

## BIELORRUSIA EXISTE: EQUILIBRIO INESTABLE ENTRE UNA POLÍTICA EXTERIOR MULTIVECTORIAL Y EL TRATADO DE UNIÓN CON RUSIA

José Ángel LÓPEZ JIMÉNEZ\*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. BIELORRUSIA INDEPENDIENTE: CONSTRUCCIÓN NACIONAL E INSERCIÓN INTERNACIONAL.—2.1. Independencia y proceso de construcción estatal.—2.2. Inserción en la comunidad internacional y política exterior independiente.—3. BIELORRUSIA Y RUSIA: UN MODELO DE RELACIONES BILATERALES ADAPTATIVAS.—4. LAS RELACIONES ENTRE BIELORRUSIA Y LA UNIÓN EUROPEA Y LA BÚSQUEDA DE NUEVOS VECTORES.—5. CONCLUSIONES.

### 1. INTRODUCCIÓN

1. Bielorrusia es, con toda probabilidad, uno de los Estados europeos más desconocidos fruto, en buena medida, de la opacidad que rodea al régimen de Lukashenko, Presidente de la antigua república soviética desde el año 1994 hasta la actualidad. La calificación de la misma como «la última dictadura en Europa» obedece a diversos elementos que, sin duda, apuntan directamente hacia esa catalogación. Sin embargo, respecto a algunas características que acompañan a la construcción de la estatalidad independiente de Bielorrusia, no cabe establecer grandes diferencias respecto a algunas otras repúblicas que, igualmente, formaban parte integrante de la extinta Unión Soviética. Aunque es el único Estado —junto con Turkmenistán— que no pertenece al Consejo de Europa y, por tanto, no se somete a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) la posición que Bielorrusia ocupa en los diferentes rankings que evalúan el nivel de ejecución de los instrumentos convencionales en materia de derechos humanos básicos, así como el grado de democratización de las diversas instituciones estatales, no es la más negativa en el conjunto del espacio ex soviético<sup>1</sup>.

---

\* Profesor Colaborador Asistente de Derecho internacional público en la Universidad Pontificia Comillas/ICADE ([jalopez@comillas.edu](mailto:jalopez@comillas.edu)). Todas las páginas *web* referenciadas han sido consultadas por última vez el 24 de mayo de 2020.

<sup>1</sup> El índice más reciente publicado al respecto es el de World Justice Project, *Rule of Law Index 2019*, con el análisis de 126 Estados y jurisdicciones de la comunidad internacional, en el que Bielo-

2. Su posicionamiento en el seno de la comunidad internacional tras la desaparición de la Unión Soviética parecía marcar distancias respecto a Rusia y sus intentos de encabezar el liderazgo de la reorganización regional. Hasta tal punto que la Constitución bielorrusa de 1994, en el art. 18, declaraba la neutralidad de la nueva república, así como la desnuclearización de su territorio<sup>2</sup>. Sin embargo, esta aspiración recogida en el texto constitucional resultaba difícilmente conciliable con la ratificación del Tratado de Seguridad Colectiva (TSC) a finales de 1993, que operaba en el marco de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) pero que, firmado el 15 de mayo de 1992 por Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Armenia, Uzbekistán y Tayikistán —con la posterior adhesión de Georgia y Azerbaiyán en 1993— tenía una validez de cinco años. Reconvertida en el año 2002 en Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) el art. 4 consagraba la defensa colectiva en caso de agresión a uno de los Estados miembros, de conformidad con el art. 51 de la Carta de Naciones Unidas. Bielorrusia es miembro fundador de esta organización internacional de carácter regional que desde el año 2004 tiene el estatus de observador en la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>3</sup>.

3. La identidad étnica de los bielorrusos, contrariamente a lo que suele plantearse, tiene un carácter distintivo y anterior a la rusa y ucraniana —sus hermanos eslavos— según defiende la historiografía oficial de la república<sup>4</sup>. De acuerdo con los datos ofrecidos por el último censo de la república, de un total de aproximadamente 9,5 millones de habitantes, el 83,7 por 100 de ellos son étnicamente bielorrusos, el 8,3 por 100 rusos, el 3,1 por 100 polacos, el 1,7 por 100 ucranianos y el 0,1 por 100 judíos. Datos que confirman un paulatino proceso de homogeneización étnica<sup>5</sup>. Este puede ser un argumento, aunque

---

rusia ocupa el puesto 66, situándose en el rango medio de valoración en el conjunto de elementos de análisis, disponible en [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP\\_RuleofLawIndex\\_2019\\_Website\\_reduced.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_RuleofLawIndex_2019_Website_reduced.pdf).

En el último informe de Freedom House, *Freedom in the World 2019* comparte, sin embargo, la categoría de Estado no libre con buena parte de las ex repúblicas soviéticas —incluida Rusia— a excepción de los Estados Bálticos, Ucrania, Moldova, Georgia y Armenia, disponible en [https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019\\_FH\\_FITW\\_2019\\_Report\\_ForWeb-compressed.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf); para otras referencias en torno a Bielorrusia en esta materia se puede consultar el Índice Universal de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que evalúa la práctica y el cumplimiento de los mecanismos internacionales en la materia de Naciones Unidas; los Órganos de tratado, los Procedimientos Especiales y el Examen Periódico Universal disponible en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/UniversalHumanRightsIndexDatabase.aspx>.

<sup>2</sup> Constitución de Bielorrusia de 1994 con las enmiendas y adiciones adoptadas tras los referendos nacionales celebrados el 24 de noviembre de 1996 y el 17 de octubre de 2004, disponible en el portal de internet legal de la República de Bielorrusia, <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnyedokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>.

<sup>3</sup> Toda la información, estructura y actos normativos emanados desde la OTSC está disponible en la web oficial en ruso <https://odkb-csto.org/25years/>.

<sup>4</sup> LERHIS, A., «The History of Belarus: Multiply Identities», en KUDORS, A. (ed.), *Belarusian Foreign Policy: 360*, Riga, University of Latvia Press, 2017, p. 12.

<sup>5</sup> Datos recogidos en el censo de 2009 ya que, en la actualidad, se está trabajando en la actualización de un nuevo censo en 2020, disponible en <https://www.belstat.gov.by/en/ofitsialnaya-statistika/Demographic-and-social-statistics/>. Existe un informe sobre los perfiles demográficos actualizados al año 2019 en [https://www.indexmundi.com/belarus/demographics\\_profile.html](https://www.indexmundi.com/belarus/demographics_profile.html).

no el único, de la evidente política de bielorrusianización del Estado llevada a cabo desde hace unos años por parte del Presidente Lukashenko. El líder republicano ha mostrado desde el año 1994 un perfil político más «populista que de constructor nacional»<sup>6</sup>. Sin embargo, como en otras muchas ex repúblicas del antiguo espacio soviético, el nacionalismo de corte identitario ha ofrecido multitud de versiones acomodaticias a los intereses personalistas de los diferentes líderes políticos regionales. Así, por ejemplo, ha ofrecido perfiles plegados a una suerte de pan-nacionalismo ruso del que Bielorrusia participaba sin apenas características diferenciales de la matriz rusa hasta concretarse, en los últimos tiempos, en matizar el carácter étnico específico que, como sucedió históricamente frente a tártaros, polacos o lituanos, le permita consolidar su estatalidad independiente frente a la propia Federación Rusa. Esta identidad flexible obedece al propio pragmatismo de Lukashenko, que le ha permitido sobrevivir desde el año 1994 hasta la actualidad en un entorno extremadamente complejo en el que, a la sombra del Kremlin, lo inusual es la supervivencia política y la independencia estatal. Cuando irrumpió en el escenario político bielorruso desde la Presidencia del Comité de Anticorrupción del Parlamento republicano en el año 1993, solo era conocido por ser el único diputado del Soviet Supremo de la Unión Soviética procedente de la República de Bielorrusia que se opuso a la disolución del Estado soviético<sup>7</sup>. Sin embargo, con un programa netamente populista, fue capaz de imponerse a los candidatos oficiales de larga carrera política y académica en las estructuras soviéticas republicanas, como Stanislav Shushkévich —firmante del Tratado de Belavezha en nombre de Bielorrusia— y el primer ministro republicano desde 1991 hasta 1994, Viacheslav Kébich<sup>8</sup>.

4. Acaba de conmemorarse el trigésimo aniversario de la caída del muro de Berlín, así como el vigésimo aniversario de la firma del Tratado de Unión entre la Federación Rusa y Bielorrusia. A finales del mes de agosto del presente año 2020 se celebrarán las elecciones presidenciales en esta república y sobrevuela la teoría, no demasiado plausible por el momento, de una eventual Presidencia de la Unión de ambos Estados fusionados para Putin a partir del año 2024, cuando le resultaría imposible desde el punto de vista constitucional la renovación de un nuevo mandato presidencial; no obstante hay una reforma constitucional en marcha en la Federación Rusa que se ha visto paralizada por la crisis sanitaria de la COVID-19. En este contexto, el objetivo del presente trabajo reside en el análisis de la evolución de Bielorrusia desde

---

<sup>6</sup> WILSON, A., *Belarus. The Last European Dictatorship*, New Haven, Yale University Press, 2011, p. 134.

<sup>7</sup> Lukashenko se ha mostrado partidario de la Unión Soviética y contrario a la disolución de la misma mediante la firma del Tratado de Belavezha de 7 de diciembre de 1991; por ejemplo, véanse las declaraciones a RIA Novosti el 12 de octubre de 2013, disponible en <https://web.archive.org/web/20140725003128/http://www.larepublica.es/2013/10/soy-aun-un-sovietico-fui-el-unico-diputado-en-votar-en-contra-de-la-disolucion-de-la-urss/>.

<sup>8</sup> Boris Eltsin le confesó a Lukashenko después de las elecciones presidenciales de 1994 que no las ganó él, sino que las había perdido Kébich; recogido en la biografía política de Lukashenko realizada por FEDUTA, Alexander y recogida por WILSON, A., *op. cit.*, p. 159.

su declaración de independencia y su complejo proceso de construcción de una estatalidad independiente bajo la sombra de Rusia, en un entorno geopolítico y geoestratégico plagado de conflictos congelados. Para ello nos centraremos en los diversos intentos de compatibilizar el desarrollo de una política exterior multivectorial con las particulares relaciones bilaterales mantenidas con Rusia, especialmente desde la firma del Tratado de Unión entre ambos Estados el 8 de diciembre de 1999. Además, pese a los mencionados proyectos reformistas en curso en el sistema político de la Federación Rusa, las tensiones con la Unión Europea (UE) y la contienda normativa en el vecindario compartido amenazan con persistir. En un contexto regional en el que Bielorrusia puede acabar jugando un papel relevante en términos de seguridad continental parece pertinente prestar atención a una república que adolece del interés académico en España, a tenor de las prácticamente inexistentes publicaciones en nuestro idioma. A pesar de que en el ámbito anglosajón y en Europa Oriental se ha desarrollado cierto nivel de investigación sobre el tema, aunque mucho menos abundante que lo realizado con otras repúblicas vecinas, el enfoque metodológico suele ser bastante repetitivo y condicionado —en cierta medida— desde un prisma más ideológico que académico. Esta perspectiva se muestra más acusada en los trabajos que reafirman la pertinencia de la conexión ruso-bielorrusa o bien, en sentido opuesto, con los que postulan la apuesta por el despliegue de una política exterior independiente por parte de Bielorrusia<sup>9</sup>.

