

ESTONIA: Analizando la «fórmula» del mejor experimento democrático de la Unión Europea

AMAURY MIGUEL VALDIVIA FERNÁNDEZ



ESTONIA: ANALIZANDO LA «FÓRMULA» DEL MEJOR EXPERIMENTO DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN EUROPEA

10 DE SEPTIEMBRE 2020

POR **Amaury Miguel Valdivia Fernández**

Al margen de los cambios en la administración, desde la década de 1990 la prudencia fiscal y la promoción de la economía del conocimiento han sido denominador común en las agendas de gobierno. Al renovar su mandato, el año pasado, el actual Ejecutivo confirmó como líneas de su gestión el incremento de la población, la integración y protección sociales, el impulso al desarrollo y el fortalecimiento de la seguridad nacional, continuando en muchos aspectos el programa de su rival y antecesor, el Partido de la Reforma. A casi treinta años de que la bandera tricolor regresara al Castillo de Toompea, la más reciente edición del Índice de Transformación de Bertelsmann (BTI, por sus siglas en inglés) vuelve a confirmar el buen desempeño de Estonia en la promoción de la democracia y la economía de mercado.



AMAURY MIGUEL VALDIVIA FERNÁNDEZ Es Licenciado en Periodismo por la Universidad Central Marta Abreu de Las Villas (2009). Máster en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz (2016). Reportero entre 2009 y 2018 del periódico estatal Adelante, en Cuba. Colaborador habitual con medios de prensa de Cuba, España, Suecia y Uruguay.

ÍNDICE

Introducción.....	4
El Índice de Transformación de Bertelsmann y su visión de Estonia.....	5
Transformación política	7
Transformación económica	9
Índice de gobernanza	13
Conclusiones.....	17



Introducción

Uno de cada cuatro estonios se considera étnicamente ruso. Su proporción es incluso mayor en regiones como la de la capital, Tallin, donde esa minoría constituye el 40% de la población, y en el nororiente del país, cuya principal ciudad, Narva, registra al 95% de sus residentes como ruso hablantes. Significativamente, allí todos los carteles públicos están escritos en estonio, el único idioma oficial.

La mayoría de los estonios de origen ruso emigró a la pequeña nación báltica luego de la Segunda Guerra Mundial, a lo largo de las cinco décadas en que Estonia formó parte de la Unión Soviética. Entre los historiadores y políticos locales es ampliamente compartido el criterio de que durante esos años el país estuvo sometido a una ocupación ilegal, de la que los emigrados formaron parte y en muchos casos se beneficiaron. Por eso, al restablecerse la independencia en 1991, las autoridades se apresuraron a promulgar normas que limitaran sus posibilidades de convertirse en ciudadanos de la nueva república.

Aunque los requisitos para obtener la ciudadanía se flexibilizaron desde entonces – en parte para atender a exigencias de la Unión Europea–, hasta un 10% de la población debió acogerse a ciudadanía extranjera (mayormente de la Federación Rusa) y un 6% permanece como apátrida.

La división étnica nunca ha llegado a convertirse en una escisión en toda regla, pero tiene importantes consecuencias políticas. El ejemplo más notable es el de la jefatura del gobierno nacional, que desde noviembre de 2016 ejerce Jüri Ratas, líder del centro-izquierdista Partido del Centro (KE, por sus siglas en el idioma local). Su ascensión al cargo de Primer Ministro se produjo luego de una crisis institucional, y de la firma de un acuerdo de coalición con socialdemócratas y popular-conservadores al que el KE entró en condición de socio mayoritario por cuenta del respaldo de la comunidad ruso hablante.



Ese grupo poblacional ha sido un caladero de votos para el KE desde la década de 1990. La importancia de su respaldo se puso de manifiesto luego de las elecciones generales de marzo de 2019, cuando la tradicional fragmentación del sufragio estuvo a punto de sacar a Ratas de la casa de gobierno. Su fuerza, que quedó segunda con casi un 6% de votos menos que el Partido de la Reforma (RE), consiguió mantenerse en posición de negociar la primera magistratura gracias al control indiscutible de tres de los doce distritos electorales en que se divide Estonia (los dos de mayoría rusa en el área metropolitana de Tallin y el de Narva).

En un Estado parlamentarista el peso de una comunidad de votantes suele resultar mayor al que en teoría debiera corresponderle por su valor nominal cuando sus simpatías se manifiestan de manera compacta en favor de una opción política. Tal es el caso de la democracia estonia, marcada –a la vez– por la discriminación consistente hacia la minoría de origen ruso, y por el protagonismo de esa misma colectividad en la conformación de las últimas administraciones nacionales.

El Índice de Transformación de Bertelsmann y su visión de Estonia

Al restablecer su independencia Estonia adoptó un modelo de economía de mercado basado en el libre comercio, la privatización de activos públicos y la búsqueda de inversionistas extranjeros. Luego de una profunda recesión, a partir de mediados de la década de 1990 esa política impulsó un crecimiento promedio del 7.1% anual, que se mantuvo hasta la Gran Recesión de 2008-09.

Avalado por sus buenos indicadores, en 1999 el país se incorporó a la Organización Mundial del Comercio, en 2010 se convirtió en la primera ex república soviética integrada a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y un año más tarde obtuvo su membresía dentro de la Unión Monetaria y Económica Europea.

