

BELARÚS: UN RÉGIMEN ENTRE LOS PARABIENES DE RUSIA Y LAS SANCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Dra. Alicia Chicharro Lázaro

Profesora Asociada de Derecho Internacional
Público de la Universidad Pública de Navarra

1. Introducción.

Muchas son las metáforas usadas para calificar el régimen político de la República de Belarús: país olvidado¹, nación desnacionalizada², museo de la antigua URSS³, parque temático soviético⁴ o agujero negro de Europa⁵.

Lo cierto es que a punto de finalizar la primera década del siglo XXI, podemos afirmar que Belarús es el único país europeo donde continúa existiendo un régimen autoritario que desafía las más mínimas reglas democráticas⁶.

Resulta llamativo que un régimen de estas características sea capaz de perdurar en el tiempo cuando, por una parte, los demás países de su entorno han evolucionado hacia sistemas democráticos y, por la otra, la principal organización europea en términos económicos y políticos – la UE- ejerce una presión constante sobre sus autoridades. Sin embargo, la estructura gubernamental belarusa se mantiene en pie gracias al sustento político, económico y estratégico-militar que le ofrece Rusia. El apoyo moscovita refuerza la capacidad de Belarús para resistir ante una posible “revolución” democrática y le permite continuar con su cómodo aislamiento frente a sus vecinos europeos.

La “Rusia Blanca” o “Rusia del Oeste”, que es el significado de Bielorrusia, mira constantemente hacia la Gran Rusia. La política autoritaria del presidente Alexander Lukashenko, que llegó al poder en 1994 y sigue en él en la actualidad, ha llevado al país a ser desterrado de todas las organizaciones europeas. Tan sólo las relaciones de Minsk con Moscú y con la Comunidad de Estados Independientes (CEI) son fluidas.

La eliminación de su elite cultural bajo el régimen estalinista⁷, junto al rápido desarrollo urbano y la rusificación de su población, han contribuido a consolidar una

¹ Garnett, S.W., Legvold, R. (eds). *Belarus at the crossroads*. Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 1999, p. 175.

² Marples, D. *Belarus: A denationalized nation*. Amsterdam, Harwood, 1999, p. 121. Ver también Jocelyn, E. “Nationalism, identity and the Belarusian State”, en R. Taras (ed). *National Identities and Ethnic Minorities in Eastern Europe*, Basingstoke, Macmillan, 1998, p. 74.

³ Fritz, V. *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*. Budapest, CEU Press, 2007, p. 211.

⁴ La razón de esta denominación estriba en que Belarús establece un modelo de estilo soviético pero sin partido comunista; Åslund, A. “Is the Belarusian Economic Model Viable?”, en A. Lewis (ed). *The EU & Belarus: Between Moscow and Brussels*. London, Federal Trust, 2002, p. 173.

⁵ Balmaceda, M. “Myth and reality in the Belarusian-Russian relationship: What the West must to know”, en *Problems of Post-communism*, 46, 3 (May-June 1999), p. 3.

⁶ Marples, D. “Europe’s last dictatorship: The roots and perspectives of authoritarianism in ‘White Russia’”, en *Europe-Asia Studies*, 57, 6 (2005), p. 895.

⁷ Allnut, L., Znatkevich, A. “Belarus plays catch-up”, en *Foreign Policy*, 128 (Jan-Feb 2002), p. 98.

identidad nacional extremadamente débil, cuyo elemento más característico es una tendencia "soviética" o "pro-rusa" sin la cual no se logra entender la situación actual del país⁸. Consecuentemente y a pesar de los casi 20 años de independencia, la historia contemporánea de Belarús continúa girando en torno a las propuestas de reunificación con Rusia que se mantienen latentes sobre la mesa de negociación entre ambos Estados⁹.

Según parte de la doctrina, la falta de una identidad nacional nítida explica igualmente la escasa resistencia que muestra la población ante un régimen autoritario, heredero del contrato social comunista: obediencia y aquiescencia a cambio de estabilidad y seguridad¹⁰.

