

Los intereses de la política exterior sueca: socialdemocracia y liberalismo

Jorge E. Salcido Zugasti

Suecia es, sin duda, uno de los países que ha alcanzado mayores niveles de desarrollo político, económico, social y tecnológico. El modelo de bienestar social sueco es ampliamente reconocido por la comunidad internacional como ejemplo de equidad social y crecimiento económico. El éxito sueco es producto de una combinación entre una economía de mercado estrictamente protegida en áreas prioritarias para el gobierno: democracia parlamentaria; un Estado benefactor, que mediante el cobro de elevados impuestos ha sido capaz de proveer servicios sociales de alta calidad, y una ciudadanía políticamente activa, celosa del respeto a los derechos laborales y sociales conquistados durante más de cien años de socialdemocracia.

En la actualidad Suecia cuenta con un ingreso per cápita de 36500 dólares; un nivel estimado de alfabetismo del 99%; una esperanza de vida de 83.1 años para mujeres y 78.4 para hombres¹ y una economía que ocupa el cuarto lugar en el índice de competitividad internacional.² A pesar de estos impresionantes logros, nadie habla de un “milagro sueco”, a la manera

¹ Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2007*, en <http://www.cia.gov> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2008).

² World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, Ginebra, World Economic Forum, 2008, en <http://weforum.org/pdf/GR08/GR08.pdf>.

del “milagro mexicano” (1940-1970) o el “milagro del tigre celta” en Irlanda (1994-2007). En Suecia no hay milagro; hay planeación, objetivos, tiempos e intereses claramente definidos y continuidad en la instrumentación de políticas públicas y planes de desarrollo, independientemente del partido o coalición gobernante.

El progreso sueco es el resultado de una estrategia gubernamental racionalmente delineada y ejecutada. La economía nacional se basa en una constante innovación científica y tecnológica, aplicada a eficientes productos y servicios que se comercializan con el resto del mundo a través de grandes empresas como Ericsson, Electrolux, Volvo, IKEA y Scania, por mencionar algunas. El esquema político-social se fundamenta en el concepto de igualdad de derechos y oportunidades para todos los ciudadanos.

El escenario político moderno en Suecia se compone básicamente de dos grupos partidistas: los socialistas y los no socialistas. En ocasiones ejercen el poder en coaliciones y en otras independientemente. El Partido Socialdemócrata (Sveriges Socialdemokratiska Arbetarparti) ha gobernado al país desde el término de la Segunda Guerra Mundial, con excepción de tres periodos: 1976-1982, 1991-1994 y el actual 2006-2010, en los que el gobierno ha estado en manos de coaliciones no socialistas.

Dentro del espectro ideológico, entre socialismo y liberalismo, ambos grupos se encuentran en posiciones intermedias e instrumentan políticas complementarias, que permiten que la alternancia y las transiciones no sólo sean posibles, sino que se efectúen eficientemente y sin impactos negativos en la vida nacional. Las principales diferencias entre socialistas y no socialistas giran en torno a asuntos internos, como la seguridad social, el cobro de impuestos o la explotación adecuada de los recursos naturales. No es temerario afirmar que la socialdemocracia sueca es de corte “liberal”, mientras que el liberalismo sueco

tiene un alto contenido “social”. En ambos casos, el énfasis en el desarrollo nacional se basa en la actividad industrial y la investigación tecnológica, como pilares del sector exportador, sostén de la economía del país. Baste mencionar que en 2008, las exportaciones de bienes y servicios representaron el 54% del producto interno bruto (PIB) sueco.³

En el ámbito de la política exterior, el enfoque de los partidos socialistas y no socialistas es altamente coincidente en los temas sustantivos, como pueden ser la integración europea; la promoción de la democracia y los derechos humanos; el cuidado del medioambiente, y la cooperación internacional. Al asumir el actual gobierno del país, el primer ministro Fredrik Reinfeldt declaró en su discurso inaugural ante el Parlamento, que la política exterior sueca debe combinar el compromiso con la cooperación internacional, la democracia y la defensa de los derechos humanos: “Suecia debe contribuir de mejor manera a la libertad, la seguridad, la democracia, la prosperidad y el desarrollo sostenible en el mundo”.⁴

El presente ensayo intentará demostrar que las diferencias en materia de política exterior entre ambos grupos partidistas son en su mayoría de forma y no de fondo, lo que ha permitido que la apertura política y económica de Suecia se haya dado de forma gradual y exitosa. Para ello, se hará un sucinto análisis de algunos puntos fundamentales de la actual política exterior sueca, argumentando que, más que cambios, se trata de medidas que dan continuidad y coherencia a un proyecto de inserción en el escenario internacional que trasciende las diferencias o intereses partidistas.

³ Información proporcionada electrónicamente por el jefe de estadísticas del Consejo de Comercio Exterior de Suecia (Exportrådet), Mauro Gozzo (30 de marzo de 2009).

⁴ *Discurso inaugural de gobierno*, presentado por el primer ministro Fredrik Reinfeldt, ante el Parlamento sueco, 6 de octubre de 2006, en <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/02/33/71d8a385.pdf>.