5. La consideración del paradigma neorrealista como un marco de análisis adecuado al actual trabajo merece una aclaración. En primer término, no se pretende obviar la importancia que en el contexto regional objeto de estudio tienen los diferentes intentos de cooperación internacional, elemento principal de interés en el neoliberalismo. Sin embargo, los aspectos vinculados a la seguridad, al poder de los Estados conectado con sus propias capacidades y no tanto derivadas de los eventuales beneficios de la cooperación y de la institucionalización internacional, así como la importancia concedida a las «ganancias relativas» ofrecen un modelo de trabajo apropiado al presente estudio. En segundo lugar, se intentará rehuir del planteamiento segmentado —ya mencionado— que, en mi opinión, caracteriza en buena medida una parte de la actual elaboración científica sobre el tema, intentando adoptar una visión más global del objeto de análisis, menos localista en función del área geopolítica de procedencia o ubicación del analista, que suele afectar «ambientalmente». En último término, la combinación de elementos procedentes del neorrealismo defensivo puede ofrecer un marco teórico adecuado para el análisis de la política exterior rusa en el antiguo espacio

---

<sup>9</sup> La primera opción está representada por la doctrina oficialista al servicio del Kremlin; la segunda es defendida mayoritariamente por los analistas occidentales y por los investigadores rusos que trabajan en centros académicos o de investigación occidentales. Una posición intermedia que explora la dimensión personalista de los líderes de ambos Estados y la proyección internacional ligada directamente a sus intereses políticos, y al régimen en el que se sustentan, la representa LESHCHENKO, N., «The National Ideology and the Basis of the Lukashenko Regime in Belarus», *Europe-Asia Studies*, vol. 60, 2008, núm. 8, pp. 1419-1433.

soviético y la influencia, tanto en las relaciones bilaterales con Bielorrusia, como en los intentos de esta última por consolidar una independencia estatal real, que se plasme en una política exterior soberana y multivectorial<sup>10</sup>. Sin embargo, más allá del dogmatismo paradigmático, que en ocasiones se tiende a confundir con el rigor metodológico, resulta pertinente recordar como el prisma particular, como nos señalaban Keohane y Nye<sup>11</sup>, condiciona nuestras aproximaciones al trabajo científico en esta disciplina: es muy complejo aplicar un modelo teórico a un objeto de estudio sin filtrarlo a través de nuestras opiniones o imágenes individuales; de hecho, con frecuencia invertimos el recorrido. Un comentario final. Es evidente que un abanico de múltiples factores que van a afectar al contenido del análisis solo pueden ser recogidos de manera muy sucinta por las características del presente trabajo: los elementos que inciden en la reconstrucción de una identidad nacional en Bielorrusia tras el periodo soviético, las estrechas conexiones económicas y energéticas que condicionan un alto grado de dependencia de Rusia, las complejas relaciones políticas entre Lukashenko y Putin, que se trasladan a la bilateralidad de los Estados y a los intermitentes y poco velados intentos de injerencia en las cuestiones internas del vecino bielorruso, entre muchos otros. Todos podrían constituir por sí mismos un objeto de investigación individualizada.

## 2. BIELORRUSIA INDEPENDIENTE: CONSTRUCCIÓN NACIONAL E INSERCIÓN INTERNACIONAL

### 2.1. Independencia y proceso de construcción estatal

6. La independencia de Bielorrusia fue, en esencia, un producto más del proceso de descomposición de la Unión Soviética. Sin embargo, a diferencia de sus vecinas repúblicas (Bálticas, Ucrania y Moldova) el empuje del nacionalismo periférico no fue muy relevante en este caso, en buena medida por su homogeneidad étnica y porque sus aspiraciones de construcción nacional quedaron diluidas casi en su totalidad con su incorporación al proyecto federal soviético<sup>12</sup>. Ni la aparición del Frente Popular de Bielorrusia<sup>13</sup>, siguiendo el modelo de los movimientos secesionistas bálticos, pudo eliminar la conexión existente entre la república y la Unión Soviética y, en último término, con Rusia. Surgido al amparo de la *perestroika* y la *glasnost* su actividad se orientó a la recuperación de su memoria histórica como nación y, solo durante los primeros años del mandato inicial de Lukashenko, se caracterizó

<sup>10</sup> WALTZ, K., *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 2018; del mismo autor, *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press, 2010 (reimpresión).

<sup>11</sup> KEOHANE, R. y NYE, J., *Power and Interdependence*, Londres, Pearson, 2011.

<sup>12</sup> Véase al respecto el trabajo de GOUJON, A., «Language, Nationalism and Populism in Belarus», *Nationalities Papers*, 1999, núm. 27/4, pp. 661-677.

<sup>13</sup> ZAPRUDNIK, J., *Belarus. At a Crossroads in History*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 132.

por su oposición frontal al régimen soviético como reivindicación de una estatalidad independiente<sup>14</sup>.

7. En el imaginario colectivo, incluso después de casi treinta años de existencia como la República de Bielorrusia independiente, su reconocimiento como un Estado diferenciado de otras entidades (Polonia, Unión Soviética, Ucrania) sigue resultando complejo en mayor o menor medida. Incluso tras un breve interregno en el periodo de entreguerras de breve independencia, ha sobrevolado la cuestión de si estamos ante un genuino Estado, aunque fuese una de las quince repúblicas federadas de la Unión Soviética<sup>15</sup>. De tal manera que resultaría paradójico que la construcción nacional llegase de la acción de un régimen autoritario como el de Lukashenko (rendido defensor de la Unión Soviética hasta el último momento) y, de igual manera, la consolidación de una estatalidad independiente inédita —al estilo del caso moldavo—.

8. Ambos procesos de construcción nacional diferenciada sobre la que sustentar un Estado independiente (bielorruso y moldavo) constituyen dos modelos muy interesantes de análisis<sup>16</sup>. De hecho, la nación como ideología rupturista de la Unión Soviética constituyó el auténtico motor de una eventual reunificación con Rumanía en el modelo moldavo. Aunque, una vez conseguida la independencia, se transformó en un proceso automático —instrumentalizado por las élites locales— de «moldovanización», con un marcado carácter artificialmente diferenciador respecto a Rumanía. Para Bielorrusia ese proceso se inició con posterioridad a la llegada de Lukashenko a la Presidencia de la república, acentuando los rasgos diferenciadores de Rusia como «madre patria»<sup>17</sup>. Porque durante el derrumbe soviético el nacionalismo independentista en esta república fue irrelevante.

9. La construcción de una estatalidad independiente en Bielorrusia ha estado ligada de manera esencial al liderazgo personal de Lukashenko. Extendiendo el mismo a la propia caracterización del régimen, como de autoritarismo adaptativo, puede transmitir la sensación de escaso contenido programático. De hecho se le ha calificado en ocasiones de errático, poco previsible, e incluso irracional. Sin embargo, aquellos que han analizado en profundidad los más de veinticinco años de presidencia de Lukashenko consideran que estratégica —pero también tácticamente— su perfil adaptativo a los cambios en las circunstancias le ha permitido consolidar un régimen no democrático, sin apenas oposición interna y con unas relaciones bilaterales con Rusia igualmente adaptativas<sup>18</sup>.

10. El modelo bielorruso de construcción/reafirmación de una identidad nacional diferenciada frente a rusos, polacos, o supranacional —soviéticos—

<sup>14</sup> MARPLES, D. R., *Belarus. A denationalized nation*, Abingdon, Routledge, 2012, p. 47.

<sup>15</sup> WILSON, A., *op. cit.*, p. xi.

<sup>16</sup> LESHCHENKO, N., «Two Nation-Building Strategies in Post Soviet Belarus», *Nations and Nationalism*, vol. 10, 2004, núm. 3, pp. 333-352.

<sup>17</sup> LESHCHENKO, N., «The National Ideology and the Basis of the Lukashenko Regime in Belarus», *Europe-Asia Studies*, vol. 60, 2008, núm. 8, pp. 1419-1433.

<sup>18</sup> FREAR, M., *Belarus under Lukashenko*, Abingdon, Routledge, 2019.

se ha sustentado en la consolidación de la estatalidad independiente. Es decir, activando un proceso inverso al que normalmente suele producirse<sup>19</sup>. Uno de los instrumentos básicos manejados por Rusia en sus políticas de control hacia Bielorrusia ha sido la identificación cultural, etnolingüística y los vínculos históricos entre ambos pueblos. De tal forma que la recuperación de su propia identidad étnico-nacional ha constituido para los bielorrusos un ejercicio de supervivencia estatal frente al expansionismo e unilateralismo ruso en sus fronteras occidentales<sup>20</sup>.

11. Los debates sobre la neutralidad de Bielorrusia discurrieron en paralelo al inicio de su independencia republicana; no obstante, la firma del TSC el 31 de diciembre de 1993 demostró la inanidad del concepto en el despliegue real de su política exterior. La victoria de Lukashenko en las elecciones presidenciales del mes de julio de 1994 pero, en especial, el referéndum celebrado en 1996, consolidó la extensión de los poderes presidenciales, la disolución del Parlamento y el inicio de la progresiva conversión del sistema político en una autocracia<sup>21</sup>. Las consecuencias en el marco de las relaciones internacionales fueron la reprobación generalizada desde Occidente, el no reconocimiento del Parlamento propuesto por Lukashenko, un aislamiento internacional creciente y, como consecuencia, un estrechamiento de las relaciones con Rusia, su socio natural, frente a la expansión paulatina de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hasta las fronteras de ambas repúblicas.

## 2.2. Inserción en la comunidad internacional y política exterior independiente

12. La política exterior de Bielorrusia presenta tres periodos claramente definidos desde su acceso a la independencia: (1992-1994) caracterizado por la consolidación de la estatalidad republicana desde una política de neutralidad y no alineamiento en organizaciones regionales de carácter militar; (1994-2000) con el acceso y consolidación autocrática en el poder de Lukashenko y fundamentado en una intensificación de las relaciones bilaterales con Rusia; (2000-actualidad) con la aparición de Putin los procesos de integración derivados del Tratado de Unión de ambas repúblicas se han ralentizado, cuando no paralizados completamente y, en paralelo, se ha acelerado el intento de crear una política exterior multivectorial que reduzca la dependencia de Moscú<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> ZAPRUDNIK, J., «Belarus. In Search of National Identity between 1986 and 2000», en KOROSTELEVA, E., LAWSON, C. y MARSH, R. (eds.), *Contemporary Belarus. Between Democracy and Dictatorship*, Abingdon, Routledge, 2018, p. 123.

<sup>20</sup> IOFFE, G., «Understanding Belarus: Belarussian Identity», *Europe-Asia Studies*, vol. 55, 2003, núm. 8, pp. 1241-1272.

<sup>21</sup> SILITSKI, V., «Explaining Post-Communist Authoritarianism in Belarus», en KOROSTELEVA, E., LAWSON, C. y MARSH, R. (eds.), *op. cit.*, pp. 36-52.

<sup>22</sup> PISS, P., «Belarus: A Significant Chess Piece on the Chessboard of Regional Security», *Journal on Baltic Security*, vol. 4, 2018, núm. 1, p. 40.

