

La neutralidad de Suecia y Finlandia, semejanzas, diferencias y futuro

Resumen

El deterioro de la situación estratégica a lo largo de la periferia oeste de Rusia, a partir de los sucesos de Ucrania en la primavera de 2014, ha afectado profundamente a la percepción de seguridad en toda la región báltico-nórdica, impulsando el debate sobre si Suecia y Finlandia, las dos naciones nórdicas no alineadas militarmente, deberían ingresar en la Alianza Atlántica. Sin embargo, las razones que dieron lugar a la política de neutralidad y posteriormente a la de no alineación, de cada una de ellas han sido diferentes, como también lo son ahora sus respectivas situaciones de seguridad. Ambas naciones evolucionaron en el contexto de la Posguerra Fría desde una neutralidad estricta hasta una relativa no alineación, impulsadas por su pertenencia a la Unión Europea (UE) y sus relaciones con la OTAN. Ahora, con una Rusia renacida militarmente, el acceso a la Alianza Atlántica representa una opción oportuna para reforzar la seguridad de Suecia y Finlandia, con un coste económico menor al que tendría reconstituir sus actualmente disminuidas capacidades independientes de defensa, por el contrario, ello requeriría asumir un indudable coste geopolítico.

Palabras clave

Neutralidad, no alineación, Escandinavia, Rusia, Finlandia, Suecia, OTAN, geopolítica, percepción de seguridad, región báltico-nórdica.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEEE o del Ministerio de Defensa.

Sweden and Finland's neutrality, similarities, differences and future

Abstract

The new security situation created along Russia's borders, after the events in Ukraine in spring 2014, has profoundly affected the perception of security throughout the Baltic-Nordic region and thus opening the debate on whether the two non-aligned Nordic nations should join the Atlantic Alliance. However, the reasons that led to the policy of neutrality, and later on of non-alignment, of both are based on different grounds, as of their today security environments differ too. Both nations evolved from a strict neutrality to a relative non-alignment in the context of post-Cold War situation, something which was mainly driven by their EU membership and partnership with NATO. Now, with an assertive Russia, the eventual accession of Sweden and Finland to the North Atlantic Alliance represents an opportunity to strengthen their defence, with important budget savings to the cost of rebuilding their nowadays weak independent defence capabilities, although at an undeniable geopolitical cost.

Keywords

Neutrality, non-alignment, Scandinavia, Russia, Finland, Sweden, NATO, geopolitics, security perception, Baltic-Nordic region.

Introducción

La neutralidad es un concepto que en su momento definió y continúa haciéndolo, la política exterior y de seguridad de Suecia y Finlandia, como también de las otras naciones neutrales europeas, Austria, Irlanda y Suiza. Aunque en cada uno de esos casos las razones por las que esas naciones eligieron la neutralidad son diferentes, lo que aconseja evitar generalizaciones a la hora de analizar la evolución de las respectivas políticas de seguridad y defensa. Precisamente el caso sueco y finlandés están de actualidad, sobre todo por la cuestión de un eventual ingreso de ambas naciones en la Alianza Atlántica, lo que pondría un punto final a la política de neutralidad formal de larga tradición, tanto en Suecia como en Finlandia. Un debate que se suscita principalmente por el deterioro de las condiciones de seguridad en el norte y este de Europa a partir de los acontecimientos en Ucrania en la primavera de 2014 y sobre todo por la anexión de Crimea por Rusia, hechos que han afectado profundamente la percepción sobre la seguridad en toda la región báltico-nórdica.

Sin embargo, y ya desde hace largo tiempo, particularmente desde el acceso de Suecia y Finlandia a la Unión Europea (UE), la tradicionalmente estricta política de neutralidad de las dos naciones fue evolucionando hacia el establecimiento de un conjunto de lazos estratégicos con sus socios europeos de la UE, las demás naciones nórdicas y los EE. UU., aunque desde una postura de no alineación militar. Así, en la actualidad, las dos naciones todavía mantienen su negativa a obtener y proporcionar las garantías formales que se derivarían de su eventual acceso a una alianza de seguridad, significativamente la OTAN, evitando así comprometer en ningún caso su decisión soberana final. Las razones para esa oposición son diferentes en ambos casos y se identifican en la particular experiencia histórica de cada una de ellas. Sin embargo, desde el final de la Guerra Fría y hasta la fecha, las dos naciones han modificado significativamente la orientación de su política exterior y de defensa, algo que en buena medida ha estado conducido por la experiencia de su pertenencia a la UE y sus relaciones con la Alianza, convirtiéndose ambos en importantes actores involucrados en el desarrollo de la Common Security and Defence Policy (CSDP) y European Security and Defence Policy (ESDP) de la UE y también en socios muy activos de la OTAN.

Ahora, ante la incertidumbre reinante sobre la situación en la región báltico-nórdica, con una Rusia renacida militarmente y que es la principal preocupación de seguridad de ambas naciones, la cuestión es ver si la no alineación militar de Suecia y Finlandia evolucionará hacia un eventual ingreso en la Alianza Atlántica, o si bien ambas naciones mantendrán su actual estatus. Ello es especialmente interesante, pues el deterioro de la situación de seguridad en el nordeste de Europa, además de afectar a todo el continente, se ha hecho evidente cuando las naciones nórdicas, aunque unas más que otras, se afanaban por reducir sus capacidades militares, confiadas en que con una Rusia cooperativa con Occidente sus necesidades de defensa eran reducidas. Ahora la cuestión de la OTAN se plantea nuevamente, pues las opciones disponibles para Suecia y Finlandia pasan por reconstruir sus capacidades independientes de defensa a un alto coste económico y social, o bien reforzar su posición mediante el acceso a la Alianza Atlántica, con un coste económico menor, pero renunciando a políticas bien establecidas desde hace mucho y sin embargo a un indudable coste geopolítico. Aunque también existe una tercera opción que no es otra que una relativa alineación con los intereses de seguridad de Moscú, limitando el riesgo percibido por Rusia en su periferia noroeste, algo que parece altamente improbable en el caso sueco y a tenor de la experiencia histórica es posible en el finlandés, el retorno a algo parecido a la «finlandización».



Figura 1. La Europa báltico-nórdica. Fuente: Internet.

Orígenes de la neutralidad de Suecia y de Finlandia

La neutralidad sueca tiene sus orígenes remotos en la última parte de las guerras napoleónicas, cuando Suecia acepta definitivamente la pérdida de Finlandia en favor de Rusia y renuncia a sus ambiciones para dominar la región báltica, que desde el reinado de Carlos XII, a comienzos del siglo XVIII, la habían mantenido en un constante estado de guerra. Ello se conoce como la política de 1812 y fundamentalmente se orientaba a evitar una futura confrontación con Rusia. La consiguiente paz dio lugar a un extenso período de estabilidad que fomentó la industrialización del país y el crecimiento económico, con lo que la neutralidad poco a poco pasó a ser considerada por la población sueca como una condición indispensable para el bienestar del país¹. Con el estallido de la Primera Guerra Mundial la visión de Suecia como neutral se institucionaliza, permaneciendo al margen de las hostilidades con el apoyo unánime del Parlamento y durante el transcurso de las siguientes décadas la neutralidad pasa a convertirse en una característica permanente de la política exterior del país. Una política que se mantiene durante la Segunda Guerra Mundial, aunque la difícil situación sueca obligó al país a hacer concesiones en su neutralidad a favor de Alemania², sobre todo hasta 1943. En los años posteriores a la guerra los suecos hacen todo lo posible para mantener su estatus de nación neutral reconocido internacionalmente, rechazando su incorporación a la OTAN, aunque participando en algunas de las organizaciones económicas occidentales como la EFTA. Durante la Guerra Fría y como instrumento para garantizar su neutralidad, Suecia desarrolló una potente defensa militar, con el objeto de que cualquier ataque al país resultase demasiado costoso para el potencial agresor, indudablemente la Unión Soviética, aunque reconociendo que no podría derrotarlo. En consecuencia, Suecia inició contactos con la Alianza y con los EE. UU. para prepararse para recibir apoyo militar en caso de un ataque soviético, algo que mantuvo en secreto para no comprometer su neutralidad y que solo era conocido por un muy reducido número de personas³. Precisamente es durante las largas décadas de la Guerra Fría

¹ ELIASSON, Johan. «Traditions, Identity and Security: the Legacy of Neutrality in Finnish and Swedish Security Policies in Light of European Integration». *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 8, N.º 6. 2004, p. 1. Disponible en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-006.htm>.

² La principal concesión sueca a Alemania consistió en el suministro de mineral de hierro sueco, llegándose a alcanzar los 10 millones de toneladas al año. Además, en los meses de junio y julio de 1941 Suecia permitió el tránsito por su territorio, desde Noruega y hacia la URSS, de la 163 División de Infantería alemana.

³ DALSJÖ, Robert. *Life- Line Lost: The rise and fall of 'neutral' Sweden's secret reserve option of wartime help from the West*. Stockholm: Santérus Academic Press, 2006, pp. 156, 163-166, 175-179.

cuando se cimienta la percepción de la neutralidad en la sociedad como una parte fundamental de la propia identidad sueca⁴.