Fueron logros importantes, pero sin lugar a dudas los más significativos tuvieron lugar en 2004, cuando junto a las demás repúblicas bálticas Tallin fue admitida en los dos organismos fundamentales para su agenda estratégica: la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Los gobiernos de los tres estados consideran esa condición la única garantía para su integridad territorial y soberanía. Por eso, a poco de recuperar su independencia «construyeron argumentos sólidos y congruentes con la finalidad de convencer a sus respectivas sociedades, a los Estados Unidos, a la Unión Europea y a Rusia de que su regreso a Europa era inevitable [... fue] una integración que respondió a los intereses de los miembros de ambos organismos,



AVALADO POR SUS BUENOS INDICADORES, EN 1999 EL PAÍS SE INCORPORÓ A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, EN 2010 SE CONVIRTIÓ EN LA PRIMERA EX REPÚBLICA SOVIÉTICA INTEGRADA A LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), Y UN AÑO MÁS TARDE OBTUVO SU MEMBRECÍA DENTRO DE LA UNIÓN MONETARIA Y ECONÓMICA EUROPEA.

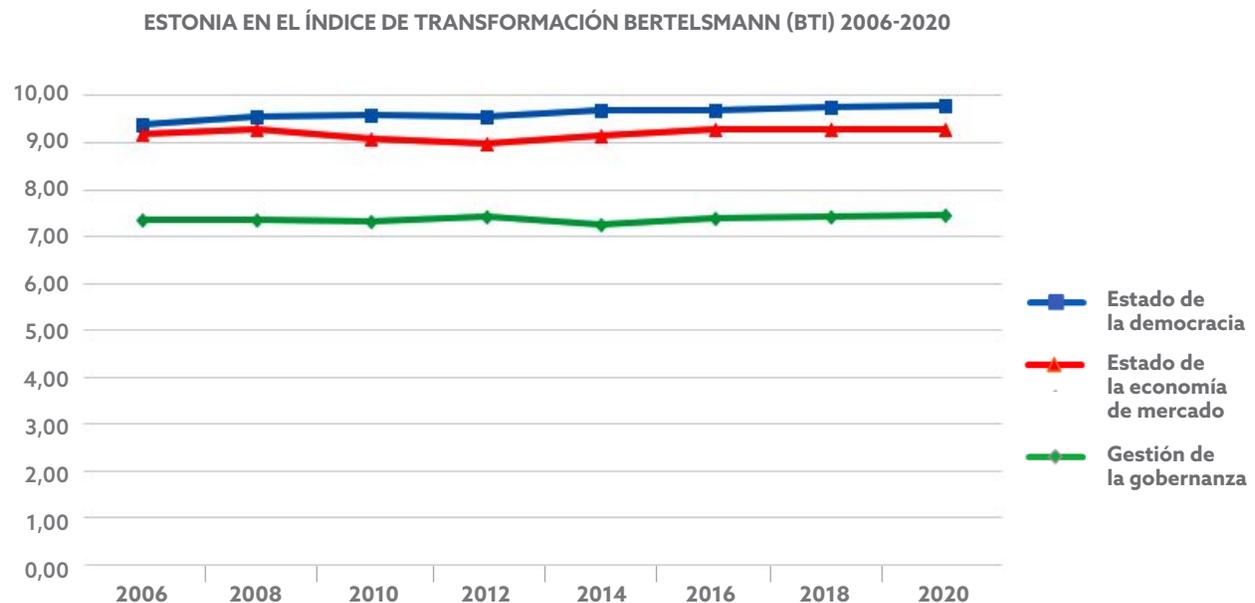


en particular en materia de seguridad», señala en un artículo sobre el tema el académico mexicano Pedro Manuel Rodríguez Suarez.¹

A casi treinta años de que la bandera tricolor regresara al Castillo de Toompea, la más reciente edición del Índice de Transformación de Bertelsmann (BTI, por sus siglas en inglés) vuelve a confirmar el buen desempeño de Estonia en la promoción de la democracia y la economía de mercado.

El BTI es elaborado desde 2006 por la fundación alemana Bertelsmann, con el objetivo de analizar los procesos de transformación social en naciones del mundo no desarrollado o que transitan hacia regímenes abiertos en política y economía. Apela a una perspectiva comparada, basada en los índices de Estado y Gobernanza. El primero, se cuantifica promediando las evaluaciones relativas al estado de la democracia y de la economía, y el segundo, atendiendo a las dificultades con las que deben lidiar las autoridades y su resolutivez.

La edición del BTI en 2020 –que abarca desde febrero de 2017 a enero de 2019– otorga a Estonia una sólida calificación de 9.54 en el Índice de Estado (la segunda mejor entre los 137 países evaluados), y de 7.46 en el Índice de Gobernanza (primer escalafón). De hecho, 7 de los 17 criterios tenidos en cuenta por el estudio alcanzan en la república báltica la valoración máxima (10 puntos), otros 6 superan las 9 unidades y 3 se ubican entre 8 y 9 (Eficiencia de recursos, Creación de consenso y Nivel de desarrollo socioeconómico). En cuanto al Nivel de dificultad, el país se mantiene en su marcación «histórica» de 1.7 puntos.



1 Las repúblicas bálticas frente a Europa y Rusia. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México, 2015.



Con respecto al Índice de 2018, los registros de Tallin solo se modifican en los criterios de Condición de Estado (que mejora tres décimas, para alcanzar 9.8 puntos) y Creación de Consenso (con una caída de dos fracciones, hasta las 8.6 unidades).

