

# PRÉSIDENTENCE DE L'UNION EUROPÉENNE | LE NÉCESSAIRE SOUTIEN À LA LETTONIE



**Depuis le 1er janvier 2015, la Lettonie préside l'Union européenne. Le fait appelle l'attention sur un pays justement préoccupé par la nouvelle menace russe. Les États membres de l'Union doivent soutenir la présidence lettone, plus encore sa volonté de renforcer le « partenariat oriental » en Europe de l'Est et dans le Caucase du Sud.**

**Jean-Sylvestre MONGRENIER** | Chercheur associé à l'Institut Thomas More

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la Lettonie préside l'Union européenne (UE). Après la Lituanie, en 2013, elle est le deuxième État balte à assumer cette responsabilité. Cela appelle l'attention sur un pays justement préoccupé par le retour de la menace russe, de la Baltique à la mer Noire, avec passage à l'acte en Ukraine. La Lettonie est l'exemple même d'une « petite nation », au sens que Milan Kundera donne à l'expression, condition existentielle qui ne suscite pas toujours l'intérêt des grands États de l'UE. Son histoire témoigne du fait que la menace russe n'est pas le symptôme d'une maladie infantile qui caractériserait le post-communisme. Aussi la présidence lettone doit-elle être soutenue les autres États européens, plus encore lorsque Riga entend œuvrer à l'approfondissement du « partenariat oriental » de l'UE, cette amorce d'une politique étrangère européenne à l'Est.

## | Un État sous menace de la Russie

Par sa situation géographique, sa superficie (64 589 km<sup>2</sup>) et sa population (2 millions hab.), la Lettonie est un État balte en position médiane. Situé entre l'Estonie au nord et la Lituanie au sud, son territoire est plus vaste que celui de son voisin septentrional (45 227 km<sup>2</sup>), mais légèrement inférieur à celui de son voisin méridional (65 300 km<sup>2</sup>). Plus nombreux que les Estoniens (1, 3 million hab.), les Lettons mais sont démographiquement surclassés par les Lituaniens (3 millions hab.). Au plan extérieur, la Lettonie est parfois éclipsée par la Lituanie, dont on sait le rôle dans la fin de l'URSS, et l'Estonie, liée à la Finlande, plus active peut-être dans la politique étrangère de l'UE et au sein de l'OTAN<sup>1</sup>.

Comme les deux autres États baltes, la Lettonie est membre de l'UE, a pour monnaie l'euro<sup>2</sup> et appartient à l'OTAN. Depuis les années 1990, elle participe d'une zone de coopération centrée sur la Baltique et entretient des relations avec les pays nordico-scandinaves. Les réformes politiques et économiques ont fait de la Lettonie une « démocratie de marché », avec de vraies réussites<sup>3</sup>, et le pays fait preuve d'une maturité certaine sur la scène internationale. On se souvient par ailleurs que Riga a déjà accueilli un sommet de l'OTAN (28-29 novembre 2006).

Au plan géopolitique, la Russie est la principale source de préoccupation, la Lettonie partageant sa frontière orientale avec ce pays-continent dont les dirigeants demeurent expansionnistes. Le problème est tout à la fois externe et interne, avec une minorité russe qui représente le tiers de la population. En raison de la méconnaissance de la langue lettone et du peu d'entrain à remplir les critères d'accès à la citoyenneté, une partie de cette minorité reste en marge du corps (les « non-citoyens » représentent 15% de la population).

La signature d'un traité frontalier entre Riga et Moscou (2007) et le redémarrage (le « *reset* ») des relations russo-occidentales qui a suivi l'élection de Barack Obama (novembre 2008) ont un temps laissé penser que les intérêts économiques communs allaient prévaloir sur les contentieux historiques et géopolitiques. Si Moscou a fortement développé ses ports et terminaux pétroliers au fond du golfe de Finlande, la façade baltique demeure importante et les acteurs des ports lettons sont en étroite relation avec le monde russe des affaires. Bref, la géoéconomie devait l'emporter sur la géopolitique.

---

1. On se souvient des cyberattaques dont l'Estonie a été la victime, en 2007, au cours d'une grave crise avec la Russie. L'année suivante, l'Estonie accueillait le premier centre de cyberdéfense de l'OTAN.

2. La Lettonie est entrée dans la zone Euro le 1er janvier 2014, trois ans après l'Estonie (1er janvier 2011). Le 1er janvier 2015, c'était au tour de la Lituanie d'intégrer cette zone. Dans les représentations baltes, l'entrée à ladite zone a d'abord une signification géopolitique : un signe supplémentaire d'appartenance au monde européen-occidental.