Por su parte, la neutralidad de Finlandia se origina después de la Primera Guerra Mundial, cuando se independiza de Rusia, nación que, como veremos, sigue definiendo la necesidad misma de la condición de neutralidad finlandesa. La independencia de Finlandia fue proclamada en noviembre de 1917, aprovechando la toma del poder en San Petersburgo por los bolcheviques y su reconocimiento del derecho general de autodeterminación de los pueblos, en diciembre siguiente la independencia finlandesa es aceptada por el nuevo Gobierno revolucionario ruso. Con ello Rusia, que siempre ha mostrado una enorme ansiedad por la seguridad de sus geográficamente indefendibles fronteras, perdía el *buffer* defensivo que había conseguido un siglo atrás y Finlandia se vuelve a convertir en una preocupación para la seguridad de Rusia⁵. En enero de 1918, estalla la cruenta guerra civil finlandesa entre rojos y blancos, estos últimos en mayo del mismo año derrotan a los primeros con apoyo de la Alemania imperial, favoreciendo la percepción en la Rusia soviética de Finlandia como un potencial cooperador en un eventual ataque alemán. Además, la independencia de Finlandia dejaba a Leningrado, la antigua capital imperial de San Petersburgo, a muy pocos kilómetros de la frontera exterior de la URSS. En 1920, se firma el Tratado de Tartu, que fijó las fronteras entre las dos naciones y contribuyó a una mejora de relaciones, aunque la Unión Soviética siguió desconfiando de la neutralidad de Finlandia y en 1939 ataca el país, ante el temor a que Helsinki pudiese cooperar con Alemania en una agresión a Rusia⁶. En 1940, se firma la paz y en 1941 la invasión alemana de Rusia proporciona a Finlandia la oportunidad de recuperarse de sus pérdidas, con lo que se inicia la llamada guerra de Continuación que dura hasta 1944, cuando la previsible derrota alemana hace que Helsinki busque la paz con la Unión Soviética. Es de destacar que durante la guerra, Finlandia fue beligerante contra la URSS, pero no contra los aliados que nunca le declararon la guerra y que el país actuó independientemente de Alemania, por lo que consiguió una paz por separado, con cesiones territoriales a la URSS (ver figura 2). Seguidamente, Finlandia se vio obligada a aceptar una situación de neutralidad de la que

⁴ *Ibíd.*, 1, pp. 4-5.

⁵ Vs. MOISIO, Sami. «Finland, geopolitical image of threat and the post-cold war confusion». *Geopolitics*, 3:3. 1998, pp. 104-124. DOI: 10.1080/14650049808407630. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/14650049808407630>.

⁶ Vs. TÖRNGREN, Ralf. «The Neutrality of Finland». *Foreign Affairs*, July 1961 Issue.

la URSS no desconfiase. Por esa razón rechazó participar en el plan Marshall, a pesar de que el país se encontraba devastado. En 1948 firma el Tratado de Amistad Cooperación y Asistencia Mutua (TCAM) con la URSS⁷, por el que se comprometía a oponerse en el caso de un ataque a la URSS a través de su territorio y aceptar la asistencia soviética para ello⁸. Así, en 1949 cuando se establece la OTAN el país ya estaba comprometido con una política de neutralidad que trataba ante todo de conseguir la confianza soviética en Finlandia como vecino pacífico y sin la cual podría perder su independencia. Igualmente, las disputas territoriales posteriores a la Primera Guerra Mundial obligaron a Finlandia aceptar la neutralización y desmilitarización del archipiélago de Åland, mayoritariamente de población étnica sueca, para así asegurar su permanencia en el país⁹. Un estatus especial en el que un eventual ingreso de Finlandia en una alianza militar tendría unas indudables repercusiones.



Figura 2. Cesiones territoriales de Finlandia a la URSS, 1944. Fuente: Internet.

Tanto Suecia como Finlandia eligieron en su momento adoptar una política de neutralidad sobre la base de sus particulares experiencias históricas, las razones para ello fueron diferentes, a pesar de la proximidad geográfica y de siglos de historia

⁷ Tratado de Amistad Cooperación y Asistencia Mutua (TCAM) fue firmado entre Finlandia y la URSS en abril de 1948, subsecuentemente al Tratado de Paz de 1947 y constituyó la base de las relaciones entre los dos países hasta 1992 y el principal instrumento para la implementación de la doctrina Paasikivi–Kekkonen que definió la política exterior finesa durante el período de la Guerra Fría.

⁸ *Ibíd.*, 6.

⁹ Vs. «Decision of the Council of the League of Nations on the Åland Islands Including Sweden's Protest of 24/06/1921». *League of Nations Official Journal*, 09/1921 (versión original en inglés).

compartida, además en ambos casos la neutralidad fue respaldada con poderosos instrumentos militares¹⁰. Así, en el caso sueco se asume que la neutralidad ha resultado en un factor decisivo para un crecimiento económico sostenido y el desarrollo de un modelo social propio, igualitario y basado en un extensivo estado del bienestar. Más aún, la neutralidad pasó a ser percibida como parte de la propia esencia nacional, imbuida de una percepción de una Suecia libre de alianzas, que fomenta el diálogo en los conflictos, solidaria con el tercer mundo, guardiana de las esencias democráticas y del buen gobierno y que rechaza las relaciones de poder entre las naciones¹¹. Así, la neutralidad se transformó en un elemento de la propia identidad nacional sueca, pasando a ser un fin en sí misma y convirtiéndose en una ideología¹². Contrariamente, la neutralidad de Finlandia ha sido resultado de una política que funda la seguridad nacional en mantenerse al margen de los conflictos de intereses entre las grandes potencias o bloques, se adoptó como una opción pragmática, el instrumento imprescindible para mantener su independencia frente a un vecino poderoso, la URSS¹³. Es decir, en el caso finlandés la política de neutralidad resultó de un requerimiento de la geopolítica, de la necesidad de asegurar la independencia y soberanía nacionales, por lo que fundamentalmente se puede considerar un medio para asegurar un fin superior, la supervivencia de la nación.

Evolución de las políticas de neutralidad de los dos países

Hasta 1991, tanto Suecia como Finlandia mantuvieron, al menos formalmente, una escrupulosa neutralidad, sin embargo, con el fin de la URSS se produjo a una situación generalizada de inestabilidad política en los antiguos territorios soviéticos, creando por una parte una fuerte incertidumbre sobre la seguridad en el área del Báltico y por otra, al

¹⁰ A mediados de la década de 1980 el Ejército sueco disponía de unos 100.000 efectivos en las unidades de combate, incluidas las defensas locales y la Guardia Nacional, con unas reservas de 350.000 efectivos adicionales. La Fuerza Aérea contaba con 300 aviones y la Marina con 11 submarinos y 40 buques de superficie. Vs. CARLQVIST, Ingrid. *Sweden: The Defense that Disappeared*. Gatestone Institute, 07/08/2015. Disponible en <http://www.gatestoneinstitute.org/6287/sweden-military>. Por entonces el Ejército finés, con unos 30.000 efectivos en activo, podía movilizar una reserva rápida de unos 130.000 efectivos entre 48 y 72 horas, que se reforzaban con otros 300.000 adicionales de la reserva general. Vs. SOLSTEN, Eric y MEDITZ, Sandra W. *Finland a country study*. Washington: Library of the Congress, 1990, pp. 307-310.

¹¹ *Ibíd.*, 1, p. 4.

¹² Vs. DALSJÖ, Robert. *From Self-Sufficiency to Solidarity: The Transformation of Sweden's Defence and Security Policies*. Tokio: The National Institute for Defence Studies (NIDS), International Symposium on Security Affairs, 2012. Disponible en <http://www.nids.go.jp/english/event/symposium/e2012.html>.

¹³ *Ibíd.*, 6.

romperse el equilibrio bipolar global, un incremento en el número de crisis regionales, incluido en la propia Europa. Un contexto de seguridad, que desde entonces ha estado en constante flujo y al que era necesario adaptarse y en el que la neutralidad perdía su sentido, ya que con la desaparición del bloque soviético una de las dos partes del hipotético conflicto dejaba de existir y por lo tanto el propio enfrentamiento este-oeste ante el que mantenerse neutral. Además, el ambiente reinante de inseguridad aconsejaba a Suecia y especialmente a Finlandia, buscar el establecimiento de lazos con las naciones europeas para aliviar su soledad estratégica¹⁴, mientras que por otra parte, la proliferación de crisis y conflictos presentaba a los países nórdicos una ocasión de promover su «modelo» de relaciones internacionales, basado en una tradición de apoyo a la paz y la solidaridad con el Tercer Mundo y que ya se había manifestado hasta entonces en las numerosas participaciones en misiones de la ONU de los dos países. Ambas naciones encontraron en la UE el ámbito apropiado, tanto para crear los deseados lazos estratégicos con Europa, como para canalizar la contribución nórdica a la prevención y gestión de conflictos. Así, la UE ha servido desde entonces como un elemento principal en la articulación de la cooperación militar sueca y finlandesa con sus socios europeos y organizaciones internacionales, fundamentalmente a través de la participación en operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), contribuyendo a que a la postre el estricto concepto de neutralidad de ambas naciones se fuese desvaneciendo. La desaparición de la Unión Soviética en 1991 permitió a Finlandia invalidar en 1992 el TCAM de 1948, lo que ponía fin a la «finlandización» y daba a Helsinki la ocasión de reconsiderar su política exterior. Algo que el país no tardó en hacer, solicitando en 1992 su ingreso en la Unión Europea (UE), a la que accedió en 1995, con uno de sus claros objetivos en la mejora su situación de seguridad¹⁵, además de por motivos económicos que también tuvieron su peso¹⁶. Sin embargo, el ingreso en la OTAN ni se planteó entonces por razones históricas y naturalmente por no irritar a Rusia, siempre demasiado próxima y la principal preocupación de seguridad del país¹⁷. Así, Finlandia buscaba

¹⁴ Vs. BAILES Alyson J. K.; HEROLF, Gunilla y SUNDELIUS, Bengt. «The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy». *Oxford University Press*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2006, p. 71.