Transformación política

La base del BTI son 52 indicadores, que distribuidos entre los criterios de evaluación mencionados, determinan la calificación final de los índices de Estado y Gobernanza. De esos indicadores, 18 califican el proceso de Transformación Política, que en Estonia alcanza un aprobado notable: 10 han recibido siempre la evaluación máxima y otros 4 la han merecido durante la mayor parte del período. Únicamente quedan fuera de esa condición los acápites de Identidad hacia el Estado (que de 7 puntos en 2006 pasó a 9 en esta edición), y Sistema de partidos, Grupos de interés y Capital social (con tránsitos de 8 a 9 unidades, en cada caso).

La aprobación del sistema democrático es alta entre los ciudadanos de la república. En 2012, el 85% consideró «muy importante vivir en un país gobernado de forma democrática», 3 puntos porcentuales por detrás del promedio de la Europa comunitaria e Israel, pero un 2% más que la valoración compendiada en una docena de países de la antigua órbita comunista.

A diferencia de otras «repúblicas populares», Tallin no sufrió conflictos armados durante su tránsito a la democracia. El uso de la fuerza se ha mantenido como monopolio exclusivo del Estado, que goza de un alto grado de legitimidad incluso entre la minoría étnica eslava. Cuando en 2014, al calor de la guerra en Ucrania, la actividad militar del Kremlin se intensificó en la zona limítrofe, la tensión no escaló más allá del secuestro de un oficial de policía estonio que luego fue canjeado por un espía ruso.

Se espera que el riesgo de incursiones, o de ataques bajo el modelo de la llamada guerra híbrida, sea zanjado con la instalación permanente de fuerzas de la OTAN y la ampliación de los principios de defensa colectiva del ente noratlántico. Sin embargo, un aspecto que Tallin no debe descuidar es el de los ciudadanos extranjeros y «no ciudadanos» residentes en su territorio. Si bien los programas de naturalización han resultado mayoritariamente exitosos, en los últimos años se aprecia una disminución en el número de incorporaciones al registro de identidad; en 2018 solo 731 personas completaron los trámites de ciudadanía.

El extrañamiento de una parte de su sociedad representa un peligro potencial, considera el analista Andrés González Martín, del Instituto Español de Estudios Estratégicos. El 90% de la electricidad de Estonia se genera en plantas situadas en Narva, que a la vez



A DIFERENCIA DE OTRAS «REPÚBLICAS POPULARES», TALLIN NO SUFRIÓ CONFLICTOS ARMADOS DURANTE SU TRÁNSITO A LA DEMOCRACIA. EL USO DE LA FUERZA SE HA MANTENIDO COMO MONOPOLIO EXCLUSIVO DEL ESTADO, QUE GOZA DE UN ALTO GRADO DE LEGITIMIDAD INCLUSO ENTRE LA MINORÍA ÉTNICA ESLAVA.



proporcionan importantes ingresos a cuenta de la exportación de energía a las demás repúblicas bálticas y a los países nórdicos. La concentración de tan estratégico sector «en una ciudad con una abrumadora mayoría de habitantes de origen ruso, justo en la frontera con la federación rusa, donde menos de la mitad de la población tiene nacionalidad estonia por la imposibilidad de obtener la ciudadanía al desconocer el idioma nacional, es un grave riesgo. Un riesgo que se incrementa si tenemos en cuenta que la red eléctrica de Estonia sigue conectada con la rusa».²

De acuerdo con un reporte reciente de la agencia EFE³, antes de 2025 no estarán terminados los trabajos necesarios para que Estonia, Letonia y Lituania puedan desenchufarse de la red rusa y acoplarse al sistema europeo. E incluso entonces es probable que se produzcan objeciones al paso, fundamentalmente de parte de Tallin y Riga, muy implicadas en el comercio de energía.

Al margen de ese inconveniente, Estonia tiene a su favor contar con una amplia libertad religiosa y un alcance limitado de las agrupaciones confesionales. La Iglesia Evangélica Luterana –la más cercana a la condición de «oficial»– suele influenciar de manera indirecta en temas como la igualdad de género y los derechos de las minorías sexuales, y hacia 2014 secundó a los diputados que en el Parlamento se oponían al establecimiento del matrimonio igualitario (en definitiva, el país fue el primero de la extinta Unión Soviética en promulgarlo). En contraposición, la administración pública ha ganado prestigio desde la independencia, merced del masivo empleo de la tecnología y el bajo nivel de corrupción.

La administración pública, la gestión del gobierno y los derechos civiles (libertad de expresión, asociación...) sobresalen entre los indicadores mejor puntuados por el BTI desde sus primeras ediciones. En los últimos años se les sumó –también con el máximo escalafón– el apartado de Elecciones libres y justas, que gestiona un comité nacional imparcial. A su cargo está la organización de los comicios por el tradicional esquema de colegios y en la modalidad online, que entró en vigor en 2005 y en las elecciones más recientes ha representado un tercio del total de sufragios. El principal punto de atención en cuanto a este tema tiene que ver con la mencionada «identificación étnica» de una parte del electorado, que ha incidido en la formación de los últimos gobiernos. En contraposición, la completa independencia que rige entre los poderes del Estado, y del sistema judicial frente a las autoridades, contribuye al buen desempeño de las instituciones democráticas y la protección de los ciudadanos frente



LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA GESTIÓN DEL GOBIERNO Y LOS DERECHOS CIVILES (LIBERTAD DE EXPRESIÓN, ASOCIACIÓN...) SOBRESALEN ENTRE LOS INDICADORES MEJOR PUNTUADOS POR EL BTI DESDE SUS PRIMERAS EDICIONES.