13. El primer documento programático en materia de doctrina militar bielorrusa data de 1992 y pretendía consolidar la neutralidad de la república, la no pertenencia a ninguna organización militar, la política de desarme nuclear, la ausencia de amenazas que caracterizaría la política exterior de Bielorrusia y la cooperación en el objetivo de asegurar la paz y la seguridad internacional tras la disolución de la Unión Soviética; principios que, además, fueron incluidos en la Constitución republicana de 1994<sup>23</sup>. La actualización del mismo tuvo que esperar al nuevo Concepto de Doctrina Militar de Bielorrusia aprobado el 3 de enero de 2002<sup>24</sup>, cuyo eje esencial pivotaba alrededor de la consolidación de la independencia de la república y el mantenimiento de la soberanía estatal, dejando al margen el concepto de neutralidad pero recogiendo el marco legal de cooperación con Rusia. La última versión de este documento estratégico<sup>25</sup> ofrece perfiles claramente defensivos aunque, a diferencia del documento aprobado en 1992, no impide el uso de las fuerzas armadas republicanas en el exterior debido a sus compromisos adquiridos en el marco de la OTSC. También resulta relevante que, la única referencia a potencias exteriores se centra en Rusia, como socio principal en la cooperación militar e industrial y como modelo programático en la elaboración de este tipo de textos en torno a la doctrina militar y la percepción de amenazas<sup>26</sup>. La hibridación de los conflictos en la región y una nueva fase de «Guerra Fría» han variado radicalmente la situación con respecto al documento aprobado a principios del siglo XXI, y el impacto derivado del conflicto ruso-ucraniano requería una actualización de la estrategia exterior de Bielorrusia<sup>27</sup>.

14. Desde la declaración de soberanía de la República Soviética de Bielorrusia —realizada el 27 de julio de 1990— se recogía el objetivo de consolidar una república independiente caracterizada por su neutralidad y desnuclearización (art. 10.2)<sup>28</sup>. Finalmente se convirtió en el art. 18 de la Constitución de Bielorrusia de 1994. La retirada de tropas rusas del territorio republicano se acompañó igualmente de la eliminación de material nuclear, conforme recogía el mandato constitucional. La membresía en 1998 de Bielorrusia en el Movimiento de los No Alineados completó la última década del siglo XX y la primera de política exterior independiente de Bielorrusia.

<sup>23</sup> DAVIDONIS, R., *The Challenge of Belarus, and European Responses*, Occasional Papers, París, The Institute for Security Studies Western European Union, 2001, núm. 29, p. 6.

<sup>24</sup> Ministry of Defence Republic of Belarus, disponible en [https://www.mil.by/en/military\\_policy/basic/](https://www.mil.by/en/military_policy/basic/).

<sup>25</sup> Aprobada el 26 de julio de 2016, disponible en [https://www.belarus.by/en/press-center/news/new-military-doctrine-enters-into-force-in-belarus\\_i\\_0000043313.html](https://www.belarus.by/en/press-center/news/new-military-doctrine-enters-into-force-in-belarus_i_0000043313.html).

<sup>26</sup> RACZ, A., «Friends will be Friends: The New Military Doctrine of Belarus», en SPRUDS, A. y POTJOMKINA, D. (eds.), *Coping with Complexity in the Euro-Atlantic Community and Beyond*, Riga Conference Papers 2016, Latvian Institute of International Affairs, pp. 230-238.

<sup>27</sup> SIVITSKI, A., «Belarus's New Military Doctrine: What's the Message?», *Belarus Digest*, 1 de septiembre de 2016, disponible en <https://belarusdigest.com/story/belarus-new-military-doctrine-whats-the-message/>.

<sup>28</sup> Declaración de soberanía de la RSSB, disponible en [https://www.servat.unibe.ch/icl/bo02t\\_\\_\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/bo02t___.html).

15. La primera década del siglo XXI matizó notablemente el discurso neutralista de la república. Aunque continuó la estrategia declarativa en esta línea, se mostraba en la práctica de la política exterior una aproximación más evidente a Moscú. No solo por el Tratado de Unión ratificado entre ambos Estados a finales de 1999, sino también por una combinación de factores domésticos e internacionales. En primer término, la expansión conjunta de la Unión Europea y de la OTAN alcanzó a las fronteras de Bielorrusia; de manera paulatina las relaciones con Occidente se enturbiaron con los comicios presidenciales de los años 2001 y, notablemente, en 2006, con la aplicación de sanciones al régimen<sup>29</sup>; las revoluciones de colores que agitaron a Ucrania y Georgia y alertaron a Lukashenko en clave doméstica; la apertura de elementos multivectoriales en su política exterior, por ejemplo, con todas las repúblicas integrantes del GUUAM (Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldova); por último, los intentos de intensificación de las relaciones con China como elemento de contrapeso que equilibrase el factor ruso no tuvieron éxito<sup>30</sup>, como tampoco la posibilidad de adhesión como miembro de pleno derecho en una organización internacional alternativa al liderazgo exclusivo de Rusia —Organización de Cooperación de Shanghái (OCS)—.

16. La asertividad mantenida por Minsk a partir del año 2008, al no alinearse con Moscú después de su intervención en el mes de agosto en Georgia —fundamentalmente en Osetia del Sur y, en menor medida, en Abjasia— acentuó los perfiles neutralistas en su política exterior. No hay unas raíces ideológicas ni programáticas en este posicionamiento neutral de Bielorrusia sino, más bien, un pragmatismo tendente a la supervivencia como Estado independiente<sup>31</sup>. Algunos acontecimientos posteriores permitieron a Lukashenko reafirmar su distanciamiento respecto a la política exterior del Kremlin: la búsqueda de proveedores energéticos alternativos, el asilo político al huido Presidente de Kirguistán (Bakiyev) tras una revolución durante el año 2010 —con la sombra del Kremlin detrás de la misma—<sup>32</sup> y, de forma contundente, desde el año 2014 y el unilateralismo ruso en Ucrania y Crimea.

17. Esta intervención acabó por modificar la asimétrica relación bilateral entre ambas repúblicas<sup>33</sup>. Bielorrusia no se alineó en absoluto con Moscú

<sup>29</sup> Reglamento (CE) núm. 765/2006, relativo a la adopción de medidas restrictivas contra el Presidente Lukashenko y determinados funcionarios de Bielorrusia y el posterior Reglamento de Ejecución (UE) núm. 271/2011, del Consejo, de 21 de marzo, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0271&from=EN>.

<sup>30</sup> MURPHY, A., «Belarus-China Relations», *Minsk Dialogue Track II Initiative/Wilfred Martens Centre for European Studies and Konrad Adenauer Foundation*, 6 de febrero de 2019, disponible en <https://minskdialogue.by/en/research/memorable-notes/belarus-china-relations>.

<sup>31</sup> BOHDAN, S. e ISAEV, G., *Elements of Neutrality in Belarusian Foreign Policy and National Security Policy*, Londres-Minsk, Ostrogorski Centre, Analytical Paper, 2016, núm. 7.

<sup>32</sup> GÓRECKI, W., «Russia's Position on the Events in Kyrgyzstan (April-June 2010)», *OSW Commentary*, 27 de julio de 2010, disponible en <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2010-07-27/russias-position-events-kyrgyzstan-april-june-2010>.

<sup>33</sup> KHAZARSKI, A., «Belarus inside the Bear Hug. And Its Geopolitical Predicament After The Ukraine Crisis», *Ponars Eurasia Policy Memo*, 2018, núm. 553.

y su renuncia a reconocer la reintegración de Crimea a Rusia se sumó al no reconocimiento de otras entidades separatistas (Osetia del Sur, Abjasia, Transnistria) Lukashenko percibió la fragilidad de las fronteras republicanas desprendida del conflicto entre sus dos poderosos vecinos, y la seguridad regional se resentía en el momento en el que se estaba cerrando el tratado de constitución de la Unión Económica Euroasiática (UEE). El carácter cíclico<sup>34</sup> y diapasónico de las relaciones bilaterales iniciaba una nueva etapa marcada por el distanciamiento y el endurecimiento del Kremlin con dos instrumentos básicos: el suministro energético y la presión para profundizar en las estructuras de la Unión.

18. Desde 2014 Bielorrusia se debate en un dilema de difícil solución respecto a las relaciones bilaterales con Rusia: la reafirmación de su independencia y soberanía frente a potenciales tentaciones intervencionistas y los beneficios políticos y económicos derivados de su cooperación con Moscú. El no reconocimiento de *iure* —aunque sí *de facto*— de la anexión de Crimea impulsó el conflicto de precios en el suministro energético a Bielorrusia, cuya respuesta fue el progresivo acercamiento a Turquía —íntimo oponente regional de Rusia—. Sin embargo, Lukashenko sigue percibiendo al Kremlin como el principal garante de la soberanía e independencia de Bielorrusia y, en particular, de su régimen autoritario. No hay que olvidar que, en buena medida, la legitimidad del mismo deriva del cierto nivel de bienestar económico logrado mediante un gasto público ligado a las ayudas económicas y financieras rusas<sup>35</sup>.

19. Algunos autores han definido el vector activado por Bielorrusia en el ámbito de su política exterior en este último periodo como «comportamiento de cobertura estratégica» caracterizado por acentuar sus perfiles neutralistas como facilitador de plataformas de negociación política y/o diplomática. En esta línea de actuación, tanto Minsk I como Minsk II han permitido a la república que los negociadores fuesen el Grupo Trilateral y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y, su posición, le permitiese quedar al margen de cualquier involución política o militar en el conflicto ucraniano que acabase por implicar a Bielorrusia<sup>36</sup>.

20. La particular relación bilateral Rusia-Bielorrusia derivada del Tratado de la Unión ha producido también documentos estratégicos en materia militar y de política exterior. El último de ellos es la Doctrina Militar del Estado de la Unión y data del año 2002; es decir, está claramente desfasado y no contempla las actuales circunstancias regionales ni bilaterales. Es también un claro ejemplo de la escasa voluntad de profundización en las estructuras contempladas en el Tratado durante estas dos últimas décadas.

---

<sup>34</sup> NICE, A., *Playing Both Sides: Belarus between Russia and the EU*, DGAP Analyse, German Council on Foreign Relations, Berlín, 2012, núm. 2, p. 6.

<sup>35</sup> CEPURITIS, M., «Belarusian Political Relations with Russia after the Annexation of Crimea», en KUDORS, A. (ed.) *op. cit.*, p. 85.

<sup>36</sup> PREIHERMAN, Y., *Belarus's Asymmetric Relations with Russia: The Case of Strategic Hedging*, Working Paper, 2017, University of Tartu Press, Tartu, núm. 4, pp. 15-16.

Aunque ha habido diversos acuerdos bilaterales en el ámbito de actuaciones militares con fuerzas conjuntas que no han sido publicitados con claridad<sup>37</sup>.

21. La voluntad de desplegar una política exterior caracterizada por una neutralidad activa comenzó a manifestarse a partir del año 2006. En el antiguo espacio soviético solo hay dos repúblicas, además de Bielorrusia, que declaren en sus Constituciones su estatus de neutralidad y son Moldova y Turkmenistán. La política de no alineamiento en bloques o alianzas regionales de carácter militar pudo constituir, en estas repúblicas de reciente independencia, una herramienta esencial de supervivencia como entidad estatal diferenciada respecto de Rusia. En especial con la prohibición de estacionamiento de fuerzas armadas extranjeras en su territorio, como sucede con Turkmenistán. El mantenimiento real de ese estatus es muy complejo en un espacio instrumentalizado políticamente por Moscú, y tampoco ajeno a tensiones integracionistas por parte de organizaciones internacionales de carácter regional. Las relaciones asimétricas que Rusia mantiene con sus repúblicas vecinas no han supuesto una excepción en el marco bilateral con Bielorrusia<sup>38</sup>.