3. Avec un taux de croissance de 4%, un déficit public de 1,3% du PIB et une dette publique d'environ 38% du PIB en 2014, la Lettonie fait figure de « bon élève » de l'UE.

Cinq ans après la guerre russo-géorgienne d'août 2008 et l'annexion de fait par Moscou de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, l'agression russe en Ukraine, le rattachement *manu militari* de la Crimée (18 mars 2014) et l'organisation d'un État fantoche dans le Donbass (la « *Novorossia* » de Poutine) ont eu un profond impact politique sur la Lettonie, comme chez ses voisins baltes et en Pologne par ailleurs ; Poutine a franchi une nouvelle étape et confirmé les analyses les plus pessimistes sur la politique étrangère russe (le sommet d'Astana, le 15 janvier prochain, est censé débloquer la situation mais les combats continuent dans le Donbass et Moscou n'a pas cessé de soutenir les séparatistes).

## | Un territoire longtemps déchiré entre puissances rivales

Historiquement, la Lettonie a longtemps souffert de la domination russe puis soviétique. Au vrai, les espaces qui correspondent au territoire actuel de cet État balte – la Courlande à l'ouest du fleuve Daugava, la Livonie à l'est – ont été l'objet des ambitions rivales des puissances régionales. C'est au commencement du XIII<sup>e</sup> siècle, en 1200, que les Allemands bâtissent Riga, à l'embouchure de la Daugava. Parallèlement à l'action des missionnaires dépêchés deux ans plus tôt par l'archevêché de Brême, l'ordre des chevaliers Porte-Glaive, fondé en 1202 entreprend la conquête de la Livonie et de la Courlande, peuplées de Coures, de Lives et de Lettes<sup>4</sup>.

Au XVI<sup>e</sup> siècle, le Royaume de Pologne, bientôt uni à la Lituanie (voir l'Union de Lublin, 1569), conquiert Riga et la Livonie (1561). Quant à la Courlande, elle demeure sous le contrôle des Porte-Glaive mais son dernier grand maître, Gotthard Kettler, reconnaît la suzeraineté polonaise. Suite à la Réformation, l'ordre est sécularisé et Gotthard Kettler devient le grand-duc d'une principauté luthérienne. Ultérieurement, cette principauté participera, modestement certes, à l'aventure coloniale<sup>5</sup>. Au début du XVII<sup>e</sup> siècle, la Suède, puissance luthérienne, conquiert la Livonie, la Pologne ne conservant que la région de Daugavpils ou « Livonie intérieure »<sup>6</sup>. Dès lors, trois États se partagent les pays lettons (royaumes de Pologne et de Suède, principauté de Courlande).

Dans l'intervalle, Ivan le Terrible, prince de Moscovie et premier tsar de toutes les Russies, est passé à l'offensive sur la façade baltique (1558). Par la suite, Pierre le Grand conquiert Riga et la Livonie proprement dite, à l'issue de de la Grande Guerre (Paix de Nystad, 1721). La Livonie intérieure échappe à la Russie jusqu'au premier partage de la Pologne (1772). La principauté de Courlande lui est rattachée lors du troisième partage de la Pologne (1795). Les pays lettons sont sous la domination de Saint-Pétersbourg et, au siècle suivant, ils subissent une rude politique de russification, les populations de langue allemande au premier chef<sup>7</sup>.

---

4. Si les Coures et les Lettes sont des peuples de langue balte et appartiennent à la famille indo-européenne, les Lives sont proches des Estoniens relèvent du groupe linguistique finno-ougrien (comme les Finlandais). Les Lettes ont absorbé les Coures et donné leur nom à l'ensemble du pays. Les Lives sont à l'origine de la Livonie et se sont fondus dans le peuple estonien, mais ils subsistent encore dans le nord de la Lettonie.

5. En 1637, la principauté de Courlande a envoyé une flotte sur l'île de Tobago, dans les Antilles, mais celle-ci n'a pu s'en emparer. L'entreprise est relancée sous le duc Jacob (1642-1682), très au fait de la doctrine mercantiliste et des pratiques coloniales des Provinces-Unies. En 1651, la Courlande s'empare de l'île de Saint-André (actuelle Gambie) et, trois ans plus tard, des colons sont établis à Tobago. En 1658, le duc Jacob est fait prisonnier par les Suédois, les possessions extérieures tombent bientôt aux mains des Hollandais (Tobago) et des Anglais (Saint-André). En 1795, la Courlande elle-même disparaît.