² Las Repúblicas Bálticas cumplen 100 años. Instituto Español de Estudios Estratégicos. España, 2018.

³ Los Bálticos cortan lazos eléctricos con Rusia pero disienten en el recambio. *La Vanguardia*. España, 2020. <https://www.google.com/amp/www.lavanguardia.com/vida/20200709/482196922422/los-balticos-cortan-lazos-electricos-con-rusia-pero-disienten-en-el-recambio.html%3ffacet=amp>



a posibles abusos de poder. La asunción al gobierno del Partido del Centro, en 2016, sirvió de marco para la eliminación de los conflictos que persistían entre el gobierno central y la administración citadina de Tallin, y para completar un programa de reorganización territorial que redujo las municipalidades de 213 en 2014 a 79 en 2017, en busca de mayor eficiencia.

El Sistema de partidos ha acompañado la evolución del país. El BTI 2020 destaca la organización que caracteriza a las principales formaciones, con grupos parlamentarios altamente disciplinados y relativamente pocas disensiones internas en cuanto a estrategias y selección de candidatos. Un momento importante en la vida política local tuvo lugar en 2016, con la salida del cargo del líder histórico del KE, Edgar Savisaar, y el ascenso de Ratas, relevo que a juicio de analistas locales marcó el final de la transición post soviética.

La calificación de 9 puntos que mantiene el Sistema de partidos es también la asignada al desempeño de los Grupos de interés. A pesar de que la libertad de asociación es garantizada por la Constitución, el sistema de representación de intereses y mediación es débil, y buena parte de las organizaciones no gubernamentales desarrollan una existencia formal. La Fundación para la Reforma de la Gobernanza, un proyecto creado en 2018 por un grupo de 26 hombres y mujeres con alto perfil en el ámbito del emprendimiento, pretende incidir en esta cuestión. Sus esfuerzos están en concordancia con los del ejecutivo actual, que en 2018 retomó los tradicionales encuentros tripartitos entre gobierno, empleadores y empleados –luego de un prolongado hiato–, y ha propiciado un moderado incremento de la influencia de los grupos de presión y las uniones de trabajadores.

Parece ser una apuesta por elevar el Capital social, el cual desde hace años es evaluado por el BTI con una calificación de 9 puntos. Si bien entre los estonios la aprobación de la democracia remite a los indicadores de la Unión Europea, y en la Encuesta Social Europea de 2016-17 el 40% aseguró confiar en sus compatriotas, en temas como los de la incorporación a programas de voluntariado y participación ciudadana la media del país se ubica muy por detrás de los estándares comunitarios. Como reminiscencia del período soviético una buena parte de la población sigue considerando que las iniciativas deben partir del Estado o las grandes instituciones privadas.



COMO REMINISCENCIA DEL PERÍODO SOVIÉTICO UNA BUENA PARTE DE LA POBLACIÓN SIGUE CONSIDERANDO QUE LAS INICIATIVAS DEBEN PARTIR DEL ESTADO O LAS GRANDES INSTITUCIONES PRIVADAS.

Transformación económica

Estonia consigna su mejor y peor desempeño histórico entre los siete criterios con que el BTI evalúa el estado de la transformación económica. Los extremos de esa escala son las puntuaciones relativas a la Propiedad privada (que desde 2006 se ha mantenido en 10) y el Nivel de desarrollo socioeconómico (inamovible en 8 unidades).



Del resto de los criterios tenidos en cuenta, dos llevan alrededor de una década mereciendo la máxima calificación (Organización del mercado y competitividad, y Estabilidad monetaria y fiscal) y tres se mueven en torno a los 9 puntos que les otorga la última edición del BTI (Régimen de bienestar, Rendimiento económico y Sostenibilidad).

Inevitablemente, llama la atención que en un país con una progresión tan sólida un criterio no consiga mejorar su performance. La contradicción se hace más significativa al repasar las estadísticas locales en temas como el de la incorporación de la mujer a la educación superior, desigualdad y reducción de la pobreza, en las que la pequeña nación mejora los promedios de la Unión Europea. Sin embargo, esos buenos resultados se ven mediatizados por las diferencias que separan a las distintas comunidades y géneros.

Entre los 14 indicadores tenidos en cuenta para calificar la transformación económica tiene particular impacto la inequidad de género dentro del mercado laboral (de las más grandes en Europa Central y del Este). Aunque Estonia exhibe uno de los mejores índices de incorporación femenina al empleo, en promedio los salarios de las mujeres son 25% inferiores a los de los hombres, marcando una de las brechas más profundas de toda la UE (9 puntos por encima de la media comunitaria en 2016, según Eurostat). Las diferencias étnicas son el otro punto de atención para las autoridades de Tallin. El 29% de los integrantes de la minoría eslava (rusos, ucranianos...) se halla en condición de pobreza relativa, por un 20% de sus connacionales estonios étnicos. La división se repite en ámbitos como empleo, salud y vulnerabilidad social.

No es casual que las Barreras socioeconómicas se mantengan como el indicador más discreto dentro de la tabla estadística del país.

La principal arma para cerrar esas brechas de inequidad está en el crecimiento de la economía, que luego de la parálisis ocasionada por la Gran Recesión ha vuelto a superar el 5% anual. En consecuencia, el desempleo cayó del 16.9% que se contabilizaba en 2009 a 5.8% en 2017 (casi dos puntos por debajo de la media continental).