Desde el punto de vista económico, el presidente belaruso ha intentado anclarse en un sistema de estilo soviético ignorando los constantes cambios que se producen en un mundo con una economía cada día más globalizada, lo que sin duda acarreará numerosos problemas en el futuro.

En el plano político, las últimas elecciones parlamentarias celebradas en septiembre de 2008 significaron un episodio más de corrupción y fraude al que siguieron numerosas críticas por parte de los observadores internacionales y las instituciones europeas. De nuevo, los opositores al régimen de Lukashenko no lograron ni uno solo de los 110 escaños de la Cámara Baja, aunque por primera vez las fuerzas opositoras no se encontraron con las trabas y la represión habituales del gobierno. Lukashenko, a punto de conseguir su tercer mandato consecutivo y más aferrado al poder que nunca, comenzó a dar muestras de cierta transigencia con la oposición, con algunos medios de comunicación independientes y otros grupos de la sociedad civil. Por ejemplo, la excarcelación de varios dirigentes políticos opositores fue reputada un gesto muy positivo por parte de las organizaciones europeas.

La estrategia para con Belarús seguida por Estados Unidos¹¹ y las principales organizaciones europeas, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa y la Unión Europea (UE)¹², ha pasado por varias fases. En primer término, estos actores habían intentado atraer al cada vez

⁸ El idioma belaruso no se usa a penas en las relaciones interpersonales y mucho menos en el ámbito educativo o en los medios de comunicación. La mayoría de la producción literaria es igualmente en ruso. Muchos de los símbolos que utiliza como Estado independiente se comparten con Rusia o son herencia de la antigua URSS. Parece no existir un sentimiento nacionalista que subraye los elementos diferenciadores respecto a los vecinos rusos. Ver Ioffe, G. "Understanding Belarus: Questions of Language", en *Europe-Asia Studies*, 55, 7 (2003), p. 1009-1047.

⁹ Ya en abril de 1994, el entonces presidente Vyacheslav Kevich firmó un tratado bilateral con Rusia para establecer una unión monetaria, derivado del acuerdo marco que Rusia instituyó con otras 9 ex-repúblicas soviéticas en septiembre de 1993, donde se diseñaban las bases para una "rublo zona" y una unión económica.

¹⁰ Fritz, V. *State-Building*, op.cit. p. 212. A favor de este argumento ver también Davidonis, R. "The Challenge of Belarus and European Responses", en *Institute for Security Studies Occasional Papers*, 29 (2001), p. 33 y Piehl, E. *Die Offene Flanke der Europäischen Union*. Berlin, Berliner Wissenschafts Verlag, 2005, p. 256. Sin embargo, Brzozowska se muestra contraria a concederle importancia a la falta de identidad nacional en este sentido; Brzozowska, A. *Belarus' Engendered National Constructs and their Consequence for Foreign Policy Behaviour*. Warsaw, University of Warsaw, 2002, p. 3.

¹¹ En octubre de 2004, EEUU adoptó la *Belarus Democracy Act*, que imponía sanciones contra el gobierno belaruso, a la vez que proveía de fondos a los grupos opositores del país eslavo. Es obvio que el objetivo final de la política americana era fomentar un cambio de régimen. Ver Shepherd, R. "The United States and Europe's Last Dictatorship", en J. Forbrig et al. (eds.). *Prospects for Democracy in Belarus*. Washington DC, German Marshall Fund, 2006, pp. 71-78.

¹² Ver Pevehouse, J. *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

más autoritario régimen de gobierno hacia los principios democráticos a través de políticas que redundaban en el aislacionismo, presionando en los ámbitos diplomático, político, económico y estratégico-militar. En una segunda etapa, se continuó con el arrinconamiento de las autoridades en el poder y se inició un proceso de apoyo a la sociedad civil belarusa y a grupos opositores, con el fin de provocar un cambio de régimen desde la iniciativa interna. En nuestros días, la táctica de los Estados democráticos y las organizaciones internacionales está cambiando al constatar el nulo efecto que la política de aislamiento ha tenido durante todos estos años sobre la situación del país y, sin dejar de asistir directamente a la población, se ha inaugurado una tercera etapa en la que el diálogo condicionado con las autoridades belarusas se reputa herramienta imprescindible del éxito.