Entre los temas que abordaremos se encuentran la membresía a la Unión Europea (UE); la cooperación nórdica, en la que Suecia ejerce un papel de liderazgo; la consolidación de una productiva relación transatlántica con Estados Unidos, sin ser miembro permanente de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); un nuevo enfoque en materia de cooperación internacional para el desarrollo y mantenimiento de la paz a través de una activa participación en organismos y foros multilaterales; una celosa independencia frente a la influencia rusa en el norte de Europa, y la redefinición del sistema de seguridad y defensa del país.

Finalmente, hablaremos sobre la presidencia sueca de la UE, que se ejercerá durante la segunda mitad de 2009 y que, las autoridades suecas esperan, será corolario de sus esfuerzos para posicionarse como un actor relevante tanto al interior de la Unión, como en el resto de la comunidad internacional. En este punto, haremos una comparación entre las agendas de la presidencia sueca de la UE en 2001 bajo el gobierno socialdemócrata de Göran Persson, y la de la próxima presidencia sueca durante el segundo semestre de 2009, con la coalición de centro-derecha que actualmente dirige al país bajo la conducción de Fredrik Reinfeldt.

La integración con la Unión Europea

Suecia ingresó formalmente a la UE el 1 de enero de 1995, tras haber realizado un referéndum nacional en el que 52.3% de los participantes votaron a favor, frente a un 46.8% que lo hizo en contra y un 0.9% que votó neutralmente.⁵ La decisión

⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, "Sweden's Road to EU Membership", en <http://www.regeringen.se/sb/d/3470/a/20685> (fecha de consulta: 15 de agosto de 2008).

de pertenecer a la UE, más que obedecer a razones históricas o culturales, fue guiada por una racionalidad estratégica de carácter económico, en un mundo que comenzaba a dividirse en agrupaciones regionales. A principios de la década de los noventa, la economía sueca comenzó a debilitarse debido a una fuerte crisis del sector bancario que, aunada a un incremento inflacionario (111.52% en 1993 con respecto a 1992)⁶ y a la especulación monetaria internacional, encabezada por el famoso financiero George Soros, llevó a la corona sueca a depreciarse significativamente, y a un aumento en las tasas de desempleo y de endeudamiento público. El Banco Central (Sveriges Riksbank) tuvo que adoptar un sistema de paridad flotante. Suecia experimentaba la peor recesión económica desde 1930.

Ante la inminente llegada de la economía global al país nórdico, el gobierno sueco se vio obligado a “rescatar” al sector bancario, adquiriendo las instituciones crediticias en problemas para sanearlas; socializar las ganancias y posteriormente volver a privatizarlas, en lo que se conoce como “el modelo sueco” de intervención gubernamental y que en el contexto de la actual crisis financiera internacional se ha mencionado como ejemplo a seguir por otros países.

La seguridad común y la estabilidad en Europa fueron evidentemente motivaciones también importantes; sin embargo, en términos políticos, resultaba difícil justificar la membresía a la UE a la luz del tradicional principio de neutralidad en tiempos de guerra y no participación en alianzas en tiempos de paz, que desde la Segunda Guerra Mundial caracterizó la política exterior de Suecia. Los argumentos, por lo mismo, tenían que girar en torno a las bondades de una mayor apertura comercial. En este sentido, grandes pasos se habían dado con el Acuerdo

⁶ Index Mundi, *Sweden Inflation Rate*, en [http://www.indexmundi.com/sweden/inflation_rate_\(consumer_prices\).html](http://www.indexmundi.com/sweden/inflation_rate_(consumer_prices).html).

de Libre Comercio firmado entre Suecia y la entonces Comunidad Económica Europea en 1972, así como el Tratado para establecer el Área Económica Europea en 1992. Ambos acuerdos allanaron de manera significativa el camino para que Suecia pudiera firmar el Tratado de Ingreso a la Unión en 1994 sin necesidad de profundas reformas legislativas.

Lo interesante para la tesis que nos ocupa es que la decisión oficial de formar parte de la entonces Comunidad Europea, antecedente de la UE, fue tomada durante el primer gobierno socialdemócrata de Ingvar Carlsson (1986-1991), quien en julio de 1991 sometió la solicitud oficial de admisión a Bruselas. En ese mismo año hubo cambio de gobierno, al ganar la derecha con el Partido Moderado (1991-1994). El entonces primer ministro y actual canciller Carl Bildt, conocido por sus ideas de corte liberal y perfil empresarial, estuvo a cargo de las intensas negociaciones para el ingreso a la UE. Finalmente, en su segundo periodo de gobierno (1994-1996), Carlsson concluyó la entrada formal a la Unión en 1994. Al socialdemócrata se le atribuye, como principal mérito, haber logrado persuadir a un electorado indeciso a votar a favor de la membresía en el referéndum nacional.