Un artículo redactado en conjunto por la consultora Bloomberg y la revista española *El Economista*, a mediados de 2018 resaltó la distancia marcada por Estonia respecto a sus vecinos, merced de «un salario bruto mensual medio de 1270 euros, mientras que en el caso de Letonia son 926 euros brutos y en Lituania unos 900 euros». Aunque su buen desempeño no conjura el sino de la crisis demográfica –común a todo el antiguo espacio comunista–, Tallin ha sabido desarrollar con éxito las reformas, aprovechar la «estrecha conexión con Helsinki [... donde] muchos estonios trabajan durante el día [... y] vender



**LAS DIFERENCIAS
ÉTNICAS SON EL OTRO
PUNTO DE ATENCIÓN**

**PARA LAS AUTORIDADES
DE TALLIN. EL 29% DE
LOS INTEGRANTES DE LA
MINORÍA ESLAVA (RUSOS,
UCRANIANOS...) SE HALLA
EN CONDICIÓN DE POBREZA
RELATIVA, POR UN 20% DE SUS
CONNACIONALES ESTONIOS
ÉTNICOS.**



su marca y su talento como líder digital de la UE», se detalla. «En las próximas décadas, Estonia podría perder un 25% de su población [...] pero los demás lo tienen aún más difícil»⁴, concluye el texto.

Para entendidos, el escenario que se abre ante los estados bálticos remite en muchos aspectos al enfrentado por Irlanda a comienzos de la década de 1980, cuando el nivel de su economía la ubicaba a la zaga del Reino Unido y la mayoría de los países de Europa Occidental. Fue una condición que los irlandeses consiguieron rebasar a cuenta de incentivos fiscales y una activa política de atracción de inversiones.

Se trata de un campo en el que los estonios han logrado avances notables. La política de privatizaciones fue emprendida desde la reanudación de su vida independiente, y salvo por un contado número de compañías «estratégicas» (como las principales plantas de energía o los ferrocarriles), el grueso de la actividad económica se encuentra en manos privadas. En fechas recientes, el puerto de Tallin fue parcialmente privatizado bajo un esquema de copropiedad que se estudia también para el sistema de correos y la aerolínea nacional (Nórdica, refundada en 2015).

En su evaluación de indicadores como Derechos de propiedad y Empresas privadas, el BTI ha otorgado siempre las máximas calificaciones a Estonia, reconociendo la claridad de su legislación, la ausencia de prácticas discriminatorias respecto a los inversionistas extranjeros y lo expedito de sus procedimientos para la creación de empresas. En 2019 el Banco Mundial la ubicó en el sexto puesto entre los países que menor tiempo y trámites demandan para establecer un nuevo emprendimiento (hasta un máximo de 18 días y tres permisos diferentes).

Quienes pretenden asentarse allí tienen a su favor aspectos como la Estabilidad fiscal y monetaria, y las normas acerca de Organización del mercado promulgadas por gobiernos sucesivos. La prudencia fiscal sobresale entre el resto de los integrantes del bloque comunitario, reconocen los redactores del Índice. Solo en coyunturas como la de la crisis de 2008-09 se permitieron desajustes en las cuentas del Estado y se revisaron las disposiciones fiscales.

En paralelo, las calificaciones de 10 puntos a las Políticas sobre competencia, de Liberalización del comercio exterior y Sistema bancario, evidencian el amigable ecosistema para los negocios existente. Estonia es, de hecho, uno de los pocos miembros



LA PRUDENCIA FISCAL SOBRESALE ENTRE EL RESTO DE LOS INTEGRANTES DEL BLOQUE COMUNITARIO, RECONOCEN LOS REDACTORES DEL ÍNDICE. SOLO EN COYUNTURAS COMO LA DE LA CRISIS DE 2008-09 SE PERMITIERON DESAJUSTES EN LAS CUENTAS DEL ESTADO Y SE REVISARON LAS DISPOSICIONES FISCALES.

⁴ La otra cara de los países bálticos; el éxito económico no taponó la sangría demográfica. El Economista. España, 2018. <https://google.com/amp/s/www.economista.es/economia/amp/9090206/La-otra-cara-de-los-paises-balticos-el-exito-economico-no-taponó-la-sangría-demográfica>



de la Unión Europea que ha establecido sanciones criminales para quienes infrinjan las normas antimonopolio. Un reporte de la Comisión Europea señala cómo desde 2017 el mercado de energía local ha experimentado una competencia renovada –y beneficiosa para los consumidores– debido a la liberalización impulsada por el Ejecutivo. A las facilidades otorgadas por la administración siguieron fuertes inversiones en la infraestructura de generación y en las redes de suministro de gas y electricidad.

Los efectos positivos de la estrategia de promoción económica alcanzan además al sistema bancario. Si bien durante el bienio que analiza el presente Índice un banco estonio fue cerrado por el gobierno de Dinamarca bajo acusaciones de «lavado» de dinero, el resto del sector se ha mantenido funcionando sin mayores incidencias. El mercado bancario es dominado por tres subsidiarias de casas suecas, que en conjunto gestionan el 80% de las operaciones. Un indicador en rojo sobre el panel de los decisores es el alto grado de endeudamiento que experimentan los presupuestos familiares, en el entorno del 80% de su renta bruta. El grueso de esa deuda se registró poco antes de la crisis de 2008-09, resalta la OCDE.



