar el papel del Presidente de la Comisión, asignar nuevos escaños en el Parlamento, variar el reparto de votos en el Consejo de Ministros y reforzar el voto por mayoría para facilitar la gestión y gobierno diario de la Unión. Dos años más tarde, el Consejo Europeo de Copenhague celebrado en diciembre de 2002 anunció el cierre de la primera fase de ampliación al Este con la incorporación en el año 2004 de diez nuevos países: Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania, además de Malta y Chipre. Bulgaria y Rumanía quedaban pendientes de la adhesión hasta un segundo momento, fijado en principio para el año 2007. El 9 de abril de 2003 el Parlamento Europeo aprobó por una abrumadora mayoría los Tratados de Adhesión a la Unión Europea de los diez primeros países candidatos. A continuación los Parlamentos nacionales de los países miembros ratificarían dichos Tratados y, a su vez, los países candidatos celebrarían las consultas populares en referéndum para que el 1 de mayo de 2004 la Unión abra sus puertas a setenta y cinco nuevos millones de ciudadanos. Los días 10 y 11 de mayo de 2003 los lituanos votaron mayoritariamente a favor de su integración en la Unión Europea: con una participación del 64%, el sí logró el 91% de los votos; lo mismo sucedió en el referéndum de Estonia, celebrado el 14 de septiembre: también con una participación del 64%, los votos afirmativos alcanzaron el 67%; y, finalmente, el referéndum celebrado el 20 de septiembre en Letonia también logró el respaldo de los electores: con casi el 73% de participación, el sí a la integración alcanzó el 67%.

## **LA AMPLIACIÓN COMUNITARIA AL ESTE Y LAS NUEVAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS**

Durante la segunda mitad del siglo XX la Europa comunitaria ha contribuido a poner fin a los conflictos del pasado y a fortalecer la paz, la seguridad, la justicia y el bienestar en la parte occidental del Viejo Continente. Desde que en la década de los noventa los países de la antigua Europa del Este mostraron su interés por incorporarse a la Unión Europea, el proceso de ampliación en marcha<sup>43</sup> no ha dejado de coadyuvar de manera decisiva al mantenimiento de

43. «Informe y Documento de Estrategia de la Comisión Europea sobre la Ampliación» (otoño de 2001).



la paz, a la estabilidad política, al progreso económico y al logro de la justicia social en toda Europa.

Con la ampliación al Centro, al Sureste y al Báltico –la antigua Europa del Este–, la Unión Europea englobará en su seno a los antiguos países satélites de la ex-Unión Soviética e incluso a tres ex-Repúblicas soviéticas (los Estados del Báltico: Estonia, Letonia y Lituania). Estos países han seguido por lo general dos líneas maestras de actuación: una de ellas consistió en incrementar la estabilidad democrática interna; la segunda se propuso renacionalizar la política de seguridad tras la desaparición del Pacto de Varsovia en 1991. Sus actuaciones en política exterior han tenido una clara orientación euroatlántica. Con esta ampliación la unificación del Viejo Continente será un hecho, se cerrarán sus límites geográficos en el norte, en el centro y en el sureste, y comenzará una nueva etapa para todos en la Unión Europea. En palabras del prof. Parzymies, la incorporación de los países anteriormente soviéticos «cerrará de una vez por todas el capítulo de la historia de Europa que fue escrito en Yalta. Contribuirá también a extender hacia el Este esa zona de seguridad, estabilidad y relaciones de buena vecindad que constituye la Unión Europea. Se trata, pues, de beneficios que responden a los intereses de toda Europa»<sup>44</sup>. Así, a la espera de la normalización de la situación en los Balcanes occidentales (ámbito territorial que incluye a Albania y a los países de la antigua Yugoslavia, excepto Eslovenia), quedarían fuera de la Unión Europea, Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y los países del Cáucaso, Estados con los que se hace necesario impulsar lazos estrechos de todo tipo para garantizar la estabilidad del flanco oriental de la Unión Europea<sup>45</sup>.