¹⁵ *Ibíd.*, 12, p. 8.

¹⁶ El colapso del intercambio comercial con la URSS en 1990, que suponía un 25 % de las exportaciones finesas, dio lugar a una importantísima recesión económica; el PIB fines cayó un 11 % en los tres años siguientes y el desempleo se disparó hasta casi el 20 %.

¹⁷ Government Report. *Finnish Security and Defence Policy 2009*. Prime Minister's Office Publications 13/2009, p. 70.

profundizar su integración en el mundo occidental a través de la UE, entrando en la red de intereses estratégicos y económicos europeos; una forma de evitar volver a quedarse sola frente a su poderoso vecino del este, como le ocurrió en 1939. Una política de refuerzo de lazos con los socios europeos que ha continuado desde el momento de su acceso, estando desde muy pronto y, sobre todo, como veremos, a partir de la presidencia finesa de 1999 cuando se negociaron los *Helsinki Headline Goals*, en la vanguardia de los países que han impulsado los avances en las políticas dirigidas a la integración de la seguridad y defensa en el marco de la Unión.

Por el contrario, las principales razones del acceso sueco a la UE se encontraban en la economía. En 1990, el país pasaba por una situación financiera complicada, además la gran mayoría de sus exportaciones eran a la UE, por lo que el ingreso en la Unión era visto como una forma de revivir la economía y salvar el estado del bienestar¹⁸. A pesar de lo cual una parte importante de la población se oponía, en el referéndum de 1994 el 46,8 % dijo no al ingreso en la UE, frente a un 52,6 % de síes, pues la entrada en la UE todavía se veía como una rotura del paradigma de neutralidad sueca¹⁹, cediendo soberanía y, en cierto modo, abandonando las esencias que conformaban el modelo político y social sueco. Consideraciones que años más tarde tuvieron mucho que ver con que en el referéndum de 2003 sobre la adopción del euro el 56 % de los votantes rechazase el ingreso en la moneda única²⁰. Precisamente la perspectiva de ingreso en la UE supuso la necesidad de reformular la política de neutralidad, así en 1992 el entonces primer ministro Carl Bildt, con el consenso de los partidos principales, definió la nueva política de «no alineación militar», manteniendo la opción de un retorno a la neutralidad estricta en el —entonces improbable— caso de guerra en su vecindad²¹. Así, inicialmente Suecia se oponía firmemente a cualquier intento de una política de seguridad y defensa común en la Unión, aunque fue una oposición que no tuvo un largo recorrido. Como ejemplo del cambio de opinión sueco está la negativa sueca de 1997 a la integración de la Unión Europea Occidental (UEO) en la UE, algo que, como veremos, finalmente aceptó. Además, la participación en la gestión de crisis en el ámbito de la UE,

¹⁸ La crisis internacional de principios de los años 90 tuvo un impacto importantísimo en Suecia, con la quiebra a numerosos bancos, el incremento del desempleo a un 10 %, caída acumulada del PIB entre 1990 y 1993 de más del 6 % y un déficit presupuestario en 1994 del 15 %.

¹⁹ *Ibíd.*, 12, p. 149.

²⁰ «Sweden and the Euro: Why they say not». *The Economist* (from the print edition Europe). Stockholm: 18/09/2003.

²¹ *Ibíd.*, 11, p. 148.

en los campos militar y civil, a la postre resultó en un instrumento no solo políticamente aceptable, sino también clave para el desarrollo de la cooperación en materia de defensa de Suecia. Mientras, el eventual ingreso sueco en la OTAN todavía despierta una reacción negativa en amplios sectores, que siguen considerando la neutralidad como parte de la identidad nacional sueca²² y ello a pesar de los ya muchos años de cooperación militar entre Suecia y la Alianza Atlántica.

La UE y la evolución de la política de neutralidad de Suecia y Finlandia

Si bien la motivación del ingreso en la UE de Suecia y Finlandia, como hemos visto, fue diferente. En el primer caso de índole fundamentalmente económica, mientras que en el finlandés existían importantes razones de conveniencia geopolítica. La cuestión ha sido que la integración en la UE ha resultado en un instrumento fundamental para transformar las políticas de neutralidad a ultranza que los dos países mantenían al final de la Guerra Fría y que se reflejaban, en ambos casos, en unas políticas de seguridad y defensa muy semejantes. Por el momento ambas naciones siguen permaneciendo al margen de alianzas militares, notoriamente de la OTAN, pero han establecido un amplio contexto de relaciones, basadas en el interés estratégico, con sus socios europeos, los demás países nórdicos, EE. UU. y la propia OTAN. Un proceso que ha conducido a las dos naciones a participar activamente en las estructuras de defensa y en las operaciones militares de la UE y a cooperar con la OTAN, lo que les ha permitido optimizar la interoperabilidad con sus socios, mejorar el adiestramiento de sus Fuerzas Armadas, e intercambiar información militar en diferentes asuntos. Algo que lleva a las dos naciones a identificarse profundamente con el concepto de «Occidente» y que coloca a los dos países, aunque especialmente a Suecia, en una situación en la que es muy difícil que no sean identificadas con la propia Alianza, o con sus objetivos²³. Aunque, eso sí, ninguna de las dos disfruta de la garantía de seguridad de ser miembros de la OTAN, lo que también de alguna forma constituye un factor de debilidad para la propia Alianza, ya que siendo naciones muy próximas a algunos de los aliados, pero careciendo de garantías de seguridad formales, la respuesta aliada ante una eventual crisis que involucre a Suecia

²² JONSSON, Oscar. «How Sweden views the CSDP». *European Geostrategy*. 05/01/2015. Disponible en <http://www.europeangeostrategy.org/2015/01/swedens-view-csdp/>.

²³ *International Defence Cooperation, Efficiency, Solidarity, Sovereignty (Bertelman Report)*. Report from The Inquiry on Sweden's International Defence Cooperation Fö 2013: B. Stockholm: Government Offices of Sweden, Ministry of Defence, October 2014, p. 10 y p. 76.

o Finlandia no es automática y los diferentes niveles de proximidad entre esas dos naciones y el conjunto de los aliados podría hacer difícil alcanzar un consenso en la respuesta de la OTAN, lo que sometería a estrés a la organización.

Aunque en un principio la integración sueca y finlandesa en la entonces Comunidad Económica (CE) pretendía mantener la neutralidad como principio y ambas naciones solo concebían la participación en operaciones militares en el marco de la ONU, la propia evolución de la CE/UE, y como veremos también la asociación con la OTAN, hizo que los dos países transitasen de la neutralidad, a un no alineamiento militar formal que hoy en día tiene su significado práctico y casi exclusivo, en su no integración en la Alianza Atlántica. Aunque el camino recorrido desde la estricta neutralidad ha sido largo, todavía en los años 90 ambos países se oponían, sobre la base de no comprometer su neutralidad, al desarrollo de una dimensión de defensa en la UE²⁴. De hecho, en las negociaciones que condujeron al Tratado de Ámsterdam de 1997 que marcó el inicio del desarrollo de las capacidades para gestión de crisis en la Unión Europea, Suecia y Finlandia presentaron la iniciativa para incorporar en él las misiones Petersberg²⁵, precisamente con el objetivo de prevenir una eventual profundización en la defensa común, cuya noción formulaba el Tratado de Maastricht y que ambas naciones consideraban con escepticismo²⁶. Algo que se reflejaba también en la oposición a la absorción de la Unión Europea occidental por la UE y que ambas tuvieron que aceptar, particularmente una Suecia más reacia, como consecuencia de la declaración bilateral anglofrancesa de Saint Malo de 1998, que puso las bases para el establecimiento de una capacidad autónoma de defensa en la UE²⁷. Así, en la cumbre de Colonia de junio de 1999, no solo se aceptó la absorción de la UEO por la UE, sino que se dio un importante impulso al desarrollo de las CSDP y ESDP, con el nombramiento de Javier Solana como alto representante para la CSDP. Políticas a las que ya por entonces Finlandia mostraba

²⁴ *Ibíd.*, 12, p. 12.