22. La definición de una política exterior más equidistante, que no necesariamente neutral, por parte de Bielorrusia en marco regional y en el posicionamiento ante algunos conflictos arrancó con el inicio del siglo XXI. Tanto desde los documentos estratégicos como, en particular, a través de las declaraciones de Lukashenko se puede constatar la transición hacia una vocación de «neutralidad» de la república. Indicadores claros recientes al respecto se pueden rastrear en cuestiones como: el acercamiento estratégico a repúblicas vecinas como Ucrania o más lejanas como Georgia; la búsqueda de proveedores energéticos alternativos a Rusia; la política de no reconocimiento de la independencia a las entidades secesionistas en Georgia (Osetia del sur y Abjasia) y de la anexión de Crimea; el no alineamiento con la posición de Rusia en los conflictos de Georgia, Ucrania y Siria.

23. Conceptos como multi-direccionalidad, integración de integraciones, neutralidad, equilibrio de intereses Este-Oeste, diversificación de las relaciones internacionales, parecen ocultar la incapacidad de elaborar una estrategia a largo plazo hacia una genuina neutralidad. La imposibilidad real de trascender la recepción meramente constitucional de este concepto y trasladarlo a una práctica similar al estilo de Estados con experiencia, tradición y vocación en la ejecución de un auténtico estatus de neutralidad se manifiesta con cierta claridad en la política exterior de Bielorrusia. Hasta tal punto que

---

<sup>37</sup> SIVITSKY, A., «New Union State Military Doctrine Will Not Change Status Quo in Belarussian-Russian Military Alliance», *Eurasia Daily Monitor*, vol. 15, 2018, núm. 174, disponible en <https://jamestown.org/program/new-union-state-military-doctrine-will-not-change-status-quo-in-belarusian-russian-military-alliance/>.

<sup>38</sup> MEISTER, S., «Hedging and Wedging: Strategies to Contest Russia's Leadership in Post-Soviet Eurasia», en EBERT, H. y FLEMES, D. (eds.), *Regional Powers and Contested Leadership*, Hamburgo, Giga German Institute, 2018, pp. 301-326.

autores como Bohdan e Isaiev caracterizan a la misma como de ausencia programática y conjunto de acciones *ad hoc*<sup>39</sup>.

24. La pertenencia de Bielorrusia a todas las organizaciones de integración regional lideradas por Rusia, como la UEE, la CEI o la OTSC, favoreció la visibilidad de la misma en la comunidad internacional como una república satélite de Moscú. La escasa concreción y profundidad de las estructuras creadas por el Tratado de la Unión de ambas repúblicas, unido al conjunto de tratados bilaterales suscritos desde el año 1996, no limitaron esta percepción occidental de dependencia. La lealtad al Kremlin ha estado garantizada en términos políticos, económicos y militares. La propia supervivencia política del régimen y del liderazgo de Lukashenko necesitaba esta asimétrica relación, ya que ni las reformas económicas ni, en especial, las de contenido político en una línea democratizadora están en la agenda republicana. La anexión de Crimea empezó a acentuar los cambios en esta relación de patronazgo<sup>40</sup>.

### 3. BIELORRUSIA Y RUSIA: UN MODELO DE RELACIONES BILATERALES ADAPTATIVAS

25. En los últimos tres años y, en esencia, desde el enquistamiento del conflicto secesionista en los distritos orientales de Ucrania, Moscú ha lanzado una ofensiva político-diplomática hacia Bielorrusia con el objetivo de intensificar y desarrollar los instrumentos de integración recogidos en el Tratado de la Unión existente entre ambas repúblicas. Los objetivos que se presumen tras la presión de Rusia son múltiples: Bielorrusia ocupa una posición estratégica esencial en el flanco occidental de la frontera de la Federación Rusa tras las sucesivas ampliaciones de la OTAN; es la única república que no tiene ningún conflicto secesionista que pueda ser utilizado como herramienta geopolítica del Kremlin; con la absorción de Bielorrusia —bien *de iure* o *de facto*— Rusia tendría el control de buena parte del territorio ex soviético en el vecindario compartido con la Unión Europea (Ucrania, Moldova, Georgia y Bielorrusia); reforzaría de forma bilateral lo que, desde el ámbito institucional y de la cooperación regional, no está consiguiendo con el liderazgo de organizaciones internacionales como la OTSC o la UEE; posibilitaría un despliegue militar más intenso de fuerzas armadas y equipamiento ruso en el territorio bielorruso que representase una fuerza disuasoria en zonas muy próximas a estacionamientos de la OTAN; por último, pero no menos importante, conseguir el efecto simbólico de integrar a Rusia —mediante un control directo o indirecto— el último bastión territorial occidental de la Unión Soviética, tan ligado a la historia rusa y clave en el poco explicitado proyecto

<sup>39</sup> BOHDAN, S. e ISAEV, G., *op. cit.*, p. 18.

<sup>40</sup> ZOGG, B., «Belarus between East and West: The Art of the Deal», *CSS Analysis*, 2018, núm. 131, disponible en <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse231-EN.pdf>.

de reconstrucción neoimperial denominado *Novorossiya*<sup>41</sup>. Por todo ello, no resulta sorprendente que en el mes de enero de 2015 el Parlamento de Bielorrusia aprobase una ley en la que se recogía que «la presencia de tropas extranjeras en territorio de la república —regulares o no— fuese considerado como un acto de agresión»<sup>42</sup>. El unilateralismo ruso en Ucrania alertaba definitivamente al régimen de Lukashenko.

26. El proyecto de recuperación territorial por parte de Rusia apelando a diversos criterios —étnicos, histórico-nacionales, geográficos, identitarios— ha adoptado diferentes formatos entre los cuales, el de *Novorossiya* ha tenido más repercusión internacional. Con la reverberación de los acontecimientos de Ucrania parecía consolidarse el retorno a los territorios coloniales que el Imperio ruso conquistó en el norte de las orillas del mar Negro, recuperado en el discurso político de Vladimir Putin<sup>43</sup>. Con el enquistamiento del conflicto y la reintegración de Crimea a la soberanía territorial rusa las referencias al mencionado proyecto se fueron apagando. Sin embargo, en los últimos meses ha sido sustituido por el de *Prichernomorie* —utilizado por Putin en su Conferencia de Prensa Anual de fin de año, celebrada el 19 de diciembre de 2019— que tiene un contenido territorial similar al de Nueva Rusia para el imaginario nacionalista ruso<sup>44</sup>. Aunque las estructuras de *Novorossiya* quedaron aplazadas en los distritos orientales de Ucrania y el Kremlin no quiere repetir una acción unilateral similar en Bielorrusia, las presiones sobre Minsk se han venido sucediendo de forma muy intensa desde el año 2017, cuando se barajó la posibilidad de que las tropas rusas desplegadas en la república —en el curso de las maniobras militares conjuntas *Zapad 2017*— permaneciesen definitivamente instaladas en el territorio bielorruso<sup>45</sup>.

27. Ambas repúblicas difieren notablemente en el ámbito bilateral de sus relaciones militares y de seguridad. Rusia, a pesar de mantener dos bases militares en territorio bielorruso, desea incrementar su presencia de fuerzas armadas como elemento disuasorio frente a la OTAN. Pero también para imitar el modelo seguido en el resto de repúblicas vecinas a Bielorrusia, en las que mantiene contingentes con diversos formatos y mandatos legales —o con ausencia de los mismos—. La presión rusa se ha intensificado en estos últimos dos años, tratando de ampliar las competencias otorgadas por el Tra-

---

<sup>41</sup> KLYSINSKI, K., MENKISZAK, M. y STRZELECKI, J., «Russia puts pressure on Belarus», *OSW Analysis*, 14 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2018-12-14/russia-puts-pressure-belarus>.

<sup>42</sup> BREAULT, Y., «Belarus in the new Cold War», en BLACK, J. L. y JOHNS, M. (eds.), *The Return of the Cold War. Ukraine, the West and Russia*, Abingdon, Routledge, 2016, p. 51.

<sup>43</sup> O'LOUGHLIN, J., TOAL, G. y KOLOSOV, V., «The rise and fall of Novorossiya: examining support for a separatist geopolitical imaginary in southeast Ukraine», *Post-Soviet Affairs*, vol. 33, 2017, núm. 2, pp. 124-144.

<sup>44</sup> SOCOR, V., «Putin and Ukraine's Black Sea Lands: Another Iteration of Novorossiya?», *Eurasia Daily Monitor*, vol. 17, 2020, núm. 2, disponible en <https://jamestown.org/program/putin-and-ukraines-black-sea-lands-another-iteration-of-novorossiya/>.

<sup>45</sup> SAZONOV, V., «Moscow's Minsk Gambit: Can Russia Swallow Belarus?», *International Centre For Defence And Security*, 19 de marzo de 2019, disponible en <https://icds.ee/moscows-minsk-gambit-can-russia-swallow-belarus/>.

tado de la Unión<sup>46</sup>. El margen de maniobra de Lukashenko en este aspecto es muy estrecho —como en otros— y, además, le impide ampliar la vertiente multivectorial de su política exterior. Su doble pertenencia a la OTSC y al conjunto de tratados bilaterales y de Unión con Rusia limita notablemente sus posibilidades de actuación.

28. El empleo de herramientas e instrumentos propios de los conflictos híbridos está empezando a desarrollarse con cierta intensidad por parte de Rusia hacia Bielorrusia. Entre ellos ha adquirido relevancia especial la política de desinformación masiva en buena parte de los medios de comunicación rusos afines al Kremlin, cuyos destinatarios son las respectivas sociedades civiles de ambas repúblicas. En Bielorrusia los medios de comunicación rusos tienen una presencia masiva, por lo que los mensajes que lanzan tienen una gran relevancia. En los últimos cuatro años —desde 2016 básicamente— las campañas de desinformación<sup>47</sup> han desplegado un conjunto de temas recurrentes: la aproximación de Bielorrusia hacia Occidente siguiendo una estrategia «a la ucraniana», el auge del nacionalismo bielorruso frontalmente antiruso, las disputas comerciales entre ambos Estados —en particular la relativa a los precios de exportación del gas y del petróleo— y la escasa participación de Bielorrusia en las organizaciones regionales lideradas por Rusia —la OTSC y la UEE fundamentalmente—. Adicionalmente se traslada desde muchos recursos mediáticos rusos una imagen distorsionada de los rasgos identitarios del pueblo bielorruso (lengua, cultura, historia) que les permite cuestionar abiertamente la existencia de un Estado independiente del ruso y una integridad territorial diferenciada<sup>48</sup>.

29. La alianza entre los dos Estados, presidida por el Tratado de la Unión de 1999 y sus estructuras compartidas, ha sufrido numerosos episodios de fricción. Dos son los elementos principales que han motivado este tipo de situaciones: el intervencionismo ruso en las repúblicas vecinas y los intentos de injerencia en los asuntos internos de Bielorrusia, con el objetivo de incrementar su dependencia global de Moscú, y las presiones para intensificar el marco de cooperación/integración en el formato de la Unión de ambas repúblicas. Respecto a la primera cuestión, la intervención de las fuerzas armadas rusas en Osetia del Sur y, en menor medida, en Abjasia durante el mes de agosto del año 2008 fue recibida en Minsk con enorme prevención. A las disputas comerciales y por el precio de la factura energética se sumó la ausencia de reconocimiento internacional por Bielorrusia de la independencia de las dos entidades separatistas. Pese a las enormes presiones rusas al respecto. Además, Lukashenko boicoteó la reunión de la OTSC del año posterior

<sup>46</sup> GOLTS, A., «Belarus and Russia: Military Cooperation but with Different Goals», en KUDORS, A. (ed.), *op. cit.*, p. 99.

<sup>47</sup> YELISEYEU, A. y LAPUTSKA, V., «Anti-Belarus disinformation in Russian Media: Trends, Features, Countermeasures», *East Media Review*, 2016, núm. 1, disponible en <http://east-center.org/wp-content/uploads/2016/12/EAST-Media-Review.pdf>.