### **Estonia, Letonia y Lituania y las nuevas alianzas estratégicas**

Una vez liberados a finales del verano de 1991 de la dominación soviética y después de obtener el reconocimiento de la comunidad internacional, los Países del Báltico proclamaron claramente sus vínculos con la Europa occidental y reclamaron un lugar de socios y aliados en la Comunidades Europeas y en la Alianza Atlántica. En el caso de estos países la percepción de una permanente amenaza rusa ha propiciado un mayor entendimiento a la hora de ofrecer pautas de integración para consolidar en el área nórdica una «región báltica» con

---

44. Cit. en SCHNEPF, Ryszard, «Polonia ante el reto de la ampliación de la Unión Europea», en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á. (eds.), *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea. The Former Eastern European Countries and Spain in Relation to the European Union Enlargement*, Valladolid, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, 2001, pp. 37-38.

45. En un dictamen elaborado por el Comité de las Regiones se hacía ver a los Quince que con la integración de nuevos Estados miembros las fronteras exteriores de la Unión Europea se modificarían, dejando al descubierto grandes diferencias del nivel de vida, sobre todo por lo que respecta a la Federación Rusa y a los demás países de la Comunidad de Estados Independientes. Por este motivo el Comité de las Regiones consideraba de gran importancia el desarrollo de mecanismos e instrumentos de actuación conjunta en esta nueva zona de frontera de la Unión Europea. «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada. Un documento fundamental y de orientación para el futuro» (Bruselas, marzo de 2002).

carácter propio. A lo largo de la década de los noventa se desarrollaron entre los tres diferentes iniciativas de este tipo como el Consejo Báltico (a imitación del Consejo Nórdico), así como conferencias de cooperación parlamentaria en la zona del mar Báltico que, por impulso finés, han servido para establecer relaciones más fluidas entre los representantes de las distintas fuerzas políticas. Por último, en cuestiones de seguridad, una «mesa báltica» de la OSCE ha centrado sus esfuerzos en poner las bases para dirimir los problemas, tanto de minorías nacionales como de fronteras, que pueden perturbar la seguridad de la zona si no se abordan con urgencia.

Sin duda, el Consejo de Estados del Mar Báltico ha sido desde su fundación en 1992 el único foro en el que de forma estable han participado todos estos países y, por ello, ha sido siempre valorado por la Unión Europea como un interlocutor de primer orden para conocer las necesidades y aspiraciones de aquéllos. A ello ha contribuido el hecho de que el Consejo se entienda como una conferencia permanente más que como una organización institucionalizada y cerrada, que ha servido sobre todo para coordinar e intercambiar flujos de información sobre las tres repúblicas bálticas entre sí. En este sentido, su labor cotidiana ha tratado de crear un ambiente de confianza mutua entre ellos y fortalecer su posición conjunta ante el proceso de integración en la Unión Europea y la OTAN así como ante su vecino ruso. En todo caso, estos primeros pasos dados en el seno del Consejo Báltico tienen como objetivo limar asperezas y potenciar una colaboración real en la política de seguridad común. Un primer hito muy importante por la sensibilidad que existe al respecto ha sido la creación de una Comisión para los Derechos Humanos y las Cuestiones de las Minorías con el fin de asesorar y ayudar en la resolución de los temas pendientes en este campo como ya hemos apuntado.