²⁵ Las «Misiones Petersberg» toman su nombre del castillo alemán de Petersberg, en las proximidades de Bonn, donde en junio de 1992 los ministros de Defensa de la Unión Europea Occidental adoptaron por vez primera un acuerdo que establecía un mecanismo de cooperación intergubernamental en asuntos de defensa, en el marco de misiones internacionales multilaterales. A resultas de la integración de la UEO en la UE, estas misiones fueron asumidas por esta última pasando a formar parte de la ESDP, actualmente CSDP, e incluyen tareas humanitarias, de mantenimiento y de imposición de la paz.

²⁶ KOIVULA, Tommi. «The Origins and the First Years of the European Union Battlegroups». *DISKUSSION & DEBATT* Nr. 1, January/March 2010. Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, 2010. Disponible en http://www.kkrva.se/wp-content/uploads/Artiklar/101/kkrvaht_1_2010_12.pdf.

²⁷ *Ibíd.*, 12, p. 55.

su ferviente apoyo, siendo así que durante la presidencia finlandesa de 1999 se negociaron y acordaron los *Helsinki Headline Goal*, el primer paso concreto para dotar a la UE de capacidades militares y a lo que Suecia puso objeciones a lo largo del proceso negociador, aunque finalmente aceptó sobre la base de que no obligaban a ningún Estado a defender a otro militarmente²⁸.

Sin embargo, las reticencias suecas al desarrollo de la dimensión de defensa de la UE fueron aparentemente disolviéndose a medida que el desarrollo de la CSDP y la ESDP avanzaba, lo que se reflejó claramente en la incorporación de ambas naciones al Tratado de Lisboa (TUE). Instrumento que entró en vigor en diciembre de 2009, siendo la primera vez que un tratado constitutivo de la UE incluye una cláusula de solidaridad y asistencia mutua, el artículo 42.7, que establece las bases para una política de defensa común que, a largo plazo, podría evolucionar hacia una defensa compartida con el acuerdo de todos los Estados miembros y teniendo en cuenta que la OTAN es la organización sobre la que la mayoría de las naciones de la UE sustentan su defensa colectiva. Aunque esta es una situación que en la práctica ha llevado a la UE a posponer *sine die* el desarrollo de una defensa colectiva propia, lo que en el fondo encaja en la visión tanto sueca como finlandesa, ya que evita por ahora que ambas naciones tengan que asumir un compromiso de defensa respecto a sus socios europeos y en consecuencia difiere sin fecha la necesidad de terminar con su política de no-alineación militar. Por otra parte, el parlamento sueco también aprobó en junio de 2009 una declaración de solidaridad²⁹ que supone para Suecia un compromiso añadido para contribuir a la defensa de sus socios europeos y de las naciones nórdicas en caso de un ataque. Aunque el carácter unilateral y voluntarista de la cláusula, única en todo el ámbito de la UE, sigue dejando en manos de Suecia la decisión de contribuir a la defensa militar de los socios, decidiendo en cada caso de modo soberano cómo responder, sin implicar a una respuesta automática y mucho menos militar, por lo que tiene fundamentalmente un carácter de obligación moral y no de garantía de seguridad. En resumen, se puede decir que Suecia y Finlandia

²⁸ *Ibid.*, 1, p. 8.

²⁹ Report of the Parliamentary Committee on Defence 2008/09:FöU10. *Försvarets inriktning* (Orientación de la defensa), adoptado por aclamación el 16 de junio de 2009. La declaración dice: (versión en inglés) «Sweden is not a member of any military alliance. Threats to peace and our security can best be averted collectively and in cooperation with other countries. It is impossible to imagine military conflicts in our region that would affect only one country. Sweden will not remain passive if another EU Member State or Nordic country suffers a disaster or an attack. We expect these countries to take similar action if Sweden is affected. Sweden should therefore be in a position to both give and receive military support».

aceptan el compromiso de desarrollar una política de defensa común, pero evadiendo el desarrollo efectivo de una defensa militar común de la Unión, que indiscutiblemente requeriría la aceptación de una garantía de seguridad formal entre los socios.

Suecia, Finlandia y la relación con la OTAN

La situación de seguridad en la periferia occidental de Rusia ha cambiado sustancialmente desde la primavera de 2014, cuando Rusia interviene en Ucrania y demuestra la voluntad de sus dirigentes para utilizar todos los medios disponibles a su alcance, incluida la fuerza militar, para sustentar y conseguir sus intereses nacionales, haciéndose evidente además las renovadas capacidades militares de las Fuerzas Armadas rusas. Ello, unido a los múltiples episodios de violación de espacios de soberanía en el área del Báltico en los que se han visto envueltas unidades militares rusas, sobre todo aéreas, ha puesto de manifiesto un empeoramiento significativo de la situación de seguridad en Escandinavia, un cambio que sobre todo ha cogido desprevenidas a las naciones de la región, que llevaban años reduciendo tenazmente sus capacidades militares (ver tablas 1 y 2 a continuación). Así pues, Suecia y Finlandia contemplan con desconfianza un cambio a peor en la situación regional de seguridad, para el que además no estaban preparadas. Algo que las ha puesto ante la disyuntiva de incrementar marcadamente sus capacidades militares y por tanto el gasto en defensa, para asegurar su seguridad en las actuales condiciones, o bien reforzar su posición integrándose en la OTAN, lo que facilitaría limitar el esfuerzo económico en la defensa. Una situación que ha abierto un debate de gran alcance en Suecia y más restringido en Finlandia, sobre la conveniencia del ingreso de ambas naciones en la Alianza y que todavía tiene un largo camino que recorrer. Aunque, tanto Suecia, como Finlandia, mantienen desde hace más de 20 años una estrecha y fructífera relación con la Alianza Atlántica.

SUECIA	2000	2005	2010	2013	2016	2019
Ejército	35.100	13.800	5.900	5.550	6.850	6.850
Marina	9.200	7.900	2.850	3.000	2.100	2 100
Fuerza Aérea	8.400	5.900	4.300	3.300	2.700	2 700
Total activo	52.700	27.600	13.050	11.850**	11.650**	11.650**
Conscriptos*	32.800	12.100	2.650	-	-	4.000
Reservas	570.000	262.000	200.000	22.000***	21.200***	21.200***
Paramilitar	600	600	800	800	750	3.500

Tabla 1. Suecia. Evolución del Estado FF. AA. de 2000 a 2019.

Fuente: Datos según: (2020) Chapter Four: Europe, The Military Balance, 120:1, 64-165, DOI: 10.1080/04597222.2020.1707964 y ediciones años anteriores misma fuente.

Notas: *El número de concriptos, cuando está disponible, se contabiliza dentro del total en activo. ** Se reflejan exclusivamente las cifras del personal integrado en las FF. AA. ***Número correspondiente a la Guardia Nacional.

Las dos naciones ingresaron en 1994 en el programa Partnership for Peace (Pfp) y en 1997, desde su creación, en el Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), además ambos países han participado también en operaciones y ejercicios OTAN. Suecia en las misiones en Bosnia- Herzegovina, Kosovo, Afganistán y Libia, donde tomó parte en la operación Unified Protector, a la que contribuyó con ocho cazas Gripen, un C-130 Hércules cisterna y un Gulfstream IV de vigilancia, una misión que curiosamente contó con un gran apoyo popular³⁰; mientras entre los ejercicios citar, el Steadfast Jazz 2013, que sirvió para certificar la rotación NRF 2014, Iceland Air Meet 2014 y Trident Juncture 2015 y 2018 y BALTOPS 2019. Por su parte Finlandia ha contribuido a las operaciones OTAN en los Balcanes y Afganistán, donde en 2015 todavía continuaba participando en la operación Resolute Support y tomando parte en ejercicios como los Steadfast Juncture y Steadfast Jazz, en el área del Báltico, o los ya mencionados Iceland Air Meet 2014 y Trident Juncture 2015 y 2018 y BALTOPS 2019. Finalmente cabe señalar que la aproximación de ambos países a la Alianza Atlántica alcanzó su máxima cercanía cuando ambos, durante la cumbre de Cardiff, en septiembre de 2014 firmaron acuerdos de colaboración con la Alianza como nación anfitriona o Host Nation Support (HNS), estableciendo el marco para que las dos naciones proporcionen apoyo a fuerzas OTAN que puedan desplegar en su territorio; además ambos países también entraron a formar parte de la cooperación reforzada dentro del Pfp. Así mismo es de destacar la participación de Suecia y Finlandia, junto a otras 10 naciones OTAN, en la iniciativa Strategic Airlift Capability (SAC), para compartir capacidades de transporte aéreo estratégico, tres aviones Boeing C-17, basados en la base aérea Pápa, en Hungría.

³⁰ HENDRICKSON, Ryan C. «Sweden: a special NATO partner?». *NATO Review Magazine*. 23/04/13. Disponible en <http://www.nato.int/docu/review/2013/partnerships-nato-2013/Sweden-partnerships/EN/index.htm>.