Al margen de matices ideológicos, gobiernos socialistas y no socialistas han dado continuidad y consecución a un proyecto de nación de fundamental trascendencia para Suecia como ha sido su membresía a la Unión Europea. Una diferencia, sin embargo, que vale la pena señalar, pero que podemos definir como de forma y no de fondo, ha sido la adopción de la unidad monetaria, tema en el que los suecos no han logrado ponerse de acuerdo, ni siquiera al interior de sus propios partidos, como lo demuestra otro referéndum nacional,⁷ celebrado en septiembre

⁷ El 56.1% de los participantes votó en contra de la adopción del euro, frente a un 41.8 % que lo hizo a favor y un 2.1% que dejó las boletas en blanco. La participación en el referéndum fue del 82.1%, a pesar de la conmoción vivida en el país por el

de 2003, en el que el electorado sueco rechazó la adopción del euro, con los sindicatos y las uniones laborales, columna vertebral de la socialdemocracia, como principales promotores del “no”.

La actual plataforma de política exterior sueca es de total apertura a la integración europea y la expansión hacia nuevos miembros. Suecia es uno de los países que constantemente ha apoyado el ingreso de Turquía y de algunas naciones balcánicas, como Kosovo, a la UE. En palabras del primer ministro Reinfeldt:

Suecia debe tener un rol claro e incuestionable en el corazón de la cooperación europea. El gobierno quiere trabajar por una Unión Europea que sea transparente, efectiva y dinámica. La expansión es uno de los éxitos más grandes de cooperación en la Unión. El gobierno sueco apoyará la expansión continua.⁸

Más adelante hablaremos sobre los principales intereses de Suecia en la UE, reflejados en la agenda de su presidencia de la Unión durante 2009.

Vecinos cercanos: cooperación y liderazgo nórdico

Los países nórdicos, particularmente los escandinavos, comparten fuertes vínculos históricos y culturales. En consecuencia, no es de sorprender que la cooperación entre estas naciones se haya desarrollado ampliamente, desde intercambios sociales hasta sofisticados acuerdos interinstitucionales. Incluso, existe una creciente tendencia hacia la consolidación de una política común de defensa. Para efectos prácticos del presente artículo, nos centraremos únicamente en la cooperación política, lo que no

asesinato, días atrás, de la entonces ministra de Relaciones Exteriores, Anna Lindh. Véase <http://www.eurofound.europa.eu>.

⁸ F. Reinfeldt, *op. cit.*

quiere decir que en otros aspectos no se hayan alcanzado resultados dignos de señalar, como el libre comercio y la movilidad laboral. Asimismo, argumentaremos que Suecia se ha posicionado en la región nórdica como el país líder en materia de inversiones, participación en foros multilaterales e iniciativas de cooperación regional, razón por la cual los suecos, orgullosamente y tal vez sin el consentimiento de sus vecinos, han designado a Estocolmo como “la capital de Escandinavia”.

La cooperación nórdica se instrumenta oficialmente por medio de dos organismos principales: el Consejo Nórdico⁹ y el Consejo Nórdico de Ministros.¹⁰ Ambas organizaciones incluyen en sus agendas de trabajo temas como: medioambiente, liberalización comercial, educación, globalización, por mencionar algunos, que tienen como objetivo primordial coadyuvar a una mayor integración regional y a una mejor promoción internacional de los “intereses nórdicos”.

La cooperación interinstitucional no se limita únicamente a estas instancias. Los cancilleres nórdicos, al igual que los ministros de Defensa, tienen sus propios consejos y se reúnen periódicamente.

En el tema de defensa, al igual que en el de inversión y comercio, se puede afirmar que Suecia ha logrado ejercer cierto liderazgo regional en los últimos años. A pesar de la tradicional neutralidad sueca, este país ha impulsado intensamente la coo-

⁹ El Consejo Nórdico se constituyó en 1952 como el foro para la cooperación nórdica parlamentario. Cuenta con 87 representantes legislativos de cinco países (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca e Islandia) y tres regiones autónomas (Islas Feroe, Groenlandia e Islas Åland). Los delegados nacionales son electos anualmente por cada uno de los parlamentos y deben responder por la instrumentación nacional de las decisiones tomadas por el Consejo.

¹⁰ El Consejo Nórdico de Ministros fue fundado en 1971. Es el principal foro de cooperación intergubernamental en la zona nórdica. En teoría, la representación es a nivel de jefe de gobierno, pero prácticamente son los ministros para la Cooperación Nórdica quienes participan en la mayoría de las reuniones y coordinan posiciones con objeto de presentar una postura común en diversos foros, como el Consejo de Europa.

peración militar en la zona y ha desarrollado diversos esquemas militares principalmente con Noruega y Finlandia. De hecho, en años pasados la Comisión de Defensa sueca decidió que Suecia no permanecería pasiva en caso de que algún otro país nórdico fuera atacado militarmente, y esperaba reciprocidad por parte de sus vecinos. En este sentido cabe resaltar la iniciativa sueca para constituir el Grupo Nórdico de Batalla con objeto de consolidar una fuerza militar con capacidad de respuesta y despliegue rápido con alcance radial de 6000 kilómetros desde Bruselas, si bien no existen límites geográficos que excluyan la posibilidad de efectuar operaciones en áreas más distantes.