Para Estonia –como para Letonia y Lituania–, y según planteó en 2001 su ministro de Asuntos Exteriores, Thomas Hendrik, «la recuperación de su soberanía [hace ya más de diez años] significó igualmente la posibilidad de definirse dentro del sistema internacional después de un largo período. Y en mi opinión, este proceso de autodefinición de Estonia está sin concluir mientras no se haya determinado su integración en Europa, es decir, hasta la pertenencia de Estonia [y de Letonia y Lituania] en la Unión Europea y en la OTAN»<sup>46</sup>. En este doble objetivo, estos tres Estados contaron con el apoyo de países vecinos miembros de la Unión Europea como Suecia y Finlandia, o miembros de la OTAN como Noruega e Islandia, además de Dinamarca, y antes Alemania, los cuales también son socios comunitarios. Además, como se demostró en octubre de 1994 con las «Orientaciones para una aproximación de la Unión hacia la región del mar Báltico», en noviembre de 1995 con el «Informe sobre el estado actual y las perspectivas de cooperación en la región del mar Báltico», seguido al año

---

46. «Más Europa: Estonia: una parte inseparable de Europa», en CRUZ FERRER, Juan de la y CANO MONTEJANO, José Carlos (coords.), *Rumbo a Europa. La ampliación al Este de la Unión Europea: repercusiones para España*, Madrid, Dykinson, 2002, p. 32.

siguiente de una «Iniciativa sobre la región del mar Báltico», el trabajo de la Comisión Europea para encauzar las relaciones con los tres Países Bálticos supuso «una única aproximación política caracterizada por dos objetivos interdependientes: reforzar los lazos bilaterales de la Unión con los países de la región y desempeñar un papel activo en el desarrollo de la cooperación regional. Respecto a lo último, la Unión da especial importancia al trabajo del Consejo de Estados del mar Báltico, en el cual participa directamente (de los diez miembros del Consejo, cuatro son países de la Unión Europea)»<sup>47</sup>.

Al ser firmes candidatos a la adhesión a la Unión Europea y a la integración en la OTAN, los tres Países Bálticos tienen reconocido en la actualidad el estatus de interlocutores o colaboradores asociados de la UEO y participan en el Consejo de Asociación Euroatlántico y en la Asociación por la Paz. Por su situación geoestratégica son además parte activa del Consejo de Estados del mar Báltico antes citado<sup>48</sup> y pertenecen al Batallón Báltico (BALTBAT) para el Mantenimiento de la Paz. De todas formas, los tres países bálticos no han formalizado tratados de asociación regional antes de su integración en la Unión Europea o en la OTAN. Tan sólo suscribieron en febrero de 1999 un acuerdo común de protección consular, lo cual indica que también la rivalidad entre ellos paraliza la creación de modelos de integración de mayor calado. Por otra parte, el segundo gran objetivo de su política exterior sigue siendo el establecimiento de buenas relaciones con la Federación Rusa<sup>49</sup>. En este sentido, tanto Estonia como Letonia y Lituania se han comprometido a cerrar lo antes posible un acuerdo fronterizo con Rusia, el cual en el caso lituano se complica con la delimitación del enclave ruso de Kaliningrado. Letonia, por su parte, tiene suscrito un acuerdo fronterizo con Bielorrusia, mientras que Lituania lo tiene pendiente todavía, aunque en 1994 logró establecer con Polonia un Tratado de amistad y buena vecindad considerado por las autoridades lituanas un paso fundamental en la integración del Estado báltico en las estructuras militares y comunitarias euroatlánticas, ya que, en palabras del ministro lituano de Asuntos Exteriores al

---

47. TEBBE, Gerd, «Baltic Sea Regional Co-operation after 1989», en LEWIS, David W. P. y LEPESANT, Gilles (eds.), *What Security for which Europe? Case Studies from the Baltic to the Black Sea*, New York, Peter Lang, 1999, p. 107.

48. «En la región báltica, el Consejo Nórdico actuó como modelo y estímulo para la creación de un Consejo de Estados del mar Báltico en el que estuvieran representados los gobiernos de todos los Estados con costas en el Báltico además de Noruega e Islandia, lo que ha provisto a las repúblicas bálticas y a Rusia de un foro mucho más amplio para discutir sus problemas mutuos. [Al mismo tiempo] El Consejo de Estados del mar Báltico ha producido un «Programa de Acción para la Cooperación» entre dichos Estados gracias al cual han incrementado los contactos y reforzado la lucha contra el crimen, la cooperación económica y la protección medioambiental.», ARCHER, Clive, «The Baltic-Nordic Region», en PARK, William y REES, Wyn (eds.), *Rethinking Security in Post-Cold War Europe*, London, Longman, 1998, p. 129.