Se inicia, por tanto, una nueva fase en las relaciones entre Belarús y los Estados democráticos europeos, en la que se apuesta por un diálogo estable y constructivo, a la vez que condicionado, a fin de lograr atraer la sociedad belarusa hacia los principios democráticos, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.

2. Belarús: un nuevo país soberano en el paisaje europeo.

2.1. Encuadre histórico-político.

La actual República de Belarús formó parte de la URSS, de la que fue miembro fundador, hasta la declaración de su independencia el 27 de julio de 1990. Tras adherirse a la fútil sucesora del entramado soviético, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), Bielorrusia o Belarús se consolidará como Estado independiente un año más tarde con el desmantelamiento definitivo del bloque soviético.

Empujados por un nacionalismo incipiente, la mayoría de los nuevos Estados que adquirieron la independencia renegaron de su pasado en la URSS, abogando por un viraje drástico hacia la instauración de sistemas democráticos. Sin embargo, en la conservadora Belarús no se produjo dicha reacción¹³; es más, las elites gobernantes continuaban mostrándose reticentes ante la recién estrenada soberanía y anhelaban los días gloriosos del Imperio Soviético¹⁴. En esta situación, la construcción de un entramado estatal sólido y autónomo resultaba todo un desafío, que tenía escasas posibilidades de acabar en éxito sin sufrir una paralización prematura.

Belarús permaneció en un segundo plano, escudada tras los virulentos debates que se desarrollaban en la vecina Rusia y que acaparaban prácticamente toda la atención internacional¹⁵. Comparativamente la transición en Belarús se veía mucho más proclive al consenso entre las fuerzas políticas representadas en el Soviet Supremo belaruso: el Partido Comunista, los Comunistas de Belarús y el Movimiento Popular Renacimiento. Esta actitud precavida se miraba con buenos ojos desde la UE, pues se estimaba que contribuiría a preservar en gran parte la

¹³ La actitud continuista de Belarús derivaba de un sistema soviético que había funcionado relativamente bien en los últimos tiempos contando con altas tasas de inversión y crecimiento, así como de un liderazgo político bastante popular gracias a los pocos casos de corrupción reputados; ver Eke, S., Kuzio, T. "Sultanism in Eastern Europe: The Socio-Political Roots of Authoritarian Populism in Belarus", en *Europe-Asia Studies*, 52, 3 (2000), p. 539.

¹⁴ Allnut, L., Znatkevich, A. "Belarus plays catch-up", en *Foreign Policy*, 128 (Jan-Feb 2002), p. 98.

¹⁵ Löwenhardt, J., Hill, R., Light, M. "The Wider Europe: A view from Minsk and Chisinau", en *International Affairs*, 44, 3 (July 2001), p. 609.

estabilidad política¹⁶. Sin embargo, detrás de ella se ocultaba una carencia de voluntad para realizar cambios significativos que procedía de la fidelidad a la antigua manera de pensar que mantenían las instituciones, las estructuras empresariales y la sociedad civil.

En las elecciones al Soviet Supremo celebradas en 1990, el Partido Comunista de Belarús consiguió el 86% de los escaños, mientras una débil oposición representada por el Frente Popular no llegó ni al 8% de los asientos de la cámara de representantes. En abril de 1991, se sucedieron numerosas manifestaciones contra el gobierno por las calles de Minsk. Unos meses después, en agosto de 1991, el intento fallido de golpe de Estado minó la legitimidad de un gobierno que había recibido con entusiasmo a los líderes golpistas.

El moderado Stanislau Shushkevich se convirtió en el jefe del Soviet Supremo¹⁷, mientras las funciones de Primer Ministro las desempeñaba Vyacheslau Kevich. En este tiempo, Belarús se declaró neutral y se deshizo del arsenal nuclear herencia de la antigua URSS, mientras en política exterior, no señaló una orientación geopolítica determinada, sino que más bien se mostraba prudente antes de tomar una dirección que pudiera suponer el abandono de otras posibilidades¹⁸.

