

**MEMORANDO OPEX N° 119/2009**

**AUTOR:** RUBÉN RUIZ RAMAS. Departamento de Ciencia Política y de la Administración (UNED). Miembro del Panel de Expertos Opex.

**PARA:** OPEX **FECHA:** 25/03/2009

**ASUNTO:** HACIA LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y BIELORRUSIA

**Coordinador del Panel Opex Unión Europea:** Alfonso Egea de Haro

[www.falternativas.org/opex](http://www.falternativas.org/opex)

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845



**Director:** Nicolás Sartorius

**Subdirector:** Vicente Palacio

**Coordinadores de Área:** Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Alfonso Egea de Haro (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

### **¿Debe la UE incluir a Bielorrusia en la Asociación Oriental?**

En los últimos meses se ha experimentado un acercamiento entre la Unión Europea (UE) y Bielorrusia como no se había producido desde la llegada al poder de Alexander Lukashenka en 1994. Este acercamiento ha conducido a la valoración por parte de la UE de la inclusión de Bielorrusia en el programa de Asociación Oriental (Eastern Partnership), cuyo contenido esencial es la profundización de la cooperación política, económica y comercial con una serie de Estados postsoviéticos aliados que incluye a Ucrania, Georgia, Azerbaiyán y Moldavia. No obstante, la UE no ha tomado una decisión final ni en relación con el nivel de cooperación y asociación del que gozaría Bielorrusia en el programa; ni –lo que es más significativo- con la propia integración de Bielorrusia en la Asociación Oriental.

En el pasado los argumentos de la UE para limitar sus relaciones con Bielorrusia han estado basados, de forma recurrente, en la violación de criterios de condicionalidad<sup>1</sup> y de forma intermitente, en el modelo de desarrollo económico escogido por las autoridades bielorrusas<sup>2</sup>. El contexto de apertura hacia la normalización de las relaciones ha venido propiciado por un avance en el cumplimiento de los criterios de condicionalidad en política interna y económica. Sin embargo, distintos órganos de la UE han enfatizado la necesidad de que Bielorrusia cumpla también determinados criterios de condicionalidad en su política exterior, hasta el punto de comprometer a ellos su presencia en la Asociación Oriental. Hoy, la principal dificultad entre la Unión Europea y Bielorrusia se enmarca en el vector geopolítico escogido por Bielorrusia y radica en la esperanza de Moscú en que Bielorrusia reconozca la independencia de las provincias separatistas de Georgia –Abjasia y Osetia del Sur-, una decisión que será tomada por votación en el parlamento bielorruso en abril del 2009. En contraste, no han sido pocas las advertencias de varios altos cargos de la UE (Cristina Gallach, portavoz del Alto Representante de la PESC; la comisaria Ferrero Waldner y la Presidencia checa de la UE), avisando con contundencia a Bielorrusia sobre

---

<sup>1</sup> Cambios constitucionales que concentran demasiado poder en la Presidencia; disolución del Parlamento de manera inconstitucional y nombramiento “a dedo” de una asamblea en su sustitución; interferencia en la independencia del Poder Judicial; irregularidades continuas en los procesos electorales tanto parlamentarios y presidenciales como referendos de reforma constitucional; desaparición de tres líderes de la oposición y ex altos cargos (incluido un Ex Ministro de Interior) y un periodista entre 1999 – 2000; mantenimiento de presos políticos; uso frecuente de la pena de muerte; control de los medios de comunicación.

<sup>2</sup> El Gobierno de Lukashenka paralizó las reformas económicas tendentes al establecimiento de una economía de mercado y, por ejemplo, todavía hoy sólo el 20% de las empresas del país están en manos privadas. En la actualidad la UE recibe cerca de un 50% de las exportaciones bielorrusas, mientras que exporta un 30%.

las consecuencias que su acción podría tener para su inclusión en el programa *Partenariado Oriental*. Esta posición de la UE va a dificultar sin duda la normalización de las relaciones con Bielorrusia, pero además obliga a incluir a la Federación Rusa en un primer plano del análisis de las relaciones UE – Bielorrusia.

Teniendo presente el calendario -en el mes de mayo se celebrará la reunión para decidir la inclusión de Bielorrusia en la Asociación Oriental- es necesario adoptar una decisión temporal que no comprometa las decisiones futuras. Por ello, este memorando se dirige, por un lado, a recomendar de una manera razonada la inclusión de Bielorrusia en la Asociación Oriental si, como es el caso, se ha producido un cambio por parte del gobierno bielorruso; en segundo lugar, a analizar las repercusiones para las relaciones UE – Federación Rusa de la estrategia seguida por la UE con Bielorrusia; por último se realizarán varias recomendaciones sobre mecanismos concretos a desarrollar por la UE en su cooperación con Bielorrusia.

### **¿Cuáles son los escenarios posibles?**

La forma en que la UE defina su relación con Bielorrusia influirá también en sus relaciones con Rusia. Así, o bien la UE define su estrategia respecto a Bielorrusia aislando el factor de las relaciones con la Federación Rusa, o bien integra a ésta al elaborar su estrategia. Si la UE se plantea la cuestión bielorrusa en clave bilateral y adopta una postura exigente sobre el cumplimiento de los criterios políticos – democratización y orientación geopolítica- y económicos –implantación de la economía de mercado- como presupuesto para la profundización de las relaciones con la UE, puede ocurrir que las relaciones bilaterales con la Federación Rusa, y sobre todo, las que tienen que ver con cuestiones energéticas, se vean afectadas de manera negativa.