49. Henriikki Heikka ha demostrado el profundo cambio estratégico operado en la política de seguridad y defensa de la Federación Rusa hacia las repúblicas bálticas en los últimos años, lo que favorece decididamente la aproximación de estos países a la Unión Europea y a la OTAN. *Beyond the Cult of the Offensive. The Evolution of Soviet/Russian Strategic Culture and its Implications for the Nordic-Baltic Region*, Helsinki, Ulkopoliittinen Instituutti, 2000, especialmente pp. 65-98.

visitar Varsovia en enero de 1997, «el camino más corto en esta dirección pasa por Polonia (...) nuestro principal socio geopolítico y geoestratégico»<sup>50</sup>.

Sin negar las dificultades para concretar una política de seguridad y defensa común debidos a los diferentes y en ocasiones encontrados intereses de los Estados miembros, debe reconocerse que la Unión Europea ha tratado de establecer unas pautas de actuación comunes como garantes de estabilidad interna de los países candidatos y de seguridad de las nuevas fronteras para que la ampliación en marcha sea operativa y haga olvidar el fracaso comunitario en el conflicto yugoslavo. Cerrado el proceso integrador, las consecuencias serían beneficiosas tanto para la Unión Europea en su conjunto al emerger como actor de mayor peso específico en el concierto internacional como para los países de nueva incorporación cuyos antagonismos se han matizado en el marco de la Europa unida. La frontera de la Unión alcanzaría así los límites de los Países Bálticos, la línea de demarcación oriental de los países de Visegrado y los Balcanes orientales. Al este de la Unión ampliada quedaría, además de la Federación Rusa, la «zona gris» constituida sobre todo por Ucrania y Bielorrusia, dos Estados poco modernizados en sus instituciones políticas y socioeconómicas que representan un reto importante para la seguridad del continente por cuanto se han manifestado muy reticentes con la ampliación de la OTAN, sobre todo en el caso bielorruso desde que Polonia forma parte de la Alianza Atlántica<sup>51</sup>. El hecho de convertirse en zona fronteriza al margen de los nuevos vínculos estratégicos europeos exige de la Unión Europea un compromiso de seguir apoyando sus transformaciones internas, potenciar la cooperación y disipar los temores de conflictividad latente.

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la cumbre de la OTAN celebrada en noviembre de 2002 en Praga dio luz verde a una nueva ampliación con la integración a partir de 2004 de Letonia, Lituania, Estonia (además de Eslovenia, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria): la Alianza debe exportar seguridad, en especial a la nueva frontera oriental, lo cual debe ser entendido por sus vecinos (la Federación Rusa, Bielorrusia y Ucrania) como la mejor manera de fomentar una colaboración estrecha y leal para mantener la paz y la seguridad en el Viejo Continente, de ahí que invertir en seguridad para anular las actuaciones terroristas será el objetivo principal de estos años.

50. Cit. en LEPESANT, Gilles, «Introduction: Unity and Diversity of Europe's Eastern Marches», en LEWIS, D. W. P. and LEPESANT, G. (eds.), *What Security for which Europe? Case Studies from the Baltic to the Black Sea*, op. cit., 1999, pp. 23-24.

51. «El Este de Europa –en contraste con Centroeuropa– tiene un futuro impredecible: virtualmente, un agujero negro de invisibilidad», STEFANOWICZ, J., «The New East-Central Europe and European Security: Snakes which divide», en KOSTECKI, W., ZUKROWSKA, K. y GORALCZYK, B. (eds.), *Transformations of Post-Communist States*, Houndmills, Macmillan Press, 2000, p. 62.

## **Notas bibliográficas y libros**