La escasa eficacia de las reformas adoptadas durante el periodo 1990-1994 y la falta de carisma del propio Kevich provocaron que en las primeras elecciones presidenciales de la época post-comunista, los votantes belarusos se inclinaron por Lukashenko, un presidente que ha convertido a Belarús en el último bastión del autoritarismo en Europa¹⁹.

En 1994, Belarús había adoptado una constitución democrática en la que se establecía una forma de gobierno republicana presidencialista, con un parlamento de 360 diputados. En 1996 la constitución fue revisada y, a partir de este momento, el parlamento cuenta con una cámara alta compuesta por 64 curules, de los cuales 56 se eligen por las asambleas regionales y 8 por el presidente de la nación, y una cámara baja con 110 escaños. En la cúspide del ejecutivo se sitúa el Presidente, ayudado por un Vicepresidente y un Primer Ministro.

Tras la llegada al poder de Lukashenko el equilibrio de poderes dibujado en la constitución ha sido continuamente ignorado o reinterpretado. En primer lugar, por la ínfima o, mejor dicho, nula representación de fuerzas políticas opositoras. Y en segundo lugar, debido al progresivo aumento de poder del presidente en detrimento del resto de las instituciones del entramado constitucional²⁰. En la actualidad, la legislación belarusa se compone en su mayoría de decretos presidenciales que, por supuesto, tienen fuerza de ley.

En contra de lo que cabía esperar, Lukashenko no buscó apoyo en el Partido Comunista, que había sido y continuaba siendo la fuerza política más importante de

¹⁶ Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre las relaciones de la Unión Europea con Rusia, Ucrania y Belarús, DO C 102, 24.04.1995, p. 40.

¹⁷ *Prorektor* de la Universidad Estatal de Belarús, Shushkevich fue elegido miembro del parlamento en 1991 y permaneció en el poder hasta que en 1994 perdió la votación de una moción de censura, presentada bajo acusaciones de corrupción por una comisión especial encabezada por el entonces diputado Lukashenko; ver Lindner, R., Meissner, B. (eds). *Die Ukraine und Belarus in der Transformation: eine Zwischenbilanz*. Köln, Verlag Wissenschaft und Politik, 2001.

¹⁸ Esta actitud responde a lo que se ha venido en llamar la estrategia *multivectorial* o *multidireccional* característica de la política belarusa.

¹⁹ McFaul, M. "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Non-cooperative Transitions in the Post-communist World", en *World Politics*, 54, 2 (2002), p. 233.

²⁰ Way, L. "Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine", en *World Politics*, 57 (January 2005), p. 245.

Belarús. Valiéndose de su carisma como líder populista, adoptó un estilo personalista de gobierno basado en la centralización del poder en la figura del presidente, llegando a controlar la gran mayoría de las estructuras administrativas del país²¹.

Si en los primeros años tras la independencia, el gobierno belaruso había optado por una posición autónoma sin inclinarse hacia una orientación geopolítica determinada, la llegada al poder de Lukashenko significó un alineamiento manifiesto con Rusia, que animó la idea de la reintegración²².

2.2. Breve bosquejo sobre la situación económica de Belarús.

En 1991, el Programa Bianual de transición hacia el capitalismo de mercado contenía un diseño específico para el desarrollo de un sistema autónomo basado en la reestructuración de la economía nacional. Se indicaban como objetivos la privatización de las empresas estatales, la supresión de los monopolios y la creación de nuevas infraestructuras; metas que no se han alcanzado hasta el momento en un grado satisfactorio. En realidad, la prudencia mostrada por las autoridades belarusas ante la crisis endémica de los años noventa, llevó a que su programa de lucha contra la misma no incluyera medidas reformistas radicales ni incentivos económicos suficientes, lo que dejaba sobre la cuerda floja la consecución de su principal fin: la estabilización de la situación macroeconómica dentro un plazo razonable.