La relación transatlántica: intereses compartidos

Los lazos entre Suecia y Estados Unidos se han caracterizado por la cordialidad y la cooperación, aun cuando existen importantes diferencias en algunos temas de política exterior, como derecho internacional, medioambiente, desarme y, principalmente, la situación en Medio Oriente.

Las relaciones entre ambos países se remontan a alrededor de 1638, año en que Suecia fundó la colonia de New Sweden en el territorio de Delaware. Fue también el primer país no involucrado directamente en la guerra de independencia estadounidense en reconocer, en 1783, a la nueva nación americana. Más que la guerra o el comercio, lo que unió a los dos países fue la migración. Se estima que de 1840 a 1930 emigraron de Suecia a Estados Unidos aproximadamente un millón de personas. Si consideramos que en 1815 la población del país era de 4.1 millones de habitantes, la cifra es altamente significativa.¹¹

¹¹ Hans Norman y Harald Runblom, *Amerikaemigrationen: I källornas belysning*, Uppsala, Gävle Cirkada, 1980, p. 7.

En términos comerciales, Estados Unidos es uno de los principales socios de Suecia. En 2007 ocupó el tercer lugar en la lista de destinos para las exportaciones suecas, después de Alemania y Noruega, lo que hace al mercado estadounidense más importante que la suma de todos los mercados asiáticos para los productos y servicios suecos, principalmente automóviles y productos farmacéuticos. En cuanto a las importaciones estadounidenses, éstas ocuparon el undécimo lugar, inclinando la balanza comercial a favor del país nórdico.¹²

En el ámbito político, los vínculos entre ambos países son de buen entendimiento y si bien la relación transatlántica actual se enmarca dentro de la membrecía de Suecia a la UE, el gobierno de Reinfeldt ha concedido un lugar fundamental a la relación bilateral con Estados Unidos, que se basa en el interés por que Suecia aumente su participación en las misiones internacionales de paz, así como por su probable ingreso a la OTAN; el desarrollo conjunto de tecnología alternativa para la producción energética, y el incremento de la inversión. Para Washington es importante que Suecia sea un interlocutor aliado en el diálogo con la UE, mientras que Suecia necesita cooperar estrechamente con Estados Unidos en el tema del medioambiente, que es central para el papel de liderazgo que desea desarrollar sobre el particular cuando ejerza la presidencia rotativa de la Unión en 2009.

Cooperación internacional para el desarrollo

La visión sobre la forma de instrumentar la cooperación internacional para el desarrollo ha experimentado cambios focales

¹² Agencia Sueca de Estadísticas, en <http://www.scb.se> (fecha de consulta: 25 de septiembre de 2008).

con el actual gobierno, lo que no quiere decir de ninguna manera que haya rompimiento con las políticas que hasta entonces se habían aplicado, sino una redefinición más acorde con la integración a la UE y la participación en organismos multilaterales. El objetivo central sigue siendo coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de millones de seres humanos en los países más pobres del mundo. Es el enfoque el que ha virado hacia una mayor colaboración con organizaciones multilaterales y a la concentración en un menor número de proyectos, lo que ha redefinido las regiones prioritarias para Suecia.

En 1962, el Parlamento sueco aprobó una iniciativa de ley sobre cooperación para el desarrollo, elaborada por el socialdemócrata Olof Palme, quien años más tarde se convertiría en primer ministro y uno de los políticos más reconocidos de su tiempo. Su propuesta de asistencia internacional se basaba en tres objetivos principales: paz y seguridad; solidaridad, y comercio.

En 1965 se creó la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), agencia gubernamental bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores. De acuerdo con información de la Agencia, en un principio los programas de asistencia se centraron en países en donde se habían establecido misiones cristianas suecas.¹³ Tres años más tarde, el Parlamento decidió que Suecia debía dedicar el uno por ciento de su PIB a la cooperación internacional. De esta forma, el gobierno podía ejercer el control sobre la mayoría de los proyectos que financiaba. Los países seleccionados tenían la facultad, bajo consulta con Suecia, de determinar los programas específicos que serían apoyados. Con la crisis del petróleo, se impusieron requisitos más estrictos para otorgar financiamiento al

¹³ Etiopía, India, Kenya, Pakistán, Tanzania y Túnez, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en http://www.sida.se/?d=733&a=4984&language=en_us.

desarrollo; entre otros, que parte de los recursos recibidos se utilizaran para adquirir productos suecos, lo que fue ampliamente criticado por los países receptores y puso en evidencia que el altruismo sueco también tenía intereses económicos.