<sup>48</sup> Desde el punto de vista lingüístico se llega a identificar el idioma bielorruso con el ruso, con un acento diferenciado por el uso de la franja social más baja. Véase, al respecto, YELISEYEU, A. y LAPUTSKA, V., «An Easy Target for Russia», *Transitions Online (Eurasian States in Transition)*, 26 de enero de 2017.

—2009— trasladando sus diferencias con Moscú a la organización regional de carácter militar y de seguridad<sup>49</sup>.

30. Los objetivos que presidieron la realización del mencionado Tratado de Unión y las principales disensiones están muy bien analizados por Nesvetailova<sup>50</sup>. Pero en ocasiones no se resalta el carácter defensivo frente a la ampliación de la OTAN hasta las fronteras de Bielorrusia. No pretendía crear un Estado fusionado sino, más bien, una integración en una alianza estratégica o una suerte de confederación en la que ambos Estados mantendrían su independencia e integridad territorial en la que primaba el componente económico y de seguridad al puramente político

31. Rusia ha planteado desde sus propios documentos estratégicos, como el Concepto de Política Exterior aprobado en el año 2013, la prioridad del establecimiento de instrumentos regionales de cooperación económica; en el año 2015 se ponía en marcha la UEE. Este mecanismo de integración reactiva<sup>51</sup> se aceleró con la firma —el 29 de mayo de 2014— del Tratado fundacional de la organización. El contenido político de la misma provocó reticencias importantes de Bielorrusia, así como diferentes elementos vinculados con el comercio de recursos energéticos. No obstante, el rechazo frontal de Lukashenko a la inacción de la UE frente a la anexión rusa de Crimea —avalada desde la perspectiva del realismo político, con Mearsheimer<sup>52</sup> a la cabeza— resultó definitivo para que Bielorrusia ratificase su ingreso en la organización regional<sup>53</sup>.

32. Bielorrusia no supone una excepción en el *extranjero próximo* de Rusia. Las relaciones tejidas desde el inicio de sus respectivas construcciones estatales independientes con sus repúblicas vecinas se han caracterizado por la extensión de una serie de interdependencias creadas, en buena medida, por un conjunto de intereses políticos que, en este caso —siguiendo a Keohane— son producto y derivada de la propia gobernanza regional<sup>54</sup>. En el marco de la seguridad esta república ha fomentado el grado de dependencia militar de Rusia, a través de su asistencia, hasta el grado de reducir sus inversiones en la imprescindible modernización de sus fuerzas armadas<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> VYSOTSKAYA, A. y VIEIRA, G., «The Political-Military Alliance of Russia and Belarus: Re-Examining the Role of NATO and the EU in Light of the Intra-Alliance Security Dilemma», *Europe-Asia Studies*, vol. 66, 2014, núm. 4, pp. 557-577.

<sup>50</sup> NESVETAILOVA, A., «Russia and Belarus: The Quest for the Union; or Who Will Pay for Belarus' Path to Recovery?», en KOSTELEVA, E., LAWSON, C. y MARSH, R. (eds.), *Contemporary Belarus, Between Democracy and Dictatorship*, Abingdon, Routledge, 2018, pp. 152-164.

<sup>51</sup> DUTKIEWICZ, P. y SAKWA, R. (eds.), *Eurasian Integration. The View From Within*, Abingdon, Routledge, 2015.

<sup>52</sup> MEARSHEIMER, J., «Why the Ukraine Crisis in the West's Fault», *Foreign Affairs*, vol. 93, 2014, núm. 5, pp. 77-89.

<sup>53</sup> SECRIERU, S., «Turmoil in Ukraine: A Sign of the Coming Disorder in the Post-Soviet World?», *The Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 23, 2014, núm. 4, pp. 75-98.

<sup>54</sup> KEOHANE, R., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 11.

<sup>55</sup> DRAGNEVA, R., DELCOUR, L., JAROSCEWICZ, M., KARDAS, S. y UNGUREANU, C., *How Bilateral, Regional and International Regimes Shape the Extent; Significance and Nature of Interdependencies*, Berlín, Center for Eastern Studies (OSW), 2018, p. 36.

Desde Moscú se articulan colaboraciones en la esfera militar otorgando una clara preferencia por la inversión en el establecimiento de contingentes rusos estacionados en territorio bielorruso; las ayudas directas a Minsk no son un objetivo estratégico.

33. La ausencia de avances en los mecanismos del Tratado es el resultado del utilitarismo político que del mismo han intentado conseguir dos líderes con perfiles autoritarios; son dos dirigentes que han moldeado el sistema político de sus Estados de acuerdo a sus particulares intereses y este rasgo tiene un fiel reflejo en las relaciones bilaterales. La integración económica y la moneda común —Putin— y la integración política con la adopción de una Constitución común para la Unión —Lukashenko— aunque no siempre durante estos veinte años, así como con las figuras de presidente y vicepresidente de la Unión compartidas han reflejado ambas posiciones. Sin embargo, la existencia de un interés real que trascienda la respectiva política interna de ambas repúblicas parece ausente de esta suerte de «juegos de comedia interpretados tras los muros del Kremlin»<sup>56</sup>.

34. Profundizar en una integración, que ya existe desde un ámbito jurídico y que está operando en los ámbitos comercial y militar, se presenta como una opción viable e interesante desde la perspectiva de Rusia. Además se acomodaría perfectamente a los respectivos ordenamientos jurídicos internos y respetaría, por primera vez en una región caracterizada por los «grises normativos», un ordenamiento jurídico internacional ampliamente vulnerado en el despliegue de la política exterior rusa. No obstante, la propuesta de soberanía por energía no ofrece ningún interés a un líder autocrático como Lukashenko, que no es en absoluto proclive a ningún cambio del presente *statu quo* en las relaciones bilaterales entre Bielorrusia y Rusia. Además, en el marco de la reforma constitucional de la Federación Rusa en curso<sup>57</sup>, la conversión de Putin en el nuevo líder de una nueva entidad estatal fusionada ya no es un instrumento imprescindible para consolidarse en la Presidencia de la República más allá del año 2024<sup>58</sup>.

35. Sin embargo, desde el año 2018 las relaciones bilaterales han mostrado varios elementos de crisis<sup>59</sup> que se resumen en la acentuación de las trabas financieras y energéticas que desde Moscú se trasladan a Minsk; como respuesta a las mismas, el vector occidental de la política exterior bielorrusa

<sup>56</sup> DANILOVICH, A., *Russian-Belarusian Integration*, Aldershot, Ashgate, 2006, p. 168.

<sup>57</sup> Véanse los artículos de DOMANSKA, M., «Changing the Constitution in Russia: Putin forever?» y «Everlasting Putin and the reform of Russian Constitution», *OSW Analysis*, 10 y 13 de marzo de 2020, disponibles en <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2020-03-10/changing-constitution-russia-putin-forever> y <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2020-03-13/everlasting-putin-and-reform-russian-constitution>.

<sup>58</sup> «The Kremlin is pushing Belarus to merge with Russia», *Euractiv*, 14 de febrero de 2020, disponible en <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/the-kremlin-is-pushing-belarus-to-merge-with-russia-lukashenko/>.

<sup>59</sup> SUZDALTSEV, A., «The Republic of Belarus: the Evolution of the Policy of Balancing Between East and West», *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, 2019, núm. 2, pp. 117-137; texto en ruso disponible en <https://www.ogt-journal.com/jour/article/view/442/393>.

se acelera ante la ausencia de profundidad en las estructuras de integración del Tratado de la Unión. Las respectivas políticas domésticas y el componente geoestratégico fruto de este tipo de giro exterior, unido a las experiencias previas de unilateralismo ruso en Ucrania, Georgia y Moldova, podrían terminar en una deriva inesperada de los acontecimientos entre ambas repúblicas.

36. La iniciativa de este giro estratégico obedeció a un cambio en los términos de las relaciones bilaterales y de las condiciones en los compromisos establecidos. Rusia condicionaba de forma más estricta los subsidios energéticos y el soporte financiero a una profundización de las estructuras político-militares. Bielorrusia no reaccionó de acuerdo con los requerimientos de Moscú durante la intervención en Ucrania y, además, las concesiones solicitadas suponían, a juicio de Minsk, un elevado riesgo para su integridad territorial, soberanía e independencia. El llamado «ultimátum» realizado en el año 2018 amenaza transformar a Bielorrusia en un nuevo desafío para la política exterior en su *extranjero próximo*, pasando de ser un socio imprescindible a un vecino inestable<sup>60</sup>.

37. El pulso que en la actualidad están manteniendo las dos repúblicas a través de sus respectivos líderes representa riesgos para ambos actores. Bielorrusia arguye en su retórica exterior; pero con un destinatario concreto —Rusia— que su apertura multivectorial hacia Occidente (UE y Estados Unidos) está provocada por la presión sostenida del Kremlin. Sin embargo, no parece factible el abandono simultáneo de Bielorrusia del Tratado de Unión común y, al mismo tiempo, de las organizaciones regionales lideradas por Rusia, como la OTSC y la UEE<sup>61</sup>. El peligro de tensar en exceso las relaciones con Moscú, provocando una reacción violenta —no excluyendo acciones militares similares a las realizadas en otras repúblicas— puede exceder la percepción de Rusia de perder a un fiel aliado; además, Lukashenko carece de manera efectiva de la posibilidad de aplicar un plan estratégico alternativo.

38. Hay algunos autores, como Rekedá, que señalan que el cumplimiento de las previsiones y compromisos adquiridos en el Tratado de Unión Bielorrusia-Rusia, en unión al paquete documental añadido en las negociaciones bilaterales recientes, habrían convertido a la entidad resultante en una suerte de UE de carácter bilateral. En la misma, se reunirían en el marco de una organización postsoviética, los elementos más favorables de ambas subjetividades internacionales: la de Estados y la de organización internacional<sup>62</sup>. Sin embargo, ninguno de los dos Estados ratificó el pasado 8 de diciembre de

---

<sup>60</sup> SIVITSKY, A., «Belarus-Russia: From a Strategic Deal to an Integration Ultimatum», *Russia Foreign Policy Papers*, Foreign Policy Research Institute, diciembre de 2019, disponible en <https://www.fpri.org/article/2019/12/belarus-russia-from-a-strategic-deal-to-an-integration-ultimatum/>.

<sup>61</sup> SHRAIBMAN, A., «Oatmeal and Water: The Thinning Belarus-Russia Relationship», *Commentary Carnegie Moscow Center*, 11 de febrero de 2020, disponible en <https://carnegie.ru/commentary/81038>.

<sup>62</sup> REKEDA, S., «The Union State of Russia and Belarus: Searching for a Development Vector», *Russian International Affairs Council*, 18 de diciembre de 2019, disponible en <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/the-union-state-of-russia-and-belarus-searching-for-a-development-vector/>.

2019 —coincidiendo con el vigésimo aniversario de la firma del Tratado de Unión— estos compromisos adicionales. La tensión existente entre ambas repúblicas y la diferencia de objetivos planteados —integración económica en el caso de Minsk y profundidad política y militar para Moscú— ha imposibilitado devolver a la Unión a las ambiciones inicialmente planteadas, dotando de un impulso más integrador a sus estructuras y marco normativo.