6. Pendant la période polonaise, les Jésuites fondent un collège à Daugavpils, s'intéressent à la langue lettone et développent leur influence religieuse. Ce passé explique le fait que le tiers de la population de Lettonie soit aujourd'hui de religion catholique.

7. Les « barons baltes » et pasteurs luthériens allemands qui dominent la Courlande conservent leur prééminence sociale mais la politique de russification se fait à l'encontre de l'allemand. Tardivement développée sur le plan littéraire, la langue lettone est moins exposée (la première bible lettone date de 1680).

C'est la Première Guerre mondiale qui bouleverse la situation géopolitique régionale, lorsque les troupes allemandes prennent possession des pays lettons, entre 1915 et 1918. La paix séparée signée par les Bolcheviks avec l'Allemagne, à Brest-Litovsk, le 3 mars 1918, sanctionne la perte de la région, promise à un régime d'autonomie (le duché du *Baltikum*), sous la tutelle de Berlin. L'indépendance lettone est alors proclamée mais elle reste théorique ; l'armistice de Rethondes (11 novembre 1918) et la défaite de l'Allemagne ouvrent le champ des possibilités. Après d'âpres combats entre corps francs allemands et troupes bolcheviques, puis la mise sur pied d'une armée lettone, avec l'appui des Alliés, la Lettonie accède à l'indépendance effective, à l'instar de l'Estonie et de la Lituanie. Moscou reconnaît le fait avec le traité de Riga, signé le 11 août 1920, après la défaite de l'armée rouge devant Varsovie, la Pologne devenant le rempart de l'Europe contre le bolchévisme.

## | La sanglante domination soviétique

Les premiers temps de l'indépendance sont difficiles, plus encore lorsque la situation géopolitique se tend en Europe centrale et orientale, objet des convoitises de l'Allemagne national-socialiste et de l'URSS. Lorsque Hitler et Staline signent le pacte germano-soviétique (23 août 1939) – un pacte de guerre, de partage territorial et de collaboration<sup>8</sup> –, la Lettonie ainsi que l'Estonie, bientôt suivies par la Lituanie, se retrouvent dans la sphère soviétique. Dès lors, le scénario est le même que celui des deux autres États baltes.

En août 1939, Moscou contraint la Lettonie à signer un pacte d'assistance mutuelle et à lui ouvrir des bases militaires. Le processus d'absorption est un temps ralenti par l'agression soviétique contre la Finlande (la guerre d'Hiver, 1939-1940). Le traité de Moscou signé, le 13 mars 1940, le processus reprend. En juin 1940, les troupes soviétiques occupent la Lettonie et Moscou désigne un nouveau gouvernement. Seuls le parti communiste local et ses satellites sont autorisés et une République socialiste soviétique de Lettonie est établie. Le 5 juillet 1940, elle est intégrée à l'URSS et la répression s'abat sur le pays : assassinat de 1500 personnes pour décapiter la Lettonie, vagues de déportations dont 15 000 personnes dans la nuit du 13 au 14 juin 1941 (Estoniens et Lituaniens sont aussi déportés).

La rupture de l'alliance germano-soviétique et les premiers succès de l'opération Barbarossa (22 juin 1941) renversent la situation. Les troupes soviétiques perdent le contrôle des États baltes et Riga est le siège du *Reichskommissariat* d'Ostland. Des volontaires lettons rejoignent alors le combat de l'Allemagne hitlérienne contre la Russie-Soviétique, la puissance occupante sur le recul, et deux divisions SS sont mises sur pied. La propagande de Poutine use encore de ce ressort pour nourrir le thème d'une Lettonie fasciste. Pendant l'occupation allemande, l'essentiel de la population juive est déportée (environ 90 000 personnes).