A principios de la década de los ochenta la política de cooperación para el desarrollo fue redefinida mediante una estrategia enfocada en el desarrollo rural,¹⁴ lo que significó un incremento en la asistencia a los países más pobres. Al igual que otras naciones occidentales, Suecia comenzó a apoyar los programas de crédito condicionado otorgados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En 1998, el uso responsable de los recursos naturales y el cuidado del medioambiente fueron temas incluidos dentro de los objetivos de la política sueca de asistencia al desarrollo.¹⁵

La necesidad de coordinar políticas nacionales con diversos temas de la agenda internacional, así como el compromiso de apoyar los programas de las Naciones Unidas para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, contribuyeron significativamente al rediseño de la política sueca de cooperación, y enfatizaron la importancia de consolidar una mayor cooperación con organismos multilaterales. Esta nueva perspectiva quedó enmarcada legalmente en diciembre de 2003, bajo el gobierno socialdemócrata de Göran Persson, cuando el Parlamento aprobó la “Política sueca para el desarrollo global”, en la que se dio prioridad a la cooperación multilateral y al fortalecimiento de la participación en los programas de cooperación para el desarrollo de la UE. Cuatro años más tarde, la coalición de centro-derecha que gobierna al país presentó al Parlamento la “Estrategia sueca para la cooperación multilateral para el desarrollo”, que fue aprobada en abril de 2007 y establece como prioridad global

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

coadyuvar al alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2015.

Las autoridades suecas consideran que un esfuerzo compartido puede traer mejores resultados, por lo que la nueva estrategia se centra en monitorear el manejo de los recursos e incrementar la colaboración con otros donantes; las Naciones Unidas; las organizaciones no gubernamentales; la propia UE y el sector privado, así como en objetivos regionales claramente definidos, comenzando por Afganistán, África, Europa Oriental, Iraq y Palestina. Suecia mantiene un compromiso constante con la recomendación de las Naciones Unidas de dedicar al menos 0.7% del PIB a la cooperación internacional para el desarrollo. En 2008, Suecia destinó 33 863 millones de coronas para la asistencia internacional y la cooperación al desarrollo, lo que representó el uno por ciento de su producto nacional bruto.¹⁶

Asimismo, cabe reconocer que Suecia ha mantenido un firme compromiso con su política migratoria, al ser uno de los países miembros de la UE que más asilados y refugiados recibe dentro de Europa.

La amenaza rusa

La relación bilateral entre Suecia y Rusia ha sido definida históricamente por el contexto geoestratégico en Europa del norte. Grandes extensiones territoriales se han ganado y perdido mediante conflictos bélicos entre los dos países en los últimos siglos. Suecia siempre ha mostrado resquemor ante lo que percibe como un continuo interés expansionista de Rusia en la

¹⁶ *Sinopsis: Presupuesto 200-La Nueva Política de Asistencia al Desarrollo*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, 2008, en <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/09/23/99/4e043cda.pdf>.

zona. A sabiendas de lo anterior, el gobierno ruso se ha encargado de patentizar, velada y abiertamente, que cuenta con el poderío militar, político y energético para fundamentar la desconfianza de sus vecinos.

El temor sueco no es injustificado. Cabe recordar la cicatriz dejada por la guerra ruso-finlandesa a principios del siglo XIX, en la que Suecia fue atacada por Rusia sin declaración de guerra y por la cual el país nórdico perdió los territorios de Finlandia que poseía desde hacía 800 años.¹⁷

El contexto de la Guerra Fría impuso serias dificultades a la política sueca de neutralidad en tiempos de guerra y no alineamiento en tiempos de paz. Su situación geográfica y dicha postura “neutral” la sumió en un vacío aislacionista, pues Europa Occidental se alió con Estados Unidos en la OTAN, mientras que Europa Oriental lo hizo con la entonces Unión Soviética en el Pacto de Varsovia. Suecia optó por canalizar su política exterior bilateralmente y a través de las Naciones Unidas.

Pragmática, como es la diplomacia sueca, la postura de neutralidad tuvo sus excepciones. La Agencia Sueca de Investigación Militar (Swedish Defense Research Agency) reveló que de acuerdo con documentos confidenciales, abiertos al público en 1994, Suecia tenía para 1960 una alianza secreta con Estados Unidos, por la cual se garantizaba la intervención estadounidense en caso de una agresión militar rusa a Suecia.¹⁸ De manera evidente, la neutralidad sueca ha funcionado más práctica que ideológicamente.

Hoy en día las relaciones entre ambos países se definen por una realidad internacional diferente y Suecia, como miem-

¹⁷ Ulf Sundberg, *Svenska krig 152-1814*, Estocolmo, Hjalmarson & Högberg Bokförlag AB, 1998, p. 123.

¹⁸ Agencia Sueca de Investigación Militar, en http://www.foi.se/FOI/templates/Page___3941.aspx (fecha de consulta: 29 de septiembre 2008).

bro de la UE, ha tenido que modificar su discurso hacia Rusia. Los vínculos comerciales y económicos también han tenido un fuerte impacto. De acuerdo con datos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, el comercio entre los dos países se incrementó 386% de 1999 a 2005, con 300 compañías suecas que operan en el mercado ruso, con lo que Suecia se ubica entre los primeros 10 países inversionistas en Rusia.¹⁹ Al igual que otras naciones europeas, en el ámbito de la energía, Suecia depende en parte de las importaciones de petróleo ruso, que equivalen al 68% del total de las importaciones suecas de Rusia y al 32% del total de las importaciones suecas de petróleo.²⁰ Debe reconocerse, sin embargo, que Suecia es uno de los países que mayores avances ha logrado en el proceso de transición energética hacia fuentes renovables.