LAS PENSIÓN MÍNIMA CRECIÓ UN 29% DESDE 2014 (HASTA LOS 500 EUROS MENSUALES) Y LAS PRESTACIONES PARA FAMILIAS CON DESCENDENCIA SON AHORA DE 720 EUROS AL AÑO POR CADA PEQUEÑO (1 200 A PARTIR DEL TERCER NIÑO).

La toma de préstamos parece ser consecuencia directa de la fragilidad de algunas de las redes de seguridad social que se considerarían comunes a las naciones de la Unión Europea. Como señala el BTI 2020, persisten problemas con la cobertura de los servicios de salud: no están asegurados grupos como el de los adultos sin empleo y con dificultades para aplicar a las pensiones y ayudas sociales (alrededor del 6.5% de la población). Pese a lo envejecido de su pirámide demográfica, en Estonia el «gasto público en salud (5% del Producto Interno Bruto) es mucho menor que en el resto de la UE (8.4%) [... Aunque] la satisfacción con la calidad de los cuidados sanitarios es alta, el sistema tiene retos por solucionar, particularmente en cuanto al acceso, los plazos de espera y la desigualdad».

En su esfuerzo por impulsar la igualdad de oportunidades (calificada desde 2006 con 9 puntos), Tallin ha incrementado en años recientes las ayudas a colectivos vulnerables. Las pensión mínima creció un 29% desde 2014 (hasta los 500 euros mensuales) y las prestaciones para familias con descendencia son ahora de 720 euros al año por cada pequeño (1 200 a partir del tercer niño).

Aunque en la misma cuerda se ha pretendido impulsar una política de «estonización» de la enseñanza –limitando las clases en ruso, que en la actualidad cubren a una cuarta parte de la matrícula nacional– los efectos en ese sentido han sido contraproducentes. Los desencuentros sobre el tema se mantienen incluso dentro del partido de gobierno. Representantes de la comunidad ruso hablante se oponen a la propuesta, que el Ejecutivo engloba dentro de un programa para ampliar las oportunidades de la



población eslava. Estadísticas oficiales reconocen que, a pesar de la recuperación de la última década, los ciudadanos de origen eslavo enfrentan una tasa de desempleo que duplica la de los estonios étnicos.

El debate sobre la etnicidad de la educación no opaca los esfuerzos para mejorar el salario de los docentes y las condiciones de los centros escolares, ni las buenas calificaciones obtenidas por el país en los últimos PISA (tercero del mundo en Ciencias, y entre los diez primeros en Lectura y Matemáticas). Unida a los avances en Política medioambiental (que desde mediados de la década el BTI califica con 9 puntos) e innovación y desarrollo, la educación se perfila como piedra angular en el esquema de desarrollo de la república. Atendiendo a sus logros en informatización de la sociedad, los más optimistas pronósticos no parecen infundados.

Índice de gobernanza

Pese a haber sido uno de los primeros países europeos afectados por la Covid-19, a mediados de mayo de este año, Estonia pudo anunciar que reabría las fronteras con sus vecinos bálticos. En el ínterin, había enfrentado la rápida propagación de la enfermedad en condados como el de la isla de Saaremaa, cumplido un estricto confinamiento y contenido el virus, contabilizando hasta mediados de agosto poco más de 2200 casos y 60 muertes.

Pensando en el «día después», el Gobierno se ha lanzado a promover las Visas Nómadas Digitales, un permiso que autoriza a los «extranjeros para vivir y trabajar legalmente en Estonia [incluido] un cupo de 90 días de viajes por Europa».

No es un programa nuevo ni exclusivo (también lo implementan países como Barbados y República Checa), pero ha sido en la nación báltica donde ha alcanzado mejores resultados. Desde su establecimiento en 2014, y hasta la llegada de la pandemia, más de 70 mil personas se habían acogido a él, en lo fundamental profesionales del teletrabajo que pueden desarrollar su vida en cualquier punto del planeta.

Entrevistado por la agencia *Euronews*, el director general de la e-Residencia, Otto Vatter, la consideró fundamental para «que la economía crezca un poco más y también para que haya más gente en Estonia».⁵

Las visas nómadas son una de las alternativas implementadas por las autoridades para enfrentar el decrecimiento de la población, sobre todo de la comprendida



PENSANDO EN EL «DÍA DESPUÉS», EL GOBIERNO SE HA LANZADO A PROMOVER LAS VISAS NÓMADAS DIGITALES, UN PERMISO QUE AUTORIZA A LOS «EXTRANJEROS PARA VIVIR Y TRABAJAR LEGALMENTE EN ESTONIA [INCLUIDO] UN CUPO DE 90 DÍAS DE VIAJES POR EUROPA».

⁵ Tras el confinamiento Estonia impulsa la 'Visa Nómada Digital'. Euronews, 2020. <https://www.google.com/amp/2020/08/01/tras-el-confinamiento-estonia-impulsa-la-visa-nomada-digital>



en edades laborales. «La significativa emigración de trabajadores –particularmente a Finlandia– [...] ha creado nuevos problemas sociales, como los de los niños que son dejados atrás por sus padres que trabajan en el extranjero», señala el BTI.