Las recientes crisis del gas entre la Federación Rusa y la UE llevan a no desdeñar un escenario más realista, basado en el reconocimiento del interés geoestratégico de Bielorrusia en un punto intermedio de la conexión entre la UE y la Federación Rusa. Además, la UE, por su parte, no está en condiciones de sustituir Rusia como aliado estratégico –único- de Bielorrusia. Como ejemplo sirva que mientras las ayudas de la UE a Bielorrusia en los últimos 18 años no suman en su conjunto más de 300 millones de euros, Rusia acaba de proporcionar a Bielorrusia un crédito de mil millones de dólares a bajo coste en mitad de una crisis financiera global. En este escenario, la Unión Europea debería concentrar sus esfuerzos en la promoción de la democracia liberal, la cooperación comercial y económica, aislando el afán de invertir la política de alianzas del país.

## **RECOMENDACIONES**

La inclusión de Bielorrusia en la Asociación Oriental, se debe basar en dos premisas. La primera es mantener una homogeneidad en la vigilancia del cumplimiento de los criterios de condicionalidad, aplicando los mismos estándares a Bielorrusia que a otros países con problemas similares en el proceso de democratización. La segunda directriz es concentrar los criterios de condicionalidad en la democratización, la institucionalización del Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos; relegando las reformas en la economía a un factor de negociación en sus relaciones comerciales y no a un criterio condicional para su cooperación con el Estado *in toto*.

En segundo lugar, la UE no debería exigir a Bielorrusia un cambio radical en su orientación geopolítica como criterio de condicionalidad, como se ha sugerido respecto al reconocimiento por parte de Bielorrusia de Abjasia y Osetia del Sur. Este tipo de exigencias se han probado ya ineficaces, generan además inestabilidad interna en países como Ucrania o Georgia, no siendo, por último, buen ejemplo del compromiso con la independencia y soberanía del país.

En el caso de que la UE argumente que su presión no esta dirigida a sustituir a la Federación Rusa sino simplemente a promover justicia en una violación concreta de Derecho Internacional Público, es necesario evaluar las repercusiones sobre el hecho mismo de que Bielorrusia reconozca o no a las provincias de Abjasia y Osetia del Sur. Un hecho que ha adquirido el papel de moneda de cambio, tanto su reconocimiento, mirando hacia el este, como su no reconocimiento, mirando hacia el oeste. De este modo, el sí de Bielorrusia tendría como consecuencia la ampliación de dos (Federación Rusia y Nicaragua) a tres del número de países que han reconocido a las dos provincias separatistas . Mientras el no reconocimiento, en primer lugar, podría acarrear una crisis entre Bielorrusia y la Federación Rusa, cuyas consecuencias para la primera exceden a corto plazo la capacidad de respuesta de la UE. Además, la exigencia de la UE puede ser interpretada por la Federación Rusa y Bielorrusia, antes que nada, como una mera demostración de pleitesía, pudiendo tener el efecto contrario de justificar llamadas a una *alianza eslava* entre rusos y bielorrusos.

**Memorando Opex N° 119/2009: Hacia la normalización de las relaciones bilaterales entre la UE y Bielorrusia**

Una vez sean explicitados los lazos de cooperación entre la UE y Bielorrusia en un modo u otro, existen distintas recomendaciones que cabe hacer a la UE para mejorar el rendimiento de sus resultados:

- Estrechar el contacto con la sociedad civil y el pueblo bielorruso de manera directa y diferenciada. Es necesario promover vías más imaginativas que traspasen el modelo único basado en ONG aumentando, además, las relaciones y apoyo a organizaciones locales. Una alternativa sería es mantener el pulso abierto a Lukashenka por el cumplimiento de los derechos de asociación sindical a través de las sanciones en el Sistema de Preferencias Generalizado (SPG) por recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- No discriminar la lengua rusa en el desarrollo de programas culturales y o educativos, ya que sólo el 12% del país habla bielorruso como primera lengua. La no discriminación lingüística ayudaría a despejar los temores de la Federación Rusa sobre las intenciones de la Unión Europea, al tiempo que facilitaría el contacto con una población mayoritariamente ruso parlante.
- Gestionar la cooperación con Bielorrusia desde Minsk y no desde las sedes en Varsovia, Vilnius y Kiev. En este sentido, no sería descabellado animar a más EEMM de la UE a abrir embajadas en Minsk puesto que solo hay once.
- Aumentar las ventajas para facilitar a los bielorrusos su tránsito hacia la UE. No debiendo ser esta cuestión una contraoferta en las negociaciones con Bielorrusia, sino un mecanismo permanente de la política de cooperación de la Unión Europea.

## **Memorandos Opex publicados en 2009**

- 112/2009. **Reshaping the global food system: launching the "Madrid Process" of consultations with the right to food at the forefront.** Jose Luis Vivero Pol.
- 113/2009. **Inestabilidad política en Madagascar - implicaciones para España.** Marcos Suárez Sipmann.
- 114/2009. **Grave riesgo en el Este europeo.** Emilio Ontiveros.
- 115/2009. **Reflexiones en torno al Plan Asia Pacífico 3.** Mario Esteban.
- 116/2009. **El futuro económico de las ciudades autónomas españolas.** Miguel Ángel Pérez Castro
- 117/2009. **España y Kazajstán 2010: oportunidades para la cooperación UE-OSCE.** Nicolás de Pedro
- 118/2009. **Efectos de la crisis económica en Asia Oriental - (Implicaciones para España).** Ana María Goy Yamamoto

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>