La relación entre Rusia y Suecia es compleja y se caracteriza por la desconfianza mutua. El actual gobierno sueco ha aprobado una controvertida iniciativa de ley, conocida como “Ley de Escucha”, que concede facultad a ciertas autoridades para intervenir cualquier telecomunicación que entre o salga de Suecia, incluyendo embajadas, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, representaciones oficiales, empresas e individuos. Una de las principales justificaciones oficiales para el establecimiento de esta ley, que ha sido ampliamente criticada y rechazada por la sociedad civil, es la necesidad de desarrollar un sistema de inteligencia más completo, capaz de detectar a tiempo las actividades de “espionaje ruso”. Dentro del marco legislativo de la UE, esta medida resulta extrema y contraria a un derecho fundamental, como es el de la libertad de expresión.

¹⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, en http://www.swedenabroad.com/Page___47757.aspx (fecha de consulta: 29 de septiembre de 2008).

²⁰ Instituto Sueco del Petróleo, en <http://www.spi.se/eng/statistics.asp?omr=1&kat=5> (fecha de consulta: 6 de octubre de 2008).

Por otro lado, la declaración de independencia de Kosovo, seguida por el reconocimiento sueco y el apoyo total de Rusia a Serbia, así como el rechazo de Suecia, particularmente enérgico por parte del canciller Bildt, entonces presidente del Comité de Ministros del Consejo de Europa, a la invasión rusa a Georgia en agosto de 2008 y el posterior reconocimiento de la independencia de Osetia del Sur y Abjazia, incrementaron de nuevo las fricciones verbales entre ambos países, lo que dio argumentos al gobierno de Reinfeldt sobre la necesidad de contener a Rusia en su “resurgimiento expansionista”.

Otro asunto sensible en la relación bilateral es el proyecto Nord Stream para la construcción de un gaseoducto a través del Mar Báltico con objeto de transportar gas natural de Rusia a la UE. En un principio, Suecia aceptó que dicho gaseoducto pasara por su mar patrimonial e incluso que tuviera instalaciones en sus costas orientales; no obstante, tras el conflicto en el Cáucaso, rechazó este proyecto ruso-germano aduciendo razones ambientales. Los medios locales comentaron ampliamente que detrás de la decisión oficial existía el temor de que estas instalaciones pudieran servir como bases para el espionaje ruso y para vulnerar la seguridad nacional.

Seguridad y defensa, un nuevo enfoque

A lo largo de este artículo se ha argumentado que una causa fundamental del éxito de la apertura política de Suecia y de su objetivo de posicionar al país como un actor importante en el concierto internacional ha sido la continuidad en la conducción de sus relaciones con el exterior, independientemente del gobierno en turno. Para ello, se han analizado brevemente algunos puntos centrales de la política exterior sueca. El tema de la seguridad y la política de defensa, sin embargo, requiere aten-

ción especial, pues es quizá el rubro en el que existen mayores diferencias, no sólo entre la izquierda y la derecha en Suecia, sino al interior de los propios partidos y de la sociedad civil en general.

Suecia no participó directamente en las grandes guerras del siglo XX, si bien sus vecinos no olvidan que dentro de su neutralidad, permitió en su territorio el paso de tropas alemanas durante la Segunda Guerra Mundial. En los años de la Guerra Fría, logró mantener un bajo perfil en la disputa bipolar, con una discreta participación en los foros multilaterales y sin establecer compromisos en ninguna alianza de tipo militar. Hasta la fecha, Suecia no es miembro permanente de la OTAN, aunque en los últimos años ha incrementado su participación como Estado asociado en ejercicios y proyectos comunes.

Ante el inminente proceso de globalización y la necesidad de desarrollar canales de cooperación para enfrentar los nuevos retos globales, Suecia comprendió a tiempo la inviabilidad de continuar con su política de neutralidad, en torno a la cual estaba basada su estrategia de defensa y seguridad nacional.

La membresía a la UE; el incremento en la participación en misiones de paz de las Naciones Unidas; los ataques del 11 de septiembre de 2001 en suelo estadounidense y la consecuente guerra contra el terrorismo; el aumento en los flujos migratorios; el cambio climático, y las crisis energética y financiera han llevado a Suecia, al igual que al resto del mundo, a buscar nuevos caminos para una mayor cooperación internacional.