En 1944-1945, le retour des Soviétiques s'accompagne de purges, d'assassinats et de déportations<sup>9</sup>. Bien qu'acquises à l'époque de l'alliance entre Staline et Hitler, l'URSS conserve les

---

8. Le pacte germano-soviétique n'est pas une simple entente tactique ou une manœuvre stratégique de Staline pour gagner du temps. Si l'accès d'Hitler à la chancellerie a refroidi la coopération germano-soviétique instaurée après le traité de Rapallo (16 avril 1922), Staline dépêche dès fin 1934 la mission Kandelaki à Berlin. Au prétexte de commerce, Moscou cherche à lever les restrictions sur les exportations de matériels militaires allemands. Hitler refuse et Staline fait éliminer Kandelaki. Le *Reichsführer* change d'état d'avis après l'échec des négociations avec le Royaume-Uni (1937), ce qui ouvre la possibilité d'une entente germano-soviétique, au détriment de Londres et Paris. Les accords de Munich (1938) ne font qu'accélérer le processus. Le pacte germano-soviétique est suivi d'un traité d'amitié, signé le 29 septembre 1939, une forme d'alliance souvent oubliée ou passée sous silence après 1945.

9. Avec le retour des Soviétiques, 120 000 Lettons sont emprisonnés et déportés vers les camps du Goulag et 140 000 autres fuient vers l'Ouest. En 1949, 40 000 Lettons sont déportés en Sibérie. L'usage de la langue lettone est entravé et la russification s'appuie sur l'immigration, avec volonté de remanier le corps ethnique et linguistique de la Lettonie.

États baltes à la fin de la Deuxième Guerre mondiale<sup>10</sup>. Comme en Estonie, la part des Russes dans la population de Lettonie s'accroît, afin d'inscrire dans la démographie la domination russo-soviétique. Dans les années 1930, la population de langue russe représentait 12,5% du total, en Livonie intérieure notamment. En 1959, sa part s'élève à 27% et elle représente le tiers du total peu avant la dislocation de l'URSS. On trouve les populations russes à Riga et dans les ports lettons de la Baltique, très importants pour les relations extérieures de l'URSS.

Dans le combat des Baltes pour recouvrer leur indépendance à l'époque de la *perestroïka* gorbatchévienne, les Lettons sont moins allants que les Lituaniens mais les partisans du renouveau national obtiennent la reconnaissance du letton comme langue officielle (5 mai 1989). La souveraineté d'État de la république est proclamée le 28 juillet suivant puis, après la percée du Front populaire letton, un processus devant mener à l'indépendance est officiellement lancé (4 mai 1990). Après que Moscou ait violemment tenté de reprendre le contrôle de la Lituanie, lors du « dimanche sanglant » (12-13 janvier 1991), la Lettonie subit aussi la pression des communistes opposés aux réformes. De conserve, la Lituanie, l'Estonie et la Lettonie décident d'organiser une consultation populaire sur l'indépendance. Le 3 mars 1991, plus des trois quarts des votants font le choix de la pleine souveraineté. L'indépendance est officiellement proclamée le 21 août 1991, après l'échec du coup de force mené contre Gorbatchev et les réformateurs au sein du PCUS.

## | Le retour à l'indépendance

Une fois l'indépendance effective, la Lettonie est confrontée aux multiples défis de la « transition » vers l'économie de marché, la démocratie libérale et l'ouverture à l'Occident. Nous avons vu qu'ils avaient été relevés et l'histoire post-soviétique de la Lettonie est, à bien des égards, un succès. Pourtant, le voisinage de la Russie est toujours source de difficultés et de tensions. Les ports lettons (Riga, Ventspils) ont notamment pâti de la redistribution des flux d'importations et d'exportations russes vers Saint-Pétersbourg et les terminaux pétroliers du golfe de Finlande, point d'arrivée du *Baltic Pipeline System*<sup>11</sup>. Le fait ne résulte pas d'une concurrence loyale entre acteurs et entreprises de logistique mais de choix faits au Kremlin en fonction de considérations géopolitiques.

Aussi et surtout, la pression de la Russie sur la Lettonie s'exerce à travers la démographie et le pouvoir corrompeur de l'argent. Le poids démographique des Russes, au sens ethnique et linguistique du terme, a précédemment été indiqué, ainsi que les difficultés d'accès à la citoyenneté par méconnaissance de la langue lettone. A l'instar de ce qui peut s'observer en Estonie, qui comporte elle aussi une importance minorité russe, la situation géopolitique intérieure se prête à l'instrumentalisation et à la manipulation. A cela s'ajoutent les capitaux russes investis dans différents secteurs de l'économie lettone et le possible financement de relais politiques sur place. Divers scandales et révélations ont montré qu'il ne s'agissait pas là d'une simple hypothèse d'école.