FINLANDIA	2000	2005	2010	2013	2016	2019
Ejército	24.000	20.500	16.000	16.000	16.000	15.500
3.500Marina	5.000	5.000	3.800	3.500	3.500	3.500
Fuerza Aérea	2.700	2.800	2.750	2.700	2.700	2.700
Total activo	31.700	28.300	22.600	22.200	22.200	21.500
Conscriptos*	23.100	19.300	13.600	13.650	13.650	12.950
Reservas	485.000	340.000	350.000	354.000	354.000	216.000
Paramilitar	3.400	3.100	2.950	2.800	2.800	2.700

Tabla 2. Finlandia. Evolución del Estado Fuerzas Armadas de 2000 a 2019. Fuente. Vs. entre otros, carta publicada por los primeros ministros sueco y finlandés, Stefan Löfven y Juha Sipilä, en Dagens Nyheter, 10/01/2016, Estocolmo. Disponible en <http://www.dn.se/debatt/var-alliansfrihet-bidrar-till-stabilitet-i-norra-europa/> y el discurso del ministro de Defensa sueco, Peter Hultqvist, en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2016, 13/02/16.

<http://www.government.se/speeches/2016/02/speech-by-peter-hultqvist-at-the-munich-security-conference-2016/>.

Nota: *El número de conscriptos está contabilizado dentro del total en activo.

La cooperación militar con la Alianza, que inicialmente buscaba apoyar la transformación militar de ambas naciones, a la larga ha resultado en una estrecha relación militar de Suecia y Finlandia con los aliados, que ha acabado considerándose como un activo estratégico de seguridad para ambas naciones, una garantía de seguridad informal y como tal también incierta, aunque muy apreciada como se pone de manifiesto frecuentemente en las declaraciones de los dirigentes políticos de ambas naciones³¹. Una alternativa al ingreso en la OTAN, que permite mantener una no alineación formal y políticamente aceptable y que además puede complementarse en diferentes orientaciones. Así, Suecia y Finlandia también, aunque más prudentemente, se ha lanzado a una política de establecimiento de cooperación militar reforzada, en el ámbito

³¹ Vs. entre otros, carta publicada por los primeros ministros sueco y finlandés, Stefan Löfven y Juha Sipilä, en Dagens Nyheter, 10/01/2016, Estocolmo. Disponible en <http://www.dn.se/debatt/var-alliansfrihet-bidrar-till-stabilitet-i-norra-europa/> y el discurso del ministro de Defensa sueco, Peter Hultqvist, en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2016, 13/02/16. Disponible en <http://www.government.se/speeches/2016/02/speech-by-peter-hultqvist-at-the-munich-security-conference-2016/>.

bilateral, con los EE. UU., otros aliados del norte de Europa y las naciones bálticas. Destacando la propia colaboración militar entre ambas, que establece un compromiso de cooperación a largo plazo con objeto de mejorar el contexto de seguridad regional y conseguir un uso más efectivo de los recursos, que incluye entre otras cosas la creación de un grupo naval sueco-finlandés, la integración de las respectivas Fuerzas Aéreas, establecimiento de redes de comunicaciones seguras entre ambas naciones y el uso conjunto de infraestructuras militares³². Una cooperación que, si bien todavía no está enmarcada en ningún acuerdo o tratado formal, sí representaría un avance hacia el eventual final de la política de no alineación militar de ambos países, ya que contempla la realización de operaciones militares combinadas en tiempo de crisis o guerra, aunque referido a un contexto muy específico de vecindad nórdica y con un alcance únicamente bilateral. Sin embargo, la formalización de un acuerdo se presenta todavía problemática, al menos si tenemos en cuenta las dificultades que han tenido ambas naciones para prestar apoyo militar a Francia a consecuencia de la invocación de la cláusula de defensa mutua del TUE³³ por París en noviembre de 2015.

Perspectivas y opciones de la «no-alineación militar» sueco-finlandesa

El futuro de la cuestión de la neutralidad, o más propiamente la no alineación militar de Finlandia y Suecia, como todos los futuros, es incierto, ya que la evolución de la situación de seguridad en el norte de Europa no está determinada por ellas, sino por las acciones de Rusia que responden a la percepción de Moscú sobre sus propias necesidades de seguridad, reales o imaginadas y que actualmente son la principal preocupación de ambas naciones y también de otros actores regionales y externos. Por el momento ha sido precisamente la voluntad y la capacidad demostrada por Rusia para utilizar la fuerza militar en su periferia, en apoyo de sus objetivos políticos, lo que alienta el debate en los dos países nórdicos sobre la conveniencia de reconsiderar su estatus de «no-alineados». Sobre todo, porque las décadas felices en las que Rusia era vista como un socio

³² GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN. *Final Report by the Finnish Defence Forces and the Swedish Armed Forces on deepened defence cooperation between Finland and Sweden*. Stockholm: 19/05/2015. Disponible en <http://www.government.se/government-policy/defence/defence-cooperation-between-finland-and-sweden/>.

³³ Ninguna de las dos naciones ofreció contribuciones militares directas para combatir el Dáesh y en sus respuestas se refleja tanto la insistencia sueca en decidir soberanamente lo que hacer en cada caso, evitando vincularse a garantías de defensa automáticas, como la limitación legal que tiene Finlandia para prestar asistencia militar a los socios de la UE y ello a pesar de su firma y ratificación del TEU, situación que el Gobierno tratará de resolver tramitando oportunamente la legislación necesaria.

cooperador de las naciones nórdicas, además de haber terminado, también se llevaron con ellas la mayor parte de la capacidad militar de esos países, que no disponen ya del poderoso instrumento militar que en su momento respaldaba su política de neutralidad. Así, para Suecia y Finlandia existen dos opciones realistas para limitar el riesgo; la primera, ingresar en una alianza de seguridad, la única realmente factible para ambas naciones es la OTAN, o bien incrementar sustancialmente sus capacidades militares y por lo tanto los presupuestos de defensa, algo que se presenta complicado, si hemos de fiarnos de lo escaso que han hecho los gobiernos de las dos naciones en ese sentido desde 2014³⁴. A este respecto es de resaltar el caso de Noruega que, aunque en una situación mejor que sus vecinos en capacidades militares, fruto de la bonanza económica resultado de los elevados precios del crudo en años pasados, no considera a Rusia una amenaza militar directa³⁵, algo en lo que tendría mucho que ver la garantía de seguridad que supone ser aliado en la OTAN y que explicaría que, a pesar de tener una frontera común con Rusia, siga también sin modificar esencialmente su postura militar e incrementar significativamente su presupuesto de defensa desde el inicio del conflicto en Ucrania en 2014.

³⁴ En el caso sueco el Acuerdo de Defensa de 2015 incrementa el gasto de defensa para el período 2016-20 en 10.244 millones de SEK en total, de ellos 8.200 millones de SEK se destinarán al programa de adquisición de submarinos A-26, sin el que el astillero Saab-Kockums no podría subsistir, los restantes 2.044 millones es el montante de lo disponible en cinco años para mejorar otras capacidades no previamente planeadas. Vs. Government Offices of Sweden, *Sweden's Defence Policy 2016 to 2020*, (01/06/2015). Disponible en http://www.government.se/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020. En el caso de Finlandia el Informe del Grupo de Trabajo Parlamentario sobre la Defensa recoge que la financiación de las necesidades de armamento y material de las FF. AA. previstas están al menos 150 millones de € por debajo de las necesidades, hasta ahora no se han tomado medidas para corregir la situación. Vs. *Long-term Challenges of Defence*. Helsinki: Publication by the Parliamentary Office, 5/2014. Disponible en https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_5+2014.pdf.

³⁵ SØREIDE, Ine Eriksen. Minister of Defence, Norway, speech. *Europe's Strategic Choices: Building Prosperity and Security*. Berlin: 2015/11/12. Disponible en <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/speech-europes-strategic-choices-building-prosperity-and-security/id2461198/>.

En el caso de Suecia, el fin de la época de paz profunda en Europa, a partir de los acontecimientos en Ucrania en la primavera de 2014, que pusieron de manifiesto el nuevo pulso estratégico de Rusia a lo largo de toda su periferia occidental, el país se ha visto sorprendido en un momento de evidente debilidad militar por el renacimiento de la potencia que históricamente ha considerado su más importante rival estratégico. El fin de la Guerra Fría y las operaciones internacionales de gestión de crisis, supusieron durante las dos pasadas décadas la progresiva contracción del que en su momento fue considerado formidable poder militar sueco, orientado fundamentalmente a causar pérdidas inaceptables a un eventual agresor, tácitamente la URSS, en caso de un ataque armado. Así, en 2014 la defensa sueca estaba inmersa en un proceso de reducción de costes que eliminaba el servicio militar obligatorio, reduciendo significativamente los efectivos de las Fuerzas Armadas y capacidades de defensa militar, un proceso resultado de sucesivas leyes de defensa, la última aprobada por el Parlamento sueco en 2009 (ver tabla 3) y que debido al cambio en la percepción de la situación de seguridad ha tenido que ser enmendada, a partir del 1 de enero de 2018 se reactivó el servicio militar, con 4.000 reclutas al año, para compensar las carencias de personal en las Fuerzas Armadas³⁶. Precisamente, la percepción de debilidad militar contribuye al debate sobre la conveniencia de ingreso en la Alianza Atlántica, una discusión que tiene alcance nacional, definiendo dos bloques parlamentarios principales: por una parte está el bloque de centro derecha, formado por cuatro partidos que desde otoño de 2015 apoyan en su totalidad el eventual ingreso en la OTAN³⁷; mientras en la parte opuesta se sitúa el actual Gobierno de la coalición entre social demócratas y verdes, aunque en minoría parlamentaria desde las elecciones de septiembre de 2018, que encabeza el socialdemócrata Stefan Löfven y que se opone al abandono de la política de no alineación militar y que, descartando el ingreso en la Alianza, trata de mejorar la postura de seguridad sueca mediante el reforzamiento de la cooperación militar con las naciones aliadas³⁸, incluidos los EE. UU. y nórdicas, especialmente Finlandia y también con un

³⁶ GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN. *Sweden re-activates conscription*. 02/03/2017. Disponible en <https://www.government.se/articles/2017/03/re-activation-of-enrolment-and-the-conscription/>.