El gobierno de Fredrik Reinfeldt ha comenzado un polémico proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas de Suecia, cimentado en una redefinición de objetivos y funciones, así como en la percepción de las cuestiones que pueden representar amenazas para la seguridad nacional. El aspecto más controvertido de esta reestructuración ha sido el significativo recorte en el presupuesto de defensa, lo que ha despertado una fuerte controversia tanto en el gobierno y la oposición política,

como en la sociedad civil sueca. Existe la percepción generalizada de que el país nórdico es ahora más vulnerable militarmente que hace cuatro años y que no cuenta con la capacidad para salvaguardar sus fronteras en caso de un ataque armado, lo que les resulta particularmente preocupante frente al resurgimiento ruso en el norte de Europa y la región báltica. Como Estado asociado de la OTAN, Suecia tiene particular interés en el manejo de las crisis y la cooperación militar. Conjuntamente con Finlandia, ha realizado propuestas para abordar estos temas. Tanto en esa Organización como al interior de la UE, Suecia propone la creación de las llamadas Fuerzas de Respuesta Rápida.

En marzo de 2009, el Ministerio de Defensa anunció la nueva política de defensa, que se basa en la idea de que el servicio militar sea reemplazado por servicios militares “contratados”. Con ello, el gobierno sueco espera que las Fuerzas Armadas del país puedan desplazar hasta 50 000 efectivos en una semana.²¹ Cabe señalar que al día de hoy Suecia cuenta con 30 000 soldados, de los cuales sólo un tercio está preparado para luchar y el proceso de desplazamiento puede llevarse hasta un año.

Presidencias suecas de la Unión Europea (2001 y 2009)

Como se señaló anteriormente, la motivación sueca para ingresar a la Unión Europea fue más económica que política. La membresía era vista como un proyecto de tipo intergubernamental con intereses económicos concretos, más que como un objetivo político supranacional en el largo plazo. Evidentemente, como cualquier otro Estado que decide pertenecer a una organización supranacional, Suecia ha tenido que modificar y redefinir algu-

²¹ *Swedish Press Review*, 20 de marzo de 2009, edición vespertina.

nas posturas políticas, lo que ha incidido en la vida interna del país. En este contexto, resulta interesante comparar las agendas de las dos presidencias suecas de la UE: en el año 2001 bajo un gobierno socialdemócrata, y próximamente en 2009, bajo la actual coalición gobernante de centro-derecha. Como se observará, las dos agendas coinciden ampliamente, lo que de nuevo comprueba la premisa de que en materia de política exterior tanto socialistas como no socialistas mantienen posturas similares.

Los socialdemócratas y la presidencia europea (2001)

Suecia asumió la presidencia rotativa de la UE, por primera vez, en enero de 2001, seis años después de haber ingresado. La agenda del gobierno sueco para esta presidencia giró en torno a seis puntos principales:

—*Expansión y apertura de la UE*. Fue un tema medular, pues se le consideró indispensable para consolidar los fundamentos para la paz, la democracia, la libertad y la prosperidad en Europa.

—*Promoción del empleo de alto nivel en la UE*. El objetivo central fue que en los siguientes 10 años la Unión se consolidara como la economía más competitiva y dinámica del mundo, basada en el pleno empleo y la innovación tecnológica.

—*Medioambiente y desarrollo sustentable*. La protección del medioambiente y la promoción del desarrollo económico sustentable fueron puntos centrales de la agenda de cooperación entre los países miembros.

—*Promoción de la equidad de género*. La igualdad de género y la equidad de oportunidades, principalmente laborales, fue y sigue siendo de gran importancia para Suecia, pues se asume como una cuestión de democracia y justicia.

—*Cooperación UE-Rusia*. Suecia considera que la cooperación con Rusia es condición *sine qua non* para la estabilidad europea.

—*Transparencia y modernización administrativa de la UE.* Suecia impulsó la introducción de medidas administrativas que permitieran modernizar e incrementar la eficiencia y transparencia en la Unión.

La coalición de centro-derecha y la presidencia europea (2009)

Durante el segundo semestre de 2009, ocho años después de su primera presidencia europea, Suecia ejercerá de nuevo este cargo, ahora bajo el actual gobierno moderado. En esta ocasión, la agenda se compone de cinco puntos esenciales:

—*Cambio climático, energía y medioambiente.* Estos tres rubros constituyen la parte central de la agenda sueca, con la mayoría de sus esfuerzos encaminados a lograr un acuerdo internacional en materia medioambiental, que pueda ser anunciado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que se celebrará en Copenhague, en diciembre de 2009.

—*Empleo, crecimiento y competitividad.* Al igual que en 2001, la creación de empleo y el fomento del crecimiento económico y la competitividad entre los miembros de la Unión son temas que Suecia impulsará ampliamente, así como la reestructuración de la arquitectura financiera internacional con regulaciones más estrictas.

—*Una Europa más segura y transparente.* Para Suecia era prioritaria la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a principios de 2009 por varias razones, entre ellas, la propuesta institucional de una estrategia de seguridad común, ya que el país escandinavo no es parte de ninguna alianza militar. La negativa irlandesa para ratificar este tratado modificó de manera significativa los planes suecos en materia de seguridad común.