39. La aplicación de un genuino paradigma realista neoclásico al posicionamiento exterior de Rusia en la escena internacional es una tentación insoslayable entre buena parte de los politólogos<sup>63</sup>. En particular en lo concerniente a su vecindario compartido o «problema compartido» con la UE. La percepción de Rusia hacia los actores occidentales (UE y Estados Unidos, más OTAN) como potenciales agresores en su esfera de influencia le empuja —según este marco de análisis— a reequilibrar su posición incrementando sus capacidades internas y externas. Entre estas últimas, los dos instrumentos básicos desplegados por Rusia son las alianzas estratégicas (bilaterales y multilaterales) o los sistemas de control de carácter híbrido. En el caso de Bielorrusia podría resultar amenazante el fracaso del primer instrumento, que ha estado en vigor hasta la fecha, pero que parece haber entrado en crisis. Precisamente en la única república de relevancia geoestratégica en su flanco occidental en la que no existe un conflicto enquistado o congelado.

40. La crisis sanitaria mundial provocada por la COVID-19 ha provocado algunas consecuencias que, en el caso concreto de Bielorrusia, pueden impactar muy negativamente en sus relaciones con Rusia y en su situación interna. A la particular forma de gestionar el impacto de la pandemia por Lukashenko se ha unido la endémica dependencia energética de Moscú, un aislamiento económico muy preocupante y un nivel de deuda externa alarmante<sup>64</sup>. La caída dramática de los precios del petróleo ha reducido de manera muy significativa las exportaciones a Rusia y la ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI) a Bielorrusia parece cada vez más imprescindible, especialmente por la no pertenencia de esta república a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Además, las tensiones entre ambos líderes han resurgido después de la decisión unilateral de Putin del cierre de fronteras con Bielorrusia, el pasado 18 de marzo sin consultarlo previamente con Lukashenko, unido a la celebración en Minsk del desfile del 75 aniversario de la victoria de la Unión Soviética sobre Alemania en la Segunda Guerra Mundial —el pasado 9 de mayo— cuando en Moscú se canceló. El argumento se basaba en el número de contagios de la pandemia que, según Putin, era más elevado en esta república que en Rusia. En este contexto, la búsqueda de suministro petrolífero a través de Estados alternativos, como Azerbaiyán y Arabia Saudita, tampoco mejora la solidaridad paneslava. Y los intentos de

---

<sup>63</sup> BLIDARU, S., «The Russian Federation and Belarus in the Dispute with the West. A Neoclassical Realist Paradigm Perspective», *Bulletin of The Transilvania University of Brasov*, vol. 11, 2018, núm. 1, p. 57.

<sup>64</sup> IOFFE, G., «Belarus's Geopolitical Loneliness», *Eurasia Daily Monitor*, vol. 17, 2020, núm. 38, disponible en <https://jamestown.org/program/belarus-geopolitical-loneliness/>.

profundizar en los mecanismos de integración de las estructuras creadas por el Tratado de la Unión chocan con la reestatalización de dos entidades que adoptan decisiones opuestas y sin ningún elemento de coordinación<sup>65</sup>.

#### 4. LAS RELACIONES ENTRE BIELORRUSIA Y LA UNIÓN EUROPEA Y LA BÚSQUEDA DE NUEVOS VECTORES

41. Bielorrusia mantiene durante las últimas dos décadas una relación asimétrica con Rusia y con la UE. La innegable pertenencia a la esfera de influencia de Moscú no le impide participar en diversos instrumentos comunitarios como la Política Europea de Vecindad (PEV) aunque las sanciones de la UE se han aplicado de manera intermitente. En estas relaciones dicotómicas, la posición de Bielorrusia en estos últimos años pretende la introducción de nuevos actores internacionales ante la evidente falta de avances en sus relaciones bilaterales con la UE, en una etapa renovada de política exterior multivectorial. Venezuela le permite diversificar sus fuentes de suministro petrolífero pero, especialmente, el incremento de las relaciones con China —tanto bilaterales como en el marco de la OCS— introduce un socio de primer orden y un eventual contrapeso al control ruso<sup>66</sup>.

42. Las relaciones entre la UE y Bielorrusia han tenido un bajo perfil si establecemos la comparación con otras repúblicas vecinas que participan en la PEV<sup>67</sup>. La oportunidad de haberlas dotado de mayor intensidad y eficiencia se presentó después de la intervención rusa en Ucrania en el año 2014. Bielorrusia intentó mantener una posición equidistante, sin aprobar el intervencionismo pero sin criticarlo abiertamente. Al mismo tiempo se abrió una posibilidad para ampliar las relaciones con las nuevas autoridades surgidas posMaidán. Sin embargo, el Acuerdo de Asociación suscrito con la UE<sup>68</sup> limitó notablemente esas posibilidades de incremento de la colaboración bilateral entre ambas repúblicas. Potencialmente significaba consolidar una estrategia en la que ambos actores ganaban. Para Bielorrusia, ampliar el flanco occidental de relaciones internacionales y aliviar la presión rusa; en el caso de Ucrania, la obtención de una vía indirecta a sus exportaciones hacia la UEE —incluida Rusia— y preservar el territorio bielorruso como un eventual teatro de operaciones rusas contra su integridad territorial<sup>69</sup>. Sin embargo, estas posibilidades acabaron diluyéndose a partir del año 2016.

<sup>65</sup> SHRAIBMAN, A., «Coronavirus Inflames Russia-Belarus Quarrel», *Carnegie Moscow Center*, 25 de marzo de 2020, disponible en <https://carnegie.ru/commentary/81361>.

<sup>66</sup> MARPLES, D., «Between the EU and Russia: Geopolitical Games in Belarus», *The Journal of Belarussian Studies*, vol. 7, 2013, núm. 1, pp. 38-68.

<sup>67</sup> DELCOUR, L., *The EU and Russia in the Contested Neighbourhood. Multiple External Influences, Policy Transfer and Domestic Change*, Abingdon, Routledge, 2017.

<sup>68</sup> Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania, DO L núm. 161, de 29 de mayo de 2014, disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01)&from=ES).

<sup>69</sup> MOSHES, A. y NIZHNIKAU, R., *A Partnership Not in the Making. Ukrainian-Belarusian Relations After the EuroMaidan*, Helsinki, PONARS Eurasia Policy Memo, 2018, núm. 557, p. 1.

43. El vector que ocupa la UE en el diseño y ejecución de un proyecto de política exterior multivectorial existe en virtud, fundamentalmente, de la PEV en su dimensión oriental. Pero es bastante más débil de lo que se proyecta desde las Instituciones europeas y claramente insuficiente para competir con el vecino ruso. Caracterizada por una mixtura de lo que Bosse y Korosteleva definen como gobernanza *hard* y *soft*. La primera estructurada a través de la condicionalidad; la segunda, mediante la versión clásica de drenar recursos económicos a la sociedad civil como manera de ganarse el favor de la opinión pública bielorrusa<sup>70</sup>. Las interacciones legales e institucionales de la UE con Bielorrusia han sido, hasta la fecha, escasamente significativas. La permeabilidad del régimen de Lukashenko a las redes establecidas en algunas esferas es casi nula y contempla a la UE como un instrumento alternativo con el que contra-balancear, que no equilibrar, la sombra del Kremlin.

44. La construcción de un desorden bipolar en Europa<sup>71</sup> presidido por dos proyectos regionales antagónicos —el de la UE y el de Rusia y sus Estados «satélite»— mantiene a dos Estados como piezas estratégicas: Bielorrusia y Azebaiyán. Ambos permanecen al Partenariado Oriental de la UE pero, simultáneamente, pivotan en la esfera de influencia de Moscú. Reflejan abiertamente las tensiones existentes entre los proyectos europeos y euroasiático y, en función de la elección final de los actores protagonistas, puede acentuar las rivalidades geopolíticas entre ambas potencias regionales. La UE planteó su expansión oriental con un contenido eminentemente normativo y mediante círculos concéntricos sucesivos<sup>72</sup> (Estados miembros, Estados candidatos y Estados de la Asociación Oriental) Rusia, por su parte, ha encontrado más resistencias de las previstas para encontrar adhesiones a los proyectos regionales que lidera. Ucrania era la república estratégica y su negativa le terminó por costar su integridad territorial y la pérdida de Crimea. Escenario que le ha permitido a Bielorrusia valorar opciones, costes, riesgos y ventajas de sus próximas decisiones en el marco de su política exterior.

45. La aplicación de las denominadas «sanciones inteligentes»<sup>73</sup> por parte de la Unión Europea se han presentado como una alternativa a la coerción económica rusa, pero en este caso penalizando los fraudes electorales cometidos en diferentes comicios. Los efectos sobre el régimen han sido inapreciables, puesto que se dirigían a un reducido grupo de personas. Sin embargo, han impedido el desarrollo de una cooperación más estrecha entre ambos actores, situación que se ha extendido —con frecuentes altibajos— hasta la actualidad. Misiones de supervisión de fronteras, prohibiciones de viajes,

<sup>70</sup> BOSSE, G. y KOROSTELEVA, E., «Changing Belarus? The Limits of EU Governance in Eastern Europe», *Conflict and Cooperation*, vol. 44, 2009, núm. 2, p. 159.

<sup>71</sup> POPESCU, N., *Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely*, Chaillot Papers, París, EU Institute for Security Studies, 2014, núm. 132, p. 35.

<sup>72</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11 de marzo de 2003, COM (2003) 104 final.

<sup>73</sup> Puede consultarse el detalle de las sanciones en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/25/belarus-sanctions/>.

congelación de activos, asistencia financiera, evaluación crítica de los planes de acción de la PEV —en unión a las mencionadas sanciones— constituyen el despliegue esencial de *hard* y *soft* power de la UE en Bielorrusia<sup>74</sup>.

46. La aproximación normativa entre la UE y Bielorrusia, en el marco del despliegue de herramientas de *soft power* de la primera, ha sido hasta la fecha muy escasa. No existe voluntad política por parte del régimen de Lukashenko; además, las provisiones constitucionales en torno a la aplicación de las normas del Derecho internacional por los poderes ejecutivo o judicial de la república son muy laxas, en virtud del art. 112(1). Sin embargo, hay un resquicio que permitiría el desarrollo del *acquis* europeo en un ámbito tan refractario como el bielorruso: la «aproximación por la puerta trasera». Esta estrategia vendría avalada por dos vías diferentes, la pertenencia a la UEE, que permitiría una aproximación indirecta a las normas comunitarias y, de igual forma, mediante la armonización normativa con alguno de sus socios comerciales, como la propia Rusia<sup>75</sup>. Además, la experiencia comunitaria podría trasladarse al desarrollo de Instituciones de la UEE —como la Comisión— o en el ámbito de la OMC, mediante la transferencia de diferentes estándares propios de la organización a las relaciones con Bielorrusia<sup>76</sup>.

47. La historia de las relaciones entre la Unión Europea y Bielorrusia es, como remarca Shapovalova, una historia de aplicación de sanciones<sup>77</sup>. Este instrumento para hacer cumplir los compromisos normativos internacionales a Estados refractarios al ordenamiento jurídico internacional comporta unas evidentes consecuencias negativas en la cooperación bilateral. La presencia de grupos de interés en una política exterior que sigue siendo competencia soberana de los Estados miembros provoca desajustes notables en la aplicación de las sanciones y en la renovación de las mismas. En esta línea se puede constatar lo que está sucediendo en la actualidad con la aplicación de las mismas a Rusia. Además, conviene precisar si se producen en el marco de competencias de la organización o en el de la cooperación y coordinación de los Estados miembros. Este escenario posibilita establecer un modelo diferenciado de aplicación, manteniendo en algún momento las de un tipo y eliminando las del otro; aunque en ningún caso las sanciones han buscado como objetivo preferente dañar la precaria economía bielorrusa<sup>78</sup>. En este

---

<sup>74</sup> POPESCU, N. y WILSON, A., *The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in The Troubled Neighbourhood*, Londres, ECFR, 2009, p. 43.