Estimaciones de organismos internacionales prevén que en 2080 la mitad de los estonios pudiera tener 64 o más años de edad, conformando un escenario de grandes presiones sobre el sistema público. El bajo nivel de natalidad (de alrededor de 1.6 hijos por pareja) deja pocos márgenes a la maniobra, toda vez que entre el electorado local predominan las posiciones contrarias a la inmigración «no cristiana» y proveniente de fuera del bloque comunitario.

La derechización de la sociedad se ha hecho más intensa en los últimos años, hasta el punto de convertir en tercera fuerza política al Partido Popular Conservador (ERKE), y llevarlo a la coalición de gobierno con el 17.8% de los votos en las elecciones de marzo de 2019. El acuerdo para integrar el nuevo Ejecutivo afectó por algún tiempo el respaldo del Partido de Centro entre sus seguidores ruso hablantes –debido a las posiciones ultraconservadoras del ERKE en cuanto al idioma y los derechos de las minorías–, pero lo habitual es que el interés por la política disminuya sensiblemente más allá de los períodos electorales.

Como resalta el BTI 2020, aunque el 31% de los estonios se halla integrado a organizaciones de la sociedad civil, entre estas predominan las de carácter cultural y deportivo, y solo uno de cada cinco ciudadanos participa con regularidad en actividades políticas o de voluntariado. Un estudio internacional reciente asignó a Estonia el puesto 109 del mundo en cuanto a solidaridad, ubicándola entre Albania y Rusia, por detrás de países más pobres (la encuesta manejaba variables como la donación de dinero a causas filantrópicas y la incorporación de las personas a proyectos de ayuda social). Coincidiendo con dicha valoración, el BTI ha calificado las Tradiciones de la sociedad civil con 2 puntos.

Un programa para promoción del activismo ciudadano, impulsado por el Gobierno desde 2015, busca cambiar ese orden de cosas y contribuir a que la conflictividad social no rebase sus márgenes históricos (la Intensidad de conflicto ha merecido desde 2006 una nota mayoritaria de 3 unidades).

De los 20 indicadores que maneja el BTI para evaluar la gestión de Gobernanza, los que tienen que ver con la Capacidad de dirección se cuentan entre los mejor calificados. Resalta de manera particular el acápite Priorización (10 puntos), puesto de relieve en el apego de las sucesivas coaliciones a las «políticas prioritarias del Estado». Al margen de los cambios en la administración, desde la década de 1990 la prudencia



**UN PROGRAMA
PARA PROMOCIÓN
DEL ACTIVISMO**

**CIUDADANO, IMPULSADO POR
EL GOBIERNO DESDE 2015,
BUSCA CAMBIAR ESE ORDEN DE
COSAS Y CONTRIBUIR A QUE
LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL
NO REBASE SUS MÁRGENES
HISTÓRICOS (LA INTENSIDAD
DE CONFLICTO HA MERECIDO
DESDE 2006 UNA NOTA
MAYORITARIA DE 3 UNIDADES).**



fiscal y la promoción de la economía del conocimiento han sido denominador común en las agendas de gobierno. Al renovar su mandato, el año pasado, el actual Ejecutivo confirmó como líneas de su gestión el incremento de la población, la integración y protección sociales, el impulso al desarrollo y el fortalecimiento de la seguridad nacional, continuando en muchos aspectos el programa de su rival y antecesor, el Partido de la Reforma. Una profunda reorganización de las municipalidades emprendida en tiempos del RE fue culminada luego de la ascensión al premierato de Ratas, por ejemplo.

La Implementación de políticas ha sido calificada desde 2006 con 9 puntos, y la Coordinación, con calificaciones alternas de 8 y 9 unidades. Una muestra de los esfuerzos por conciliar las políticas de Estado se produjo en 2018, cuando el gabinete no llegó a un acuerdo respecto al Pacto Mundial sobre Migración promovido por las Naciones Unidas. Ante la falta de consenso, el Primer Ministro delegó en el parlamento la potestad de decidir en cuanto al tema (en definitiva, Tallin suscribió el tratado).

A pesar de los esfuerzos por promover la transparencia, y de varias leyes contra el peculado que entraron en vigor durante la última década, una indagación del Eurobarómetro, en 2017, reveló que la mayoría de los estonios piensa que la corrupción está extendida dentro de los partidos (59%) y las administraciones locales y nacional (56%). La pretendida supervisión de las agrupaciones políticas quedó en entredicho tras casos como el de Edgar Savisaar, líder histórico del KE, acusado de recibir fondos de empresarios con vínculos en la Federación Rusa, y de varios miembros de la cúpula del Partido de la Reforma, que se habrían beneficiado de la corrupción que imperaba en el puerto de Tallin.

La mala opinión sobre la clase política tradicional viene beneficiando a la ultraderecha desde 2015, aproximadamente. Como resalta el BTI 2020 (que en su última edición rebaja a 9 puntos la calificación del país en cuanto a Actores anti-democráticos), los popular-conservadores han sabido capitalizar sus críticas al modelo de democracia representativa. No existen, sin embargo, cuestionamientos hacia la economía liberal de mercado y de los esfuerzos por reducir la burocracia estatal.

Junto con las posiciones de extrema derecha, el conflicto subyacente entre la mayoría étnica estonia (68% del censo) y la minoría ruso hablante (25%) se perfila como la principal causa de cisma en la sociedad local (el BTI lleva años puntuando de 7 la Capacidad de gestión de conflictos). Por lo general, ambas comunidades viven separadas y asumen diferentes interpretaciones respecto a la política y la historia nacionales. La ascensión al Gobierno del KE se inició a comienzos de siglo partiendo de lo que analistas consideran sus bases: las municipalidades de mayoría étnica rusa en el área metropolitana de Tallin y el noreste del país.