—*La región báltica.* El objetivo principal de la estrategia para esta región, prioritaria para Suecia, será la promoción

de oportunidades para las pequeñas y medianas empresas. El gobierno sueco considera que el desarrollo de la investigación y la innovación son componentes fundamentales para la competitividad regional y medios para contrarrestar los embates de la actual crisis económica, que ha golpeado fuertemente a los países bálticos. Recordemos que el extraordinario crecimiento de la región en los últimos años se debió en gran medida al financiamiento y la inversión extranjera, con una importante participación sueca.

—*La UE como actor global y su continua expansión.* Suecia apoyará la expansión de la UE, incluyendo a Turquía, Croacia, el resto de los países balcánicos y Ucrania.

Como se observa, el contenido de las dos agendas es muy similar. Para explicar estas coincidencias es importante comprender que los temas esenciales en ambas se refieren a cuestiones centrales para el gobierno y la sociedad civil en Suecia; cuestiones, podríamos decir, de orgullo nacional, como son los significativos avances en el desarrollo de tecnologías limpias y el cuidado del medioambiente; el respeto de los derechos laborales; la igualdad de oportunidades y la transparencia en el manejo institucional y de los recursos públicos. El gobierno puede cambiar, pero no estos asuntos que son sustanciales para el país y sus ciudadanos.

Habría que detenerse ahora en las diferencias, que se deben principalmente a las circunstancias externas. En la primavera de 2001, la UE tenía 15 miembros, mientras que en 2009 tiene 27, lo que significa, *inter alia*, una mayor coordinación logística. En 2009 habrá elecciones del Parlamento Europeo y se nombrará una nueva comisión, por lo que se espera que los trabajos de ambos requieran de algún tiempo para despegar, lo que no sucedió en la primera presidencia.

Es pertinente considerar que la presidencia sueca de la UE en el segundo semestre de 2009 será corolario de un proyecto

común de agenda con las presidencias de Francia y República Checa que le precedieron. De haberse ratificado el Tratado de Lisboa (y haber entrado en vigor en enero de 2009), uno de los principales retos para Suecia hubiera sido su instrumentación. Ante el actual escenario, el país escandinavo tendrá que trabajar con las instituciones y procedimientos vigentes del Tratado de Niza, lo que sin duda dificultará la realización plena de los objetivos de su agenda. Asimismo, es probable que la actual crisis de confianza del gobierno checo impida la conclusión de algunos puntos de la agenda de su presidencia de la UE, mismos a los que Suecia tendrá que dar seguimiento.

Conclusiones

La promoción de la democracia, los derechos humanos y el cuidado del medioambiente son aspectos fundamentales para la política exterior sueca. De igual forma lo es su participación en la Unión Europea, dentro de la cual desea ejercer un papel de liderazgo en cuestiones ambientales, energéticas y de seguridad. El gobierno del primer ministro Fredrik Reinfeldt considera necesario que la Unión se convierta en una fuerza militar preventiva, razón por la cual la expansión a Turquía, Ucrania y los Balcanes resulta indispensable para consolidar un eje de seguridad en Europa Oriental. Importante es también la cooperación con sus vecinos en Escandinavia y la región báltica, en la que tiene fuertes intereses económicos. Contrarrestar la influencia de Rusia en el norte de Europa y mantener una cercana relación con Estados Unidos, en la que Suecia pueda consolidarse como uno de los principales interlocutores con la UE, son también intereses centrales.

Por motivos de espacio, el presente ensayo no abordó el aspecto comercial de la política exterior sueca. Para la tesis que

nos ocupa, baste mencionar que si bien los partidos socialistas presentan una postura más moderada en términos de apertura comercial, tanto socialdemócratas como liberales son proclives al libre comercio, pues saben que la economía del país es absolutamente dependiente de sus exportaciones y que ha sido precisamente la desregulación comercial lo que en los últimos 150 años ha permitido a Suecia pasar de ser una nación pobre a convertirse en el próspero país que es hoy día.

Tal vez las principales virtudes del modelo político y del desarrollo económico de Suecia han sido la planeación y la coherencia en la instrumentación de los programas gubernamentales con una visión de largo plazo. Tanto la apertura política como la liberalización económica se han llevado a cabo gradualmente, con las garantías legales e institucionales adecuadas para salvaguardar los intereses nacionales, públicos y privados.

Al margen de diferencias ideológicas e intereses políticos, partidos socialistas y no socialistas han logrado dar continuidad a un modelo de desarrollo y a un proyecto de nación, que ha sabido combinar las bondades de una economía de mercado, el principio de igualdad de oportunidades del socialismo y muchas de las libertades de una democracia. Un sistema educativo sin distinciones y el respeto irrestricto a la ley y al derecho de los otros han hecho que la alternancia política sea una práctica regular y deseable en la vida del país.

Sin duda, hay mucho que aprender del modelo sueco. En la difícil coyuntura en la que se encuentra la economía global, tal vez sea momento de repensar los beneficios de un capitalismo regulado y enfocado en el bienestar social.