³⁷ «C-stämman sade ja till Natomedlemskap». *Dagens Nyheter*. 26/09/2016. Disponible en <http://www.dn.se/nyheter/politik/c-stamman-sade-ja-till-natomedlemskap/>.

³⁸ Vs. WALLSTRÖM, Margot y HULTQVIST, Peter. «Vi utvecklar och fördjupar våra militära samarbeten (Desarrollamos y profundizamos nuestras colaboraciones militares)». *Dagens Nyheter*. 07/11/2015. Disponible en <http://www.dn.se/debatt/vi-utvecklar-och-fordjupar-vara-militara-samarbeten/>.

cierto reforzamiento de las capacidades militares propias³⁹, aunque todavía con un decremento proporcional al PIB en el gasto en defensa. Una discusión que plantea el fin de una política mantenida desde hace más de 200 años y que ha permeado la propia idea que los suecos tienen de Suecia.

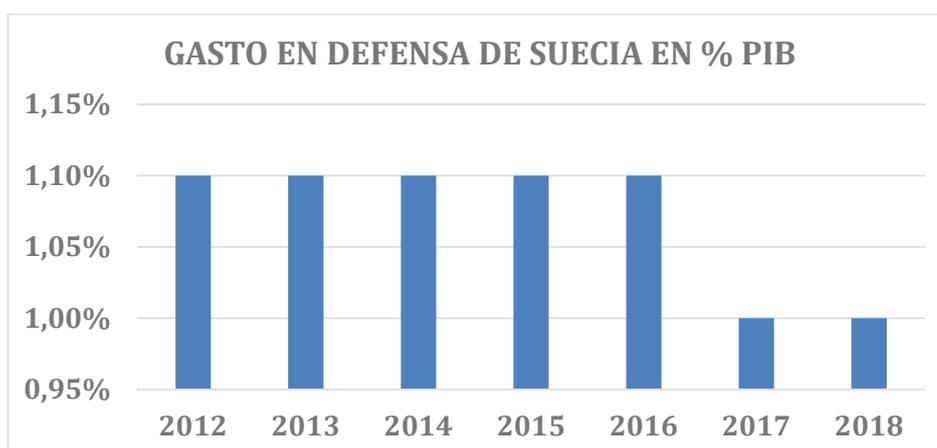


Tabla 3. Evolución del gasto en defensa de Suecia (2012-2018).

Fuente: SIPRI Military Expenditure Database, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Disponible en http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database.

Por su parte, la situación en Finlandia es parecida, con un debate nacional sobre la cuestión de la OTAN menos abierto y más circunscrito a la clase política, que tradicionalmente en cuestiones de política internacional y de seguridad disfruta de una alta confianza de la población⁴⁰. Un debate que modera y dirige el presidente Sauli Niinistö, sobre quien recae la responsabilidad última respecto a las decisiones de política internacional y defensa, que cree que el ingreso en la Alianza es una opción abierta para Finlandia, pero que no es oportuna en este momento, ya que, si Finlandia se une a la OTAN, pasaría a ser considerada como enemigo por Rusia. «Los rusos han dejado bien claro que cuando miran al otro lado de la frontera, lo que ven son finlandeses. Si estuviésemos en la OTAN, verían enemigos. Esa es la postura (rusa)»⁴¹. Otros, como el

³⁹ GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN. *Sweden's Defence Policy 2016 to 2020*. 24/04/2015.

Disponible en

http://www.government.se/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020.

⁴⁰ Comentarios de Helena Partanen (Defence Policy Unit, Finnish Ministry of Defence) en la Norwegian Atlantic Committee Leangkollen Conference, Session IV: *How to Handle Different Threats? The Implications for Finnish Defence Policy*. 03/02/2015.

⁴¹ «President Niinistö: Russia "would see enemies" if Finland joins Nato». Yle. 15/09/2018. Disponible en https://yle.fi/uutiset/osasto/news/president_niinisto_russia_would_see_enemies_if_finland_joins_nato/10406775.

antiguo primer ministro del Partido de Coalición Nacional, centroderecha, Alexander Stubb, apoyaron de forma personal el ingreso en la OTAN⁴², mientras que la mayoría, o no se han decantado claramente, o se oponen como la Alianza de la Izquierda⁴³. En general, se puede decir que ningún partido pide claramente el ingreso en la Alianza Atlántica, pero la mayoría consideran la posibilidad⁴⁴. El anterior Gobierno de centroderecha, 2015-2019, que encabezaba Juha Sipilä, Partido del Centro, estableció que «Finlandia es una nación no-alineada militarmente, comprometida con la OTAN en una asociación práctica y que mantiene la opción de solicitar su ingreso en la organización»⁴⁵. Una línea de prudencia que se manifiesta en sendos estudios que encargó el Gobierno Sipilä sobre política exterior y de seguridad⁴⁶ y sobre las posibles consecuencias de un eventual ingreso finlandés en la Alianza⁴⁷, en ambos documentos se muestra la enorme importancia que tiene para Finlandia evitar antagonizar a Rusia en materias de seguridad, por lo que en ambos análisis se obvia cualquier tipo de recomendaciones sobre un eventual ingreso finlandés en la Alianza Atlántica, aunque mantener abierta esa cuestión proporciona a Finlandia una herramienta para su política de seguridad, razón por la cual para Finlandia es esencial que la Alianza Atlántica continúe manteniendo su política de «puertas abiertas»⁴⁸. Misma línea que mantiene el Gobierno de coalición de centroizquierda en el poder desde junio de 2019 y del que forma parte el citado Partido del Centro. En agosto pasado, el entonces primer ministro Antti Rinne, en su encuentro con los embajadores acreditados en Finlandia, señaló que:

⁴² ROSENDAHL, Jussi; SUONINEN, Sakari. «Stubb to be Finland's next PM, backs NATO membership». *Reuters*. 14/06/2014.

⁴³ Partido político de ideología de izquierda fundado en 1990, que acogió a la mayoría de miembros del entonces en disolución Partido Comunista Finlandés.

⁴⁴ Declaraciones del presidente Sauli Niinistö con ocasión de la visita a Finlandia del SECGEN OTAN, Jens Stoltenberg, en marzo de 2015. Vs. O'DWYER, Gerard. «NATO Membership Debated in Finnish Elections». *Defense News*. 05/03/2015. Disponible en <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/leaders/2015/03/05/finland-nato-membership-election-baltic-urkaine/24427371/>.

⁴⁵ Government Publications 12/2015. *Finland, a land of solutions. Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government*. 29/05/2015, p. 37. Disponible en <http://valtioneuvosto.fi/en/sipila/government-programme>.

⁴⁶ Prime Minister's Office Publications 9/2016. *Government Report on Finnish Foreign and Security Policy*. Disponible en <http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1986338/VNKJ092016+en.pdf/b33c3703-29f4-4cce-a910-b05e32b676b9>.

⁴⁷ Mats Bergquist, François Heisbourg, René Nyberg, Teija Tiilikainen, *The Effects of Finland Possible NATO Membership. An Assessment*, Ministry of Foreign Affairs of Finland. Disponible en:

<http://www.formin.fi/public/download.aspx?ID=157408&GUID={71D08E6C-3168-439F-9C31-0326D1014C26}>

⁴⁸ Ibid. 49, p.23.

«La no alineación militar es una elección pragmática, no ideológica y por lo tanto existe la posibilidad de cambiarla»⁴⁹. Aunque desde diciembre de 2019 el Gobierno de coalición está encabezado por la primera ministra Sanne Marin considerada una opositora al ingreso de Finlandia en la OTAN⁵⁰. Por otra parte, otro importante factor a considerar es que Finlandia a lo largo de las últimas décadas ha reducido su capacidad militar de forma significativa, aunque en menor medida que Suecia, manteniendo todavía una estructura de fuerzas basada en la movilización de las reservas y orientada a la defensa del territorio, aunque sustancialmente menor de la que disponía hace unos años. Al igual que los demás países nórdicos, ha continuado con los llamados programas de transformación militar, el último de 2013, que han dado como resultado una pérdida significativa de capacidades de defensa, un programa que, en líneas generales, los sucesivos gobiernos han continuado aplicando y que ha llevado a que los presupuestos de defensa desde 2015 en adelante hayan estado por debajo de las recomendaciones del Comité de Defensa del Parlamento⁵¹ (ver tabla 4).