**LA MALA OPINIÓN
SOBRE LA CLASE
POLÍTICA TRADICIONAL
VIENE BENEFICIANDO A LA
ULTRADERECHA DESDE 2015,
APROXIMADAMENTE. COMO
RESALTA EL BTI 2020 (...), LOS
POPULAR-CONSERVADORES
HAN SABIDO CAPITALIZAR
SUS CRÍTICAS AL MODELO DE
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.**



Ante los peligros del populismo conservador y la división étnica, una parte de la población ha intensificado su activismo (desde 2010, el BTI puntúa la Participación de la sociedad civil con 9). En 2012 intelectuales prominentes firmaron un documento conocido como la Carta de los Doce, demandando que se fortaleciera la democracia frente a los escándalos de financiación ilegal protagonizados por los principales partidos. Una plataforma digital creada a partir de aquel llamamiento –la Asamblea del Pueblo– ha impulsado la supervisión ciudadana sobre la política y la actividad de gobierno, y logró que el Ejecutivo conformara una Fundación Nacional para la Sociedad Civil. En años recientes, las uniones de trabajadores han organizado huelgas nacionales, y se han producido campañas de diverso signo en temas como el matrimonio igualitario.

Sin embargo, la Reconciliación (8 puntos BTI) es todavía un tema pendiente. Los mayores desencuentros giran en torno al papel del régimen soviético y el Ejército Rojo en la historia nacional, y suelen reavivarse ante las conmemoraciones de la Segunda Guerra Mundial y la independencia. La Presidencia de la República ha promovido el trabajo de una comisión sobre crímenes contra la humanidad y un instituto de la memoria histórica, pero ambas iniciativas parten de la premisa de descalificar el medio siglo de poder soviético, lo que genera rechazo entre la comunidad eslava.

Mirando al futuro, Tallin tiene a su favor la fuerte implicación que ha alcanzado en organismos internacionales y regionales (los tres indicadores relacionados con el tema vuelven a merecer la calificación máxima). Desde 2007 los Fondos Estructurales de la Unión Europea han afluído hacia la república báltica en una magnitud que ha llegado a situarlos en el orden del 2% de los PIB's anuales y ha permitido la modernización de infraestructuras, el desarrollo de la economía del conocimiento, y la informatización de la educación y el aparato estatal. Estonia es desde hace tiempo el más creíble de los estados de Europa Central y del Este en cuanto al empleo de las ayudas comunitarias, y ha mantenido una actitud crítica hacia países como Grecia, que intentaron violentar las normas acordadas con Bruselas y el Banco Central Europeo.

La cooperación bilateral, que en principio se centró en sus vecinos más cercanos y en la promoción del comercio y las inversiones, en años recientes ha otorgado particular importancia a los temas energéticos, habida cuenta de la interdependencia del país con la red eléctrica rusa y hacia sus suministros de gas.

Se trata de una circunstancia que complejiza las relaciones con el Kremlin, en una ecuación con numerosas variables todavía por definir. Las interminables negociaciones sobre la frontera común son un antecedente válido para quienes pretendan anticipar cuánto falta en el camino hacia el establecimiento de relaciones «normales» entre ambos Estados. Y por tanto, para que Estonia pueda considerar cumplida la transición hacia su completa independencia económica y política.



**LA COOPERACIÓN
BILATERAL (...) EN
AÑOS RECIENTES HA**

**OTORGADO PARTICULAR
IMPORTANCIA A LOS TEMAS
ENERGÉTICOS, HABIDA CUENTA
DE LA INTERDEPENDENCIA DEL
PAÍS CON LA RED ELÉCTRICA
RUSA Y HACIA SUS
SUMINISTROS DE GAS.**



Conclusiones

En el corto y mediano plazo Estonia deberá encontrar soluciones a problemas como la pérdida de población y la fuerte dependencia de su economía respecto a las inversiones extranjeras. No menos notable resulta el desafío de integrar de manera efectiva a la comunidad ruso hablante en el proyecto-país.

Todo ello, sin descuidar el delicado equilibrio que le imponen su ubicación geográfica y condición de miembro de la OTAN. Los acontecimientos de agosto de este año en Bielorrusia confirman hasta qué punto el estado de conflicto sigue imperando en la franja occidental de la antigua Unión Soviética. En Moscú y Bruselas (entiéndase Washington) no han dejado de considerar a sus gobiernos peones de un ajedrez estratégico.

Cualquiera sea el caso, la pequeña nación báltica tiene a su favor el contar con mucha más experiencia que treinta años atrás, cuando se embarcó en la reconstrucción de su independencia y cultura democrática. Si entonces lo hizo posible, no hay motivos para que ahora no se proponga –seriamente– lograrlo.



CADAL es una fundación privada, sin fines de lucro y a-partidaria, cuya misión es promover los derechos humanos y la solidaridad democrática internacional.

www.cadal.org

Basavilbaso 1350 piso 10º Of. 02. Buenos Aires, República Argentina.

Tel: (54-11) 4313-6599 • 4312-7743. ✉ centro@cadal.org

 [@cadal](https://twitter.com/cadal)  [fundacioncadal](https://www.instagram.com/fundacioncadal)  [cadal.org](https://www.facebook.com/cadal.org)  [cadalTV](https://www.youtube.com/cadalTV)