La résolution du contentieux frontalier entre la Lettonie et la Russie a parfois été présentée comme un signe d'apaisement qui témoignerait de la bonne volonté russe. C'est oublier que le traité russo-letton du 27 mars 2007 signifie le renoncement de Riga à des territoires perdus lors de

---

10. Si les Soviétiques ont pris Riga en octobre 1944, les troupes allemandes n'évacuent la Courlande que le 8 mai 1945.

11. Pendant la période soviétique, les ports baltes étaient utilisés pour exporter vers l'ouest le pétrole extrait de Sibérie occidentale. A la suite de l'indépendance des pays baltes et de leur entrée dans les instances euro-atlantiques, Moscou a décidé de construire des terminaux pétroliers à Primorsk (2002) et Vyssotsk (2003) d'une capacité égale à l'ensemble des ports baltes. Des investissements ont aussi renforcé les infrastructures du port d'Oust-Louga (2006-2012). Les ports russes du golfe de Finlande réalisent les trois-cinquièmes du trafic de la rive orientale de la Baltique. La « Stratégie de Transport 2030 » prévoit de faire passer le trafic des ports baltiques russes à 350 millions de tonnes (193 en 2012).

l'invasion soviétique de 1939-1940, au mépris du traité de Riga précédemment signé entre la Lettonie et la Russie bolchévique (la frontière issue de la dislocation de l'URSS n'est pas celle de 1920). La Lettonie a fait des concessions, au nom du réalisme politique et des intérêts économiques (voir notamment l'importation de gaz russe).

Aussi et surtout, la guerre russo-géorgienne d'août 2008 et l'agression russe contre l'Ukraine, en cours depuis février 2014, témoignent du fait que Vladimir Poutine et les cercles de pouvoir qui gravitent autour du Kremlin ont fait de la « Russie-Eurasie » une puissance revanchiste et révisionniste. La volonté proclamée de remanier par la force les frontières occidentales de la Russie, d'agrandir son territoire et de mettre en place une Union eurasiennne, pensée comme une nouvelle URSS, ne peut qu'inquiéter Lettons et Baltes comme l'ensemble des pays situés sur l'axe Baltique-mer Noire<sup>12</sup>.

## | Pour conclure

L'espace baltique bénéficie des réassurances prodiguées par l'OTAN qui a renforcé sa posture de défense et de dissuasion. Au vu des multiples provocations et incursions de la Russie dans l'espace maritime et aérien européen, les mesures prises se justifient amplement. Lors du sommet atlantique de Newport, les 4 et 5 septembre 2014, il a été décidé aussi de muscler la Force de réaction rapide de l'OTAN, pour réagir avec promptitude et efficacité dans le cas d'une provocation ou d'une attaque de la Russie contre les alliés centre-est européens.

Dans le cadre de l'UE, le gouvernement letton entend mettre à profit sa présidence pour faire du « partenariat oriental » une priorité de l'UE. De fait, la consolidation et le renforcement de la souveraineté des républiques ex-soviétiques qui relèvent du voisinage de l'UE sont des tâches urgentes. En dépit des pressions russes, et contre la politique de complaisance prônée par ceux qui ne veulent pas voir les choses, les grands États européens doivent apporter leur soutien à la présidence lettone et s'investir plus dans les relations avec leurs partenaires est-européens et sud-caucasiens. La Lettonie est un État aux avant-postes de l'Occident.

Jean-Sylvestre MONGRENIER

---

12. Pensée et conçue par Poutine comme un outil de puissance, voire une nouvelle URSS, l'Union économique eurasiennne a été constituée le 1er janvier 2015. Membres fondateurs de l'Union douanière qui l'a précédée, la Biélorussie et le Kazakhstan s'efforcent d'en limiter la portée effective et de la limiter à un rôle économique.

## Annexe | La Baltique comme zone de confrontation

Entre la péninsule Scandinave, la Fenno-Scandie et la plaine germano-polonaise, la Baltique est une mer quasi-fermée d'une superficie de 450 000 km<sup>2</sup>. Les détroits danois (Skagerrak et Kattégat) commandent le passage avec la mer du Nord et ils ouvrent sur l'Atlantique Nord. A tort, la mer Baltique est parfois qualifiée de « Méditerranée du Nord ».

Le géographe Yves Lacoste désigne comme « méditerranées » des étendues maritimes d'environ 4000 km de longueur (deuxième ordre de grandeur), à l'instar de la mer Méditerranée, de l'ensemble « golfe du Mexique-mer des Caraïbes » (la « Méditerranée américaine ») ou encore de la mer de Chine méridionale (la « Méditerranée asiatique »). La mer Baltique n'est pas de cet ordre de grandeur. Elle s'étend sur 1500 km, du sud-ouest au nord-est, et sa surface est près de six fois inférieure à celle de la Méditerranée proprement dite (2,5 millions km<sup>2</sup>).