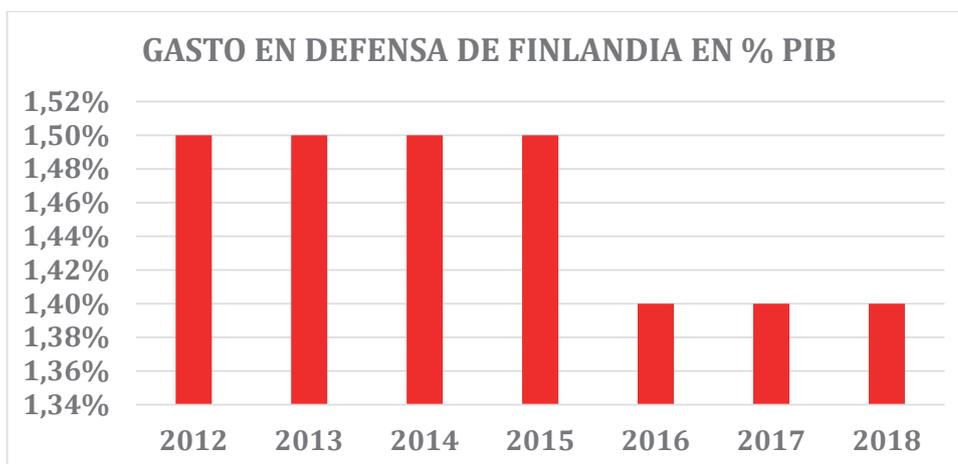


Tabla 4. Evolución del gasto en defensa de Finlandia (2012-2018).

Fuente: SIPRI Military Expenditure Database, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Disponible en http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database.

⁴⁹ Prime Minister Office. «Prime Minister Antti Rinne's speech at the Annual Meeting of Heads of Mission». 20/08/2019. Disponible en https://vnk.fi/en/article/-/asset_publisher/paaministeri-antti-rinteen-puhe-suurlahettilaspaivilla-19-8-2019.

⁵⁰ POLITICO. *Comrades, meet Finland's new PM* s. Europe Ed. 12/2020. Disponible en <https://www.politico.eu/article/sanna-marin-comrades-meet-finland-new-prime-minister/>.

⁵¹ O'DWYER, Gerard. «Finnish Defense Facing New Wave of Cuts». *Defense News*, 17/10/2015. Disponible en <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2015/10/17/finnish-defense-facing-new-wave-cuts/73996370/>.

El dilema entre la Alianza Atlántica y la no-alineación

Así, la actual situación en el área nórdico-báltica estaría caracterizada por un deseo de continuar en las anteriores condiciones de estabilidad y ausencia de riesgos, en las que Rusia era considerada un socio estratégico, frente a una realidad que desde la primavera de 2014 está definida por la determinación y capacidad de Moscú para utilizar el instrumento militar en su periferia. Ello abre una nueva época en la seguridad y defensa para la región escandinava, la geopolítica y las relaciones de poder están de vuelta, guste o no y ello es algo que además no está en manos de las naciones nórdicas controlar, pues es un tercero mucho más poderoso, Rusia, el que ha modelado el cambio. La única respuesta sensata es adaptarse y así mitigar los riesgos de seguridad, algo para lo que, como muestra la historia, existen dos opciones: la primera, desarrollar unas capacidades militares capaces de disuadir a los potenciales enemigos, algo que tiene un alto coste económico y que posiblemente haría necesario desviar recursos de las partidas sociales, y; la segunda, recibir el amparo de una alianza de seguridad, convirtiéndose en miembro y reduciendo el coste de tener que hacer frente a la defensa en solitario. Estas dos son actualmente las opciones básicas para Suecia y Finlandia, eso sí las dos admiten combinaciones de diferentes instrumentos que se pueden utilizar para moldear la opción elegida. Por otra parte, los contextos y tradiciones históricas propias de cada nación también intervienen a la hora de decidir la política de defensa de cada uno de esos dos países.

En primer lugar, Suecia donde, como hemos visto, la «neutralidad» ha estado durante largo tiempo institucionalizada en la misma esencia del país, convirtiéndose en una ideología en sí misma, especialmente para la clase política de centroizquierda, que es la que modeló el actual Estado sueco a lo largo de gran parte del siglo xx. Por su parte el centroderecha, sin abandonar totalmente la excepcionalidad sueca, no lo hizo en sus recientes años en el gobierno, pretende finalizar el proceso de integración de Suecia en «Occidente», siendo las dos principales organizaciones que en Europa enmarcan este concepto la UE y la OTAN. Y, por tanto, la cuestión de un eventual ingreso en la Alianza Atlántica tiene un carácter fundamentalmente ideológico y no en el sentido de izquierda frente a derecha, sino en dejar atrás, o no, la «neutralidad» y sobre todo la excepcionalidad sueca, pasando a ser una más entre las democracias occidentales, con todos sus defectos y virtudes. Por otra parte, la percepción de los riesgos derivados de la situación actual y la alternativa que ofrece el ingreso en la OTAN al enorme incremento

en el gasto de defensa necesario para reponer unas capacidades de una defensa nacional mínimamente creíbles, hacen del eventual acceso a la Alianza una cuestión práctica. Sin embargo, la opinión pública en los últimos ha mantenido una posición esencialmente estable y contraria al posible ingreso de Suecia en la Alianza Atlántica, con un porcentaje a favor de entre el 30 % y 35 % y mientras que no lo considera necesario del 40 % al 50 % del público encuestado (ver tabla 5). Finalmente, la política del actual gobierno de centro izquierda y también del anterior de centro derecha, de cooperación en materia de defensa con numerosos países amigos, pero sobre todo con Finlandia, busca sin duda una alternativa «blanda» a la OTAN, un placebo que sin proporcionar garantías formales de seguridad y por lo tanto crear obligaciones para Suecia, sirva para establecer lazos estratégicos que, en caso de necesidad, se confía que forzarían a los socios a salir en auxilio de Suecia. En este punto sería conveniente preguntarse si esto no es más que una quimera, quizás la contestación esté en la tibia respuesta sueca y también de otros socios, a la ya mencionada invocación por Francia del artículo 42.7 del Tratado de la UE en noviembre de 2015, a raíz de los ataques «yihadistas» en París ese mismo mes⁵².

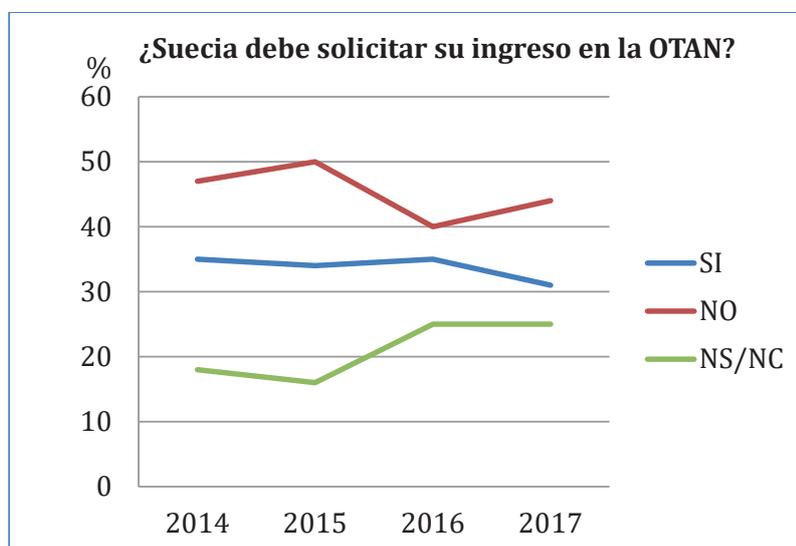


Tabla 5. Apoyo al ingreso en la OTAN en Suecia.

Fuente: David Ahlin, Björn Benzler, Ipsos. DN/Ipsos: Försvar och NATO, 01/2018.

⁵² Suecia respondió reforzando su participación en la operación de la ONU en Mali (MINUSMA) con un avión de transporte TP84 (C-130), poniendo a disposición de Francia entre 50 y 100 horas de vuelo en la iniciativa multinacional *Strategic Airlift Capability* (SAC), un posible incremento de la participación sueca en EUTM Mali y dejando para cuatro meses más tarde la respuesta, finalmente positiva, sobre suministro de bombas de precisión. Finlandia respondió con una aportación práctica adicional resultante en la cesión a Francia de 50 horas de vuelo del SAC.

Disponible en https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-01/dn_ipsos_nato_forsvar_20180108_0.pdf.