Con la llegada de Lukashenko al poder en 1994, no sólo se ralentizaron más aún las reformas, sino que en algunos sectores también hubo una vuelta a los principios comunistas. Por ejemplo, los bancos que habían sido privatizados bajo el programa de transición al capitalismo, fueron de nuevo renacionalizados cuando Lukashenko decidió aplicar su "economía de mercado socialmente orientada"²³.

La economía de Belarús desde su independencia continúa muy vinculada a Rusia, debido a la especialización que se produjo durante los años de pertenencia a la URSS. Su producción y exportaciones giran en torno a la madera, la turba, algunos productos químicos, materiales de construcción y, sobre todo, petróleo y gas natural, aunque las reservas belarusas de estos combustibles son pequeñas e importa –de Rusia– más de lo que exporta.

Siguiendo los pasos de la economía rusa, el mercado belaruso se vio gravemente afectado por la crisis de 1998. No obstante, en los primeros años de la presente década, cuando se produce el mayor crecimiento económico de los países de la CEI, Belarús no es una excepción y sigue la tendencia general sin mostrar signos de quedarse atrás.

La tasa de crecimiento en la actualidad se sitúa en torno al 9%, aunque mantiene niveles de inflación elevados²⁴. Su sistema fiscal es relativamente fuerte y eficaz, por lo que genera las más altas cotas de ingresos públicos de los países ex-

²¹ GOUJON, A. "Le 'Loukachisme' ou le Populisme Autoritaire en Biélorussie", en *Politique et Sociétés*, 21, 2 (2002), p. 33.

²² A pesar de que durante su campaña electoral abogaba por la consolidación de Belarús como país independiente, al asumir la presidencia y ante la posibilidad de convertirse en el futuro presidente de la unión entre Rusia y Belarús, su discurso cambió totalmente de orientación mostrándose muy proclive a la reintegración de ambos países.

²³ U.S. Department of State, Country Background Notes: Belarus, (February 2008). Kolga denomina al sistema económico belaruso "socialismo de mercado"; Kolga, D. "Dialogue between Belarus and the European Union", en *CAEI Working Papers*, 34 (2008), available at www.caei.com.ar

²⁴ La tasa de inflación se sitúa en torno al 10% y la renta *per capita* es de 11.800 \$. Datos estimativos de 2009; UN, *World Economic Situation and Prospects 2009 report*. New York, United Nations Publications, 2009, p. 103.

soviéticos (excluidos los tres países bálticos). Eso sí, el 80% de la industria continúa en manos del Estado y la inversión extranjera se ha visto desalentada por un clima hostil al desarrollo de negocios privados.

La dependencia de Belarús frente a Rusia, tanto en el sector energético como en el de las exportaciones, suscitó la idea de una reunificación con Rusia. Esta posibilidad se veía confortada por la actitud del presidente Lukashenko, que se declaraba partidario del establecimiento de vínculos más estrechos con Rusia. Abandonada la idea de unión monetaria, dado el escaso interés mostrado por parte de las autoridades moscovitas, ambos Estados han firmado acuerdos sobre liberalización de los intercambios comerciales, el establecimiento de una unión aduanera, la conversión de sus respectivas monedas, la creación de grupos comunes para financiar la industria y la potenciación del comercio y demás relaciones económicas. Esta actitud política que mira hacia Rusia, dando la espalda a la UE, se completa con el refuerzo de la cooperación con las demás repúblicas ex-soviéticas que continúan girando alrededor de la órbita de Moscú.

Sin embargo, en los primeros meses de 2007 se produce una grave disputa con Rusia en relación con las importaciones belarusas de gas natural, que se saldó con una subida progresiva del precio "subvencionado" que paga Belarús a lo largo de los cinco años siguientes. Inmediatamente después, el campo de batalla se trasladó al suministro de petróleo, al que Moscú impuso un arancel que Minsk se apresuró a compensar con un impuesto sobre el tránsito del crudo que pasa por su territorio camino de la UE²⁵. En este caso, el mantenimiento de los precios resultaba vital para una Belarús cuya economía depende en gran medida de los productos derivados del refinado de petróleo.