Par ailleurs, le discours sur la « Méditerranée du Nord » doit être replacé dans son contexte. Il se développe avec l'entrée de la Suède et de la Finlande dans l'Union européenne (UE), en 1995, puis avec la présidence finlandaise de l'UE, au second semestre 1999. L'expression fonctionne comme métaphore de paix et de prospérité, ce qui n'a guère à voir avec les réalités de « la plus grande Méditerranée » (l'expression est de Fernand Braudel).

L'histoire de la Baltique est faite de rivalités de puissance et de confrontations. La mer Baltique est pratiquée par les Varègues qui, depuis la Suède actuelle, ont établi position sur la rive opposée. Ils traversent l'isthme Baltique-mer Noire (l'« axe varègue »), pour se louer comme mercenaires à Constantinople. Selon la thèse normaniste, ces hommes du Nord seraient à l'origine de la *Rus'*kiéviennne. Plus tardivement, la Baltique est dominée par la Hanse qui déploie ses réseaux commerciaux de Londres à Novgorod et constitue une puissance marchande et militaire d'importance.

Au XVI<sup>e</sup> siècle, la Hanse s'efface devant la montée en puissance des États territoriaux. La Guerre de Livonie oppose la Russie à une coalition formée du Danemark, de la Suède et de la Pologne (1558-1582). La Guerre de Trente Ans (1618-1648) a d'importants contrecoups et la Suède de Gustave-Adolphe impose un temps sa suprématie en Baltique.

A la tête de la Russie, Pierre le Grand fonde Saint-Pétersbourg (1703) et s'assure une fenêtre portuaire sur la Baltique. Après la Grande Guerre du Nord qui, de 1700 à 1721, l'oppose à la Suède, l'Empire russe devient la principale puissance en mer Baltique. Une fois unifiée, l'Allemagne devient la puissance prépondérante : la Baltique est un « lac allemand » et elle le demeure lors des deux guerres mondiales.

Au cours de la Guerre froide, la mer Baltique est régie par les « équilibres nordiques » : cet espace est géopolitiquement partagé entre l'URSS et ses satellites (Pologne, RDA), les riverains membres de l'OTAN (RFA, Danemark) et les États neutres (Suède, Finlande). L'OTAN contrôle les détroits danois mais ses bâtiments ne pénètrent guère en Baltique où domine la Flotte du Nord, rattachée à Kaliningrad (l'ancienne Königsberg).

La fin de la Guerre froide et la dislocation de l'URSS renouvellent les configurations géopolitiques. L'Allemagne est réunifiée, la Pologne recouvre son indépendance et les Baltes sont à nouveau souverains. La Russie ne dispose plus que de deux étroites fenêtres sur la mer Baltique : Saint-Pétersbourg et l'enclave de Kaliningrad-Königsberg, entre Lituanie et Pologne (la Russie exige un droit de passage à travers la Lituanie mais ne l'obtient pas). Les autres pays riverains entrent dans l'Union européenne et dans l'OTAN (la Suède et la Finlande sont « partenaires » de l'OTAN). La Baltique redevient une mer d'Europe qui ouvre sur le grand large.

Pour développer la coopération entre riverains de la Baltique, un Conseil des États de la mer Baltique (CEMB) est instauré (1992). Il inclut la Russie. Plus septentrionale, la Norvège en est pourtant membre, et la Commission européenne y est représentée (les États-Unis ainsi qu'un certain nombre de pays d'Europe occidentale et centrale ont obtenu un statut d'État observateur). Certains des riverains de la Baltique participent aussi de structures de coopération qui couvrent des espaces de différentes tailles : Conseil nordique (pays scandinaves, Islande), Conseil euro-arctique de la mer de Barents (Pays scandinaves, Islande, Russie, Commission européenne), Conseil arctique (Pays scandinaves, Islande, Russie, États-Unis, Canada).

Malgré ce dense réseau d'organisations, la coopération n'est pas aisée. Enjeux énergétiques, questions écologiques et litiges géopolitiques (minorités russes et frontières) retentissent les uns sur les autres. Aussi et surtout, la politique revanchiste et révisionniste de la Russie inquiète les pays de la région qui veulent que soient réaffirmées les garanties de sécurité fournies par les instances euro-atlantiques (OTAN et UE).