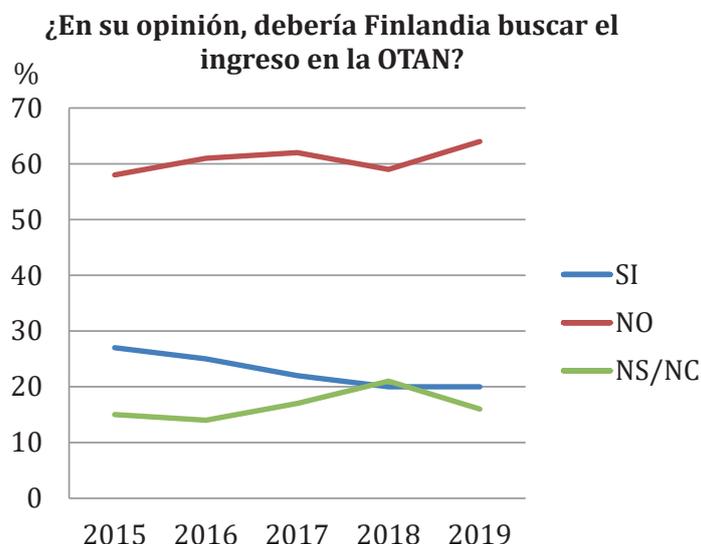


Figura 3. Apoyo al ingreso en la OTAN en Finlandia. Fuente: Advisory Board for Defence Information, ABDI, Finn's opinions on foreign and security policy. Helsinki 01/2020.

Disponible en https://www.defmin.fi/files/4830/ABDI_Report_JAnuari_2020_in_englsh.pdf.

El caso finlandés es radicalmente distinto, la neutralidad de Finlandia se conformó en su momento en la realidad geopolítica existente al final de las dos guerras mundiales, en los años 30 fracasó por la incapacidad de crear suficiente confianza en la Unión Soviética, mientras que durante toda la Guerra Fría fue el instrumento que sirvió para asegurar la supervivencia de la nación finesa. Sin embargo, la situación de debilidad de Rusia en las últimas décadas permitió al país abandonar su soledad estratégica e incorporarse a «Occidente», eso sí con mucha prudencia, ya que el hecho geográfico de tener una frontera de más de 1.300 km con Rusia es ineludible. Ahora sin embargo la reemergencia de una Rusia poderosa y revisionista hace que el país resucite experiencias y miedos del pasado, que reflejan la tendencia de Finlandia a buscar un acomodo con Moscú, para así mantener un *modus vivendi* que garantice su independencia y una relación comercial estable, que también es importante. Por todo ello es dudoso que Finlandia apueste en el futuro por su ingreso en la Alianza, algo que además la mayoría de la población no aprueba, en otoño de 2019 un 64 % lo rechazaba, frente a un 20 % que era partidario, una proporción que se ha mantenido en términos muy parecidos en los últimos años (ver figura 3). La geopolítica sigue mandando, lo que

no quiere decir que el país abandone su activa participación en la dimensión militar de la UE (CSDP) y estrechas relaciones en el ámbito militar con algunos aliados, siempre que no supongan un compromiso legal de defensa, considérese también la tibia respuesta finlandesa a la petición de ayuda militar que hizo Francia en noviembre de 2015 al invocar el artículo 42.7 del Tratado de la UE. Quizá hace unos años el ingreso finlandés en la OTAN hubiese sido posible, la debilidad no habría permitido a Rusia más que una protesta simbólica, pero ahora ya sería tarde, el acceso de Finlandia a la Alianza tiene el riesgo de provocar una fuerte tensión con Rusia, que nuevamente dispone de una renacida fuerza militar y que indudablemente respondería elevando la presión sobre Finlandia⁵³.

Finalmente, queda la cuestión de un posible ingreso simultáneo de Suecia y Finlandia en la OTAN, un tema sobre el que se insiste mucho en su necesidad y que, en realidad, ni está tan claro que sea posible, ni es tan fácil como se presenta. Así el Informe Bringéus⁵⁴ refleja que Suecia no debería comprometer su seguridad a la de Finlandia y que la decisión de un eventual ingreso en la OTAN se debería tomar de manera independiente y soberana. En primer lugar la circunstancia geoestratégica de las dos naciones es diferente, Suecia no comparte fronteras con Rusia, mientras que Finlandia tiene unos 1.300 km de frontera común; en segundo lugar las razones para mantener el estatus de Suecia y Finlandia, en su momento como neutrales y ahora como no alineados, son radicalmente diferentes, en el primer caso son ideológicas y en el segundo geopolíticas y por lo tanto es difícil fundirlas en un razonamiento único que apoye un eventual ingreso. Además, si bien un ingreso simultáneo de Suecia y Finlandia es posible y a medio plazo reforzaría indudablemente la situación de seguridad de ambos países frente a los riesgos provenientes del este, un acceso súbito de ambos en la Alianza Atlántica indudablemente daría lugar con toda probabilidad a un escenario de alta tensión, que haría necesario un apoyo aliado sólido y sin fisuras y que también pudiera requerir un despliegue militar significativo en la región. Algo que, más que

⁵³ A este respecto son muy interesantes las declaraciones del embajador de los EE. UU. en la OTAN entre 2013 y 2017, Douglas Lute, que señaló, sin referirse directamente a Suecia o Finlandia, que «en términos prácticos no hay mucha cancha adicional, en los próximos años, o incluso más, para una expansión adicional de la OTAN. Rusia juega una parte importante en el ambiente estratégico y el ambiente estratégico pondrá un freno a la expansión (de OTAN)». «No chance of NATO expansion for years, U.S. ambassador says». *REUTERS*. 22/04/2016. Disponible en <http://www.reuters.com/article/us-nato-expansion-idUSKCN0XJ1GM>.

⁵⁴ Ministerio de Exteriores de Suecia. «Säkerhet i ny tid» (La seguridad en una Nueva Era) informe sobre la cooperación en defensa y seguridad de Suecia, encargado en agosto de 2015 por el Gobierno sueco a una comisión presidida por el embajador Krister Bringéus. Estocolmo: 09/2016, pp. 147-151,.

probablemente, daría lugar a una significativa escalada de tensión entre Rusia y la OTAN, lo que muchos de los actuales miembros de la Alianza podrían querer evitar, resultando en objeciones al acceso urgente de ambas naciones a la OTAN⁵⁵.

Eventualidades y oportunidades

En resumen, tanto Suecia como Finlandia se enfrentan a la decisión de un eventual ingreso en la Alianza desde perspectivas muy distintas, a pesar de que la causa del dilema sea la misma, los riesgos del renacimiento de Rusia como potencia regional en el área nórdica. Esa es además una decisión que requeriría romper con la tradición histórica de la neutralidad de ambos países que ha conformado la propia percepción de sí mismas que tienen las sociedades de ambas naciones y ello es algo para lo que se necesitaría un apoyo mayoritario de la población sueca y finesa y que debería validarse en respectivos referéndums. Precisamente es la percepción de Rusia como riesgo lo que impulsaría el ingreso de Suecia en la Alianza, mientras que en el caso finlandés eso es algo por ver, incluso se podría decir que el incremento de los riesgos de seguridad en el Báltico no mueve a Finlandia hacia la OTAN. Por otra parte, la actual situación de relativa debilidad militar de los dos países y el escaso margen disponible para incrementar las inversiones en defensa sin afectar a otras partidas, como las sociales, podría impulsar a ambas naciones hacia la Alianza, aunque una alternativa a ello bien podría ser a una acomodación con Rusia, posible en el caso finés y muy difícil en el sueco. Sin embargo, una acción contundente rusa en el Báltico o Escandinavia podría cambiar las percepciones, impulsando una inmediata solicitud de Suecia y Finlandia de apoyo occidental y posiblemente también a su petición de ingreso en la OTAN. Situación que requeriría un despliegue militar aliado sólido e inmediato en la región, basado en un completo consenso. Esto último es algo en lo que la propia política de ambas naciones, especialmente la sueca, de establecer relaciones de cooperación militar reforzada con algunos aliados y no con otros, podría complicar, ya que el diferente nivel de proximidad de los aliados con esas dos naciones podría dar lugar a dudas en algunos de ellos a la hora de decidir el refuerzo de esas dos naciones cuando la crisis ya ha estallado. Además, eso es algo sobre lo que no hay una obligación formal, al no existir una garantía

⁵⁵ «Estonian President warns Finland: You don't just step in to NATO». *Yle*. 15/03/2016. Disponible en http://yle.fi/uutiset/estonian_president_warns_finland_you_dont_just_step_in_to_nato/8744660.

de seguridad formal previa, lo que sometería a la Alianza a una importante tensión. En resumen, el ingreso de Finlandia y Suecia en la OTAN, por ahora, es improbable. En el futuro, Suecia quizá sea posible, Finlandia será muy difícil, excepto en el caso de una crisis de gran alcance en el norte de Europa. Finalmente, el ingreso en la OTAN simultáneo de los dos países es dudoso y solo sería posible de la forma que se ha señalado en caso de la crisis principal, algo cuya probabilidad por el momento no está nada clara.

*Alejandro Mackinlay**

Capitán de navío