<sup>75</sup> Tesis sostenida por KARLIUK, M., «Legislative approximation and application of EU law in Belarus: 'Backdoor' approximation», en VAN ELSUWEGE, P. y PETROV, R. (eds.), *The Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, Abingdon, Routledge, 2014, pp. 228-245.

<sup>76</sup> KALPAKCHIEV, T., *Belarus Crucifix. The Road in between Two Integration Projects*, Willy Brandt School of Public Policy, 2013, p. 12.

<sup>77</sup> SHAPOVALOVA, N., *Advocacy and Interest Group Influence in EU Foreign Policy*, tesis doctoral defendida en la Universidad de Warwick, noviembre de 2015, analiza el modelo de sanciones aplicadas a Bielorrusia por parte de la UE, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/322623963\\_Advocacy\\_and\\_Interest\\_Group\\_Influence\\_in\\_EU\\_Foreign\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/322623963_Advocacy_and_Interest_Group_Influence_in_EU_Foreign_Policy).

<sup>78</sup> PORTELA, C., «The European Union and Belarus: Sanctions and Partnership?», *Comparative European Politics*, 2011, núm. 9, p. 502.

sentido, la UE y Bielorrusia han llegado a un «equilibrio inestable»: no hay profundidad en la cooperación y la sombra de las sanciones sobrevuela permanentemente en las relaciones bilaterales.

48. Por ello, el interés por incluir a terceros actores en la política exterior de Minsk es prioritario si, como se define en sus documentos estratégicos y en las declaraciones de Lukashenko, la conversión en multivectorial deriva de un proyecto real y no puramente especulativo<sup>79</sup>. Los objetivos son evidentes: diversificar sus relaciones comerciales que, hasta el año 2010, solo representaban alrededor del 10 por 100 las exportaciones fuera del antiguo espacio soviético; reducir su dependencia energética de Rusia; conseguir recursos financieros en otros socios o instituciones internacionales y, por último, romper el aislamiento que mantienen en la comunidad internacional por el carácter antidemocrático del régimen establecido por su presidente. Es lo que Marin<sup>80</sup> ha calificado como pragmatismo realista, y apunta hacia actores (China<sup>81</sup>, Irán, Venezuela, Emiratos Árabes, Qatar, Turquía o Azerbaiyán) que comparten con Bielorrusia ese déficit democrático. Lo que no supondría —por tanto— un problema insalvable, como sucede con la UE.

49. En la estrategia de diversificación de potenciales actores de esta nueva política exterior multivectorial tienen cabida socios muy diversos para Bielorrusia<sup>82</sup>. Algunos autores señalan como, en el momento actual, supone una amenaza mayor a la integridad territorial e independencia republicana la actitud de Rusia que la expansión oriental de la OTAN<sup>83</sup>. Estados Unidos podría implicar una peligrosa relación triangular para Minsk, que terminase por impulsar una reacción imprevisible del Kremlin. Además los intereses estratégicos norteamericanos en esta república se reducen por la propia especificidad del régimen de Lukashenko<sup>84</sup>. El vector Báltico es complejo pero no imposible en su eventual desarrollo<sup>85</sup>, mucho más asequible en el caso de Letonia que con respecto a Lituania —más reacio a ejercicios militares conjuntos entre Bielorrusia y Rusia, como los *Zapad* celebrados en el territorio de la primera en el año 2017—.

<sup>79</sup> «Lukashenko reaffirms commitment to multivector foreign policy», *Belta*, de 6 de septiembre de 2019, disponible en <https://eng.belta.by/president/view/lukashenko-reaffirms-commitment-to-multivector-foreign-policy-123941-2019/>.

<sup>80</sup> MARIN, A., «The Third Powers and Belarus», en POPESCU, N. y SECRIERU, S., *Third Powers in Europe's East*, París, Chaillot Papers, 2018, núm. 144, p. 71.

<sup>81</sup> MARIN, A., «Minsk-Beijing: What Kind of Strategic Partnership?», *IFRI Policy Paper Russie.Nei. Visions*, 2017, núm. 102.

<sup>82</sup> KRIVOSHEEV, D., «Belarus's External Relations», en KOROSTELEVA, LAWSON y MARSH (eds.), *op. cit.*, pp. 165-178.

<sup>83</sup> RUMER, E. y BELEI, B., «Belarus: With Friends Like These...», *Carnegie Endowment for International Peace*, 31 de mayo de 2017, disponible en <https://carnegieendowment.org/2017/05/31/belarus-with-friends-like-these---pub-70135>.

<sup>84</sup> MRACHEK, A., «US Relations with Belarus and the Russia Effect», *The Heritage Foundation*, 12 de agosto de 2019, disponible en <https://www.heritage.org/europe/report/us-relations-belarus-and-the-russia-effect>.

<sup>85</sup> POTJOMKINA, D. y SUKYTE, D., «Belarus and the Baltics: Did Crisis Really Become an Opportunity?», en KUDORS, A. (ed.), *op. cit.*, p. 160.

50. La situación endémica de bloqueo ha devenido en la «excepción bielorrusa» en la Vecindad Oriental de la UE. Es la única república que no mantiene un marco legal de cooperación bilateral definido con la organización regional. Algunas negociaciones específicas están bloqueadas *sine die* —como la política de visados— y otras más relevantes, como el inicio de las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo marco de asociación y cooperación, está fuera de la agenda debido a las condicionalidades comunitarias<sup>86</sup>. El único proceso recientemente inaugurado ha sido el inicio de las negociaciones bilaterales Comisión Europea y Bielorrusia para la consecución de un Acuerdo de Cooperación de Aduanas —19 de diciembre de 2019—. Por ello desde Minsk se ha potenciado el bilateralismo multivectorial con algunos Estados miembros de la Unión Europea, como Suecia, Austria o Finlandia.

51. La consecuencia directa derivada de ese estancamiento ha sido inmediata: la diplomacia bielorrusa ha confirmado en estos momentos su declarada intención de no solicitar la adhesión a la UE. Algo evidente porque, de entrada, no reúne los requisitos esenciales para serlo. Pero, en especial, porque remarca su firme voluntad de normalización de relaciones de manera estable y permanente con la organización y sus Estados miembros con el objetivo de desarrollar diferentes espacios de cooperación; todo ello, sin olvidar las obligaciones derivadas del marco legal de pertenencia a otras «asociaciones de integración»<sup>87</sup>. Es decir, se concitan un conjunto de elementos que en unos ámbitos estimulan y en otros desincentivan la profundización de relaciones mutuas: para Bielorrusia reequilibrar sus relaciones con los grandes actores regionales y globales con un coste implícito de democratización del régimen; para la UE, más allá de la importancia geoestratégica de una república incrustada en el vecindario común, significa el acceso a mecanismos de cooperación con la UEE y, por tanto, con la propia Rusia de forma indirecta<sup>88</sup>.

52. La UE tendría que analizar si, en lo que algún analista califica como política de pragmatismo de principios, la renuncia a principios y valores esenciales en el marco programático de la organización regional es compensada por unos intereses puramente geoestratégicos<sup>89</sup>. El programa reformista que Bielorrusia tendría que acometer presenta más incentivos domésticos en el marco de sus estructuras económicas que en las instituciones políticas. El vector exterior marcado por la «integración de integraciones», simultaneando en diferentes niveles las relaciones con la UE y la UEE podría ser

---

<sup>86</sup> MELYANTSOV, D., «Have Belarus-EU Relations Hit the Ceiling», *Comment*, Minsk Dialogue & Konrad Adenauer Stiftung, 2 de marzo de 2020, núm. 42, disponible en <https://minskdialogue.by/en/research/opinions/have-belarus-eu-relations-hit-the-ceiling>.

<sup>87</sup> «Ambassador: Belarus does not seek EU membership», *Belta*, 22 de abril de 2020, disponible en <https://eng.belta.by/politics/view/ambassador-belarus-does-not-seek-eu-membership-129993-2020/>.

<sup>88</sup> KOROSTELEVA, E., «The EU and Belarus: Seizing the Opportunity?», *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, 2016, núm. 13, disponible en [http://www.sieps.se/en/publications/2016/the-eu-and-belarus-seizing-the-opportunity-201613epa/Sieps\\_2016\\_13epa?](http://www.sieps.se/en/publications/2016/the-eu-and-belarus-seizing-the-opportunity-201613epa/Sieps_2016_13epa?)

<sup>89</sup> VAN DER TOGT, T., *The «Belarus Factor». From Balancing to Bridging Geopolitical Dividing Lines in Europe?*, La Haya, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, 2017, p. 20.

un objetivo interesante pero de complejo equilibrio. Por parte de la UE, la consideración de Bielorrusia como un actor diplomático relevante en el marco de los procedimientos de solución político-diplomática de los conflictos regionales, en el seno de la OSCE, no parece ser un incentivo definitivo para estrechar lazos de cooperación bilaterales.

53. En este contexto poco proactivo en las relaciones con la UE, no parece probable que las estrategias de promoción indirecta de valores normativos democráticos en Bielorrusia sean factibles. La aplicación de instrumentos «versátiles, más complejos, más inclusivos en cuanto a atraer a múltiples actores, y más sustantivo despolitizando la promoción democrática, orientándola hacia un compromiso más tecnocrático y cooperativo»<sup>90</sup> parece perfilarse como un objetivo extremadamente complejo después de más de veinte años de relación bilateral «espasmódica».

## 5. CONCLUSIONES

54. La recuperación de la identidad étnico-nacional genuinamente bielorrusa ha constituido una herramienta esencial de consolidación estatal independiente. La diferenciación progresiva de Rusia era una necesidad vital para la supervivencia como un Estado-nación genuino, al margen de cualquier otra entidad. Muchos indicadores resultaban inquietantes para los defensores de la soberanía de Bielorrusia durante los primeros años de independencia: la cascada de tratados de cooperación e integración entre Rusia y Bielorrusia en diversos ámbitos; la dependencia económica, energética, financiera y militar de Moscú; la presencia masiva de los medios de comunicación y la influencia cultural rusa en Bielorrusia; la proliferación de rusos en las principales instituciones políticas republicanas; el apoyo generalizado entre las fuerzas políticas de la Duma rusa a la integración de Bielorrusia, y la existencia de casi 1.600 kilómetros de frontera compartida que facilita el movimiento entre ambos territorios<sup>91</sup>.

55. Las posibilidades reales de Bielorrusia a la hora de desplegar una política exterior de carácter multivectorial<sup>92</sup> están seriamente condicionadas y limitadas por su extrema conexión en un buen número de factores con Rusia. De tal forma que, los eventuales y potenciales socios con posibilidades de integrar esa red múltiple de relaciones exteriores, conforman lazos poco estables y, en modo alguno, alternativos para suplir a Moscú. El estatus de neutralidad que constitucionalmente caracteriza a la república no se ve respaldado por una estrecha relación con otros Estados no alineados de la

<sup>90</sup> KOROSTEVA, E., «The European Union and Belarus: democracy promotion by technocratic means?», *Democratization* 2016, Routledge, vol. 23, 2015, núm. 4, p. 693.

<sup>91</sup> SHUSHKEVICH, S., «Belarus: Self-Determination and Statehood», *Demokratizatsiya*, 8:3, 2000, p. 298, disponible en [http://demokratizatsiya.pub/archives/08-3\\_Shushkevich.PDF](http://demokratizatsiya.pub/archives/08-3_Shushkevich.PDF).

<sup>92</sup> KOROSTEVA, E., «Belarusian Foreign Policy in a time of crisis», *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 27, 2011, núms. 3-4, pp. 566-586.

comunidad internacional. Más bien ha pertenecido desde su creación a los diversos formatos de cooperación regional de carácter militar y de seguridad postsoviéticos liderados por Rusia: ratificó el TSC en el marco de la CEI en 1993, y apoyó también su conversión en la OTSC en el año 2002, ratificando igualmente todos sus instrumentos y actos normativos hasta la fecha<sup>93</sup>. Además, el diseño multivector de la política exterior adolece de notables carencias: no obedece tanto a fijar acciones y posiciones en el marco de la comunidad internacional como a un conjunto de movimientos de acción-reacción estrechamente conectados con las respuestas a las acciones del Kremlin, especialmente desde la aparición de Putin. Es decir, no tiene un esquema previo nítido y tiene un carácter fundamentalmente reactivo.

56. Bielorrusia parece encontrarse atrapada entre dos tipos de condicionalidades: la que se desprende de una eventual profundización en sus relaciones con la UE y aquella que arrastra de su dependencia múltiple, en virtud de los lazos desarrollados históricamente con Rusia, y que se han mantenido hasta la actualidad. El rechazo a la primera opción ha fortalecido, en igual proporción, el liderazgo interno de Lukashenko y las relaciones bilaterales con Rusia. Es decir, en un perfecto desarrollo de aproximaciones en un juego de suma cero<sup>94</sup>. De tal forma que, todo avance en una de las direcciones multivectoriales de su política exterior será compensado negativamente por el vector contrario. Si desde el enfoque neorrealista los intereses y las capacidades determinan la influencia de los Estados como actores esenciales, en los modelos de Bielorrusia y Rusia habría que realizar una extensión a los respectivos liderazgos presidenciales de ambas repúblicas, que impregnan y otorgan un sello personalista al ámbito de las decisiones en materia de política exterior. Por ello resulta interesante, a mi juicio, prestar especial atención con carácter prospectivo a factores puramente emocionales y cognitivos que, siguiendo a Robert Jervis, en regímenes como los que nos ocupa, pueden tener un impacto directo en determinadas decisiones internacionales que condicionen el futuro político en ambos Estados<sup>95</sup>.

57. El objetivo de alcanzar un genuino desarrollo de una política exterior multivectorial puede convertirse, finalmente, en una estrategia de pura supervivencia política de Lukashenko, así como para Bielorrusia del mantenimiento de una estatalidad independiente. Equilibrar geopolíticamente a un Estado con las características que en la actualidad definen el régimen de Minsk parece inviable. La búsqueda y consolidación de terceros actores regionales y potencias alternativas que ofrezcan los incentivos parciales que definen sus dependencias de Rusia, sin la asunción de los costes y peligros que también la definen, se antoja complejo. Porque, además, inevitablemente

---

<sup>93</sup> GRANEY, K., *Russia, The Former Soviet Republics, and Europe Since 1989. Transformation and Tragedy*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 227.

<sup>94</sup> VIERA, A. y VASILYAN, S., «Armenia and Belarus: Caught Between the EU's and Russia Conditionalities?», *European Politics and Society*, Londres, Routledge, 2018, p. 480.

<sup>95</sup> JERVIS, R., *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976, p. 3.

comportarían un deterioro en las relaciones de estos terceros Estados con Rusia; el Kremlin lo interpretaría en clave de injerencia interna en su área de influencia directa. No obstante, hay movimientos diplomáticos que indican que la apertura hacia Occidente no es solo un planteamiento teórico de Minsk; por ejemplo, hace unos meses se han reanudado relaciones diplomáticas al primer nivel con Estados Unidos, con el nombramiento de una nueva embajadora, precisando además el secretario de Estado norteamericano que Bielorrusia no tiene necesidad de escoger entre Rusia y Estados Unidos, sino mantener relaciones múltiples y diferenciadas<sup>96</sup>.

58. Parece que el mantenimiento del actual *statu quo* en las relaciones bilaterales entre Rusia y Bielorrusia se presenta como el escenario más probable a medio plazo. Es decir, una asimetría que favorece los intereses y prioridades de la política exterior rusa en un área geopolítica esencial desde varias perspectivas: geoestratégica, en el ámbito de la seguridad, desde una visión histórica de recuperación de unos elementos identitarios intrínsecos al nacionalismo ruso y, en definitiva, como último eslabón de esa reconstrucción neomperial de los restos del naufragio soviético en sus fronteras occidentales. En este sentido, siguiendo el modelo neorrealista de carácter defensivo, Rusia no pretendería ubicarse como una alternativa hegemónica mundial sino, más bien, defender su posición exterior en el *extranjero* próximo en el ámbito de la seguridad regional. Es decir, en el vecindario compartido con la UE y la OTAN frente a lo que considera como una injerencia en su zona de influencia. Así, el margen de maniobra de Bielorrusia como frontera occidental del mencionado espacio, es realmente estrecho en el actual contexto de bipolaridad regional. El carácter de Estado-cliente *vs.* Estado-patrón<sup>97</sup> no se antoja, pese a todo, como la situación más lesiva para Bielorrusia. Tiene experiencias de mayor vulnerabilidad en su entorno geográfico y, en último término, no hay que descartar que en un contexto internacional adecuado Rusia intentase la fusión por absorción, a través de las estructuras del Tratado de la Unión y la aplicación de instrumentos híbridos ya experimentados en otras repúblicas. Pero Putin no quiere repetir algunos errores cometidos con anterioridad en Ucrania<sup>98</sup>.

59. Esta hipótesis pasa esencialmente por desvirtuar un acuerdo de Unión que se basaba en la paridad de competencias y en el mantenimiento de las dos soberanías y estatalidades independientes<sup>99</sup>. La disputa entre dos

<sup>96</sup> Declaraciones realizadas durante la entrevista con Lukashenko celebrada en Minsk el pasado 1 de febrero, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 1 de febrero de 2020, disponible en <https://www.rferl.org/a/pompeo-belarus-relations-normalize-counter-russian-aggression/30411255.html>.

<sup>97</sup> MOSHES, A., «Russian-Belarusian Relations after Vilnius: Old Wine in New Bottles?», en VVAA, *The Vilnius Moment*, PONARS Eurasia Policy Perspectives, marzo de 2014, p. 57.

<sup>98</sup> SAZONOV, V., «Moscow's Minsk Gambit: Can Russia Swallow Belarus?», *RKK International Centre for Defence and Security Estonia*, 19 de marzo de 2019, disponible en <https://icds.ee/moscows-minsk-gambit-can-russia-swallow-belarus/>.

<sup>99</sup> PREIHERMAN, Y., «Unsettled Union: The Future of the Belarus-Russia Relationship», *Commentary European Council on Foreign Relations*, 21 de enero de 2020, disponible en [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_unsettled\\_union\\_the\\_future\\_of\\_the\\_belarus\\_russia\\_relationship](https://www.ecfr.eu/article/commentary_unsettled_union_the_future_of_the_belarus_russia_relationship).

liderazgos autoritarios como los de Putin y Lukashenko puede acabar por colisionar, y en este hipotético escenario, pueden perder tanto el líder bielorruso como su república. La pandemia de la COVID-19 ha congelado el proceso reformista exprés que el presidente ruso estaba realizando de la Constitución Federal. La capacidad para poder ser reelegido sin necesidad de abandonar el Kremlin en el año 2024 parece eliminar temporalmente la hipótesis de consolidación en el poder a través de las estructuras de la Unión de las dos repúblicas. Además, las elecciones presidenciales de Bielorrusia —previstas para finales del mes de agosto de este año 2020— habrían forzado algún tipo de intervención previa en esta línea por parte del Kremlin. A pesar del incremento de las presiones rusas en los temas objeto de controversia —precios energéticos y tasas comerciales— no parece factible que pueda haber un giro intervencionista de mayor calado; en todo caso, siempre que Minsk no atravesara determinadas líneas rojas en su diversificación y ampliación multivectorial de su política exterior. Los tres documentos estratégicos elaborados como Estado independiente (1992, 2002 y 2016) que abogaban por una neutralidad republicana han dado paso siempre a un pragmatismo realista, consciente de su estrecha dependencia de Moscú. Para ejercer una auténtica neutralidad se necesitan —más allá de una recepción constitucional y unos documentos programáticos—<sup>100</sup> capacidades diplomáticas, económicas y/o militares de las que Bielorrusia adolece.

60. La política exterior de Bielorrusia se ha orientado, desde el inicio de su andadura como república independiente, a apuntalar su soberanía. Su alianza estratégica con Moscú, más allá del Tratado de Unión de ambas repúblicas, ha tenido un componente esencialmente económico y de seguridad; mientras que, para Rusia, el carácter político y geoestratégico era el objetivo prioritario. La apertura al vector occidental de su orientación exterior obedece a unas causas muy definidas: la falta de profundidad —después de veinte años— de las estructuras de cooperación e integración del mencionado tratado; la política energética y financiera de carácter condicional desplegada por Rusia en sus suministros a Minsk; y, en no menor medida, el intervencionismo del Kremlin en el vecindario próximo de Bielorrusia, vulnerando las integridades territoriales de varias repúblicas. El marco bilateral se debilita de manera proporcional al fortalecimiento del esquema multivectorial. La evolución de la política interna, esencialmente en la Federación Rusa más que en Bielorrusia, condicionará de manera definitiva el curso de los acontecimientos en Minsk: un escenario que puede ir desde la apertura hacia la comunidad internacional, como un ejercicio de supervivencia del Estado y no tanto del régimen de Lukashenko, hasta una pérdida de su independencia —*de iure* o *de facto*— fagocitada por su hermano mayor eslavo. La tensión derivada del mantenimiento del actual *statu quo* puede acabar por facilitar salidas abruptas del mismo que, por otra parte, son tan del gusto de Putin.

---

<sup>100</sup> KALINICHENKO, P., PETROV, R. y KARLIUK, M., «International Law in Russia; Ukraine, and Belarus: Modern Integration Projects», *Russian Law Journal*, 7, 2019, núm. 3, pp. 107-133.

**RESUMEN****BIELORRUSIA EXISTE: EQUILIBRIO INESTABLE ENTRE UNA POLÍTICA EXTERIOR MULTIVECTORIAL Y EL TRATADO DE UNIÓN CON RUSIA**

Este artículo tiene como objeto de investigación el análisis de la política exterior de Bielorrusia desde su constitución como república independiente, después de la disolución de la Unión Soviética, hasta el momento actual. La construcción del Estado-nación ha estado marcada por varios elementos: el intento de consolidar un estatus de neutralidad, la extrema dependencia de Rusia —económica, financiera, militar, cultural— y la configuración de una política exterior multivectorial. Las dificultades derivadas de estos tres procesos y la complejidad para simultanear los mismos —en algún periodo— durante estas casi tres décadas reflejan también la importancia de la política interna en un sistema autocrático.

**Palabras clave:** Bielorrusia, Rusia, Unión Europea, política exterior, Tratado de Unión.

**ABSTRACT****BELARUS EXISTS: UNSTABLE BALANCE BETWEEN A MULTIVECTOR FOREIGN POLICY AND THE UNION TREATY WITH RUSSIA**

This article aims to research Belarus Foreign Policy from its constitution as an independent republic —after the dissolution of the Soviet Union— to the present moment. The construction of the nation state has been marked by several elements: the attempt to consolidate a neutral status, the strong dependence on Russia-economic, financial, military, cultural —and the configuration of a multivector policy. The difficulties derived from these three processes and the complexity to combine them —in some periods— during these almost three decades they also reflect the importance of internal politics in an autocratic system.

**Keywords:** Belarus, Russia, European Union, foreign policy, Union Treaty.