A raíz de estos hechos, el Kremlin ha comenzado a recortar paulatinamente sus ayudas económicas a Belarús, debilitando así la base sobre la que se asienta el régimen de Lukashenko²⁶. Esto ha provocado una cierta apertura hacia occidente y, sobre todo, hacia la UE, considerada la alternativa en materia económica si el gigante ruso prosigue con su política restrictiva. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que los escarceos con los vecinos del oeste siempre le han dado muy buen resultado como medio de presión frente a Moscú.

Por otra parte, a finales de 2007 el Banco Mundial anunció una nueva estrategia de ayuda económica para los siguientes cuatro años enfocada a la consecución de objetivos globales relacionados con el medio ambiente y la energía. Con ello, esta organización pretende mejorar la competitividad de la economía belarusa y financiar inversiones en infraestructuras sociales. Igualmente en 2008, se aprobó una ayuda para desarrollar un proyecto de suministro y potabilización de agua y en 2009 está prevista la concesión de un préstamo para la sustitución progresiva de las viejas calderas de calefacción a carbón, con el fin de conseguir reducir las emisiones de combustibles fósiles a la atmósfera²⁷.

No podemos aventurar el impacto real de esta asistencia, pues el siempre imprevisible Lukashenko nunca se ha mostrado proclive a seguir programas o estrategias que le vienen marcados desde el exterior²⁸.

Cuando un Estado desea formar parte de ciertas organizaciones internacionales con unos objetivos políticos y económicos definidos, debe cumplir con una serie de requisitos que pasan por la adopción de un régimen de gobierno democrático y la prosecución de las necesarias reformas económicas. Así, mientras los países que

²⁵ "A cushioned blow", en *Economist Unit Views Wire*, (3 January 2007).

²⁶ "Russia to cut back help for Belarus after oil row", en *AFT*, (15 January 2007).

²⁷ World Bank, Country Brief: Belarus, available at www.worldbank.org.by

²⁸ Por ejemplo, en 2004 Lukashenko rechazó un préstamo del Banco Mundial para luchar contra el Sida y la tuberculosis.

preparan sus candidaturas tienen que ir ajustando su sistema político y económico para cumplir esas exigencias, en el caso de Belarús, su desconsideración hacia el ingreso en dichas organizaciones hace que la presión no exista y pueda continuar alimentando un régimen donde no se respetan ninguno de esos estándares. No olvidemos que ni la revisión política, ni la económica, son requisitos imprescindibles para su posible unión con Rusia porque el Kremlin nunca le ha exigido nada en ese sentido. Es más, Lukashenko se ha encargado de presentar y nutrir la alternativa de la *unión* con Rusia, señalando que la integración en la UE sería perjudicial para el futuro desarrollo de Belarús.

2.3. La dinámica de las elecciones belarusas.

Después de llegar al poder, el presidente Lukashenko se ha asegurado su victoria en las sucesivas elecciones presidenciales celebradas a través de procedimientos que al menos pueden calificarse de poco ortodoxos. De la misma forma, desde los comicios legislativos de 1995 la influencia de las fuerzas partidarias del presidente en la Cámara de Representantes (Cámara Baja) es prácticamente total, después de haber barrido a todos los parlamentarios de la oposición. Las continuas acusaciones de "pucherazo" por parte de las fuerzas opositoras, no se ven desmontadas gracias a los obstáculos que reiteradamente el gobierno pone a las misiones de observación electoral de la OSCE²⁹.

Por una parte, los candidatos de la oposición son constantemente reprimidos, incluso encarcelados, con lo cual no pueden llevar a cabo una verdadera campaña electoral³⁰. Además, el partido del presidente monopoliza prácticamente la totalidad de los medios de comunicación del país, que si continúan funcionando es debido a que son proclives al régimen político³¹.

Por la otra, los enviados de la OSCE han denunciado recursos como el "voto anticipado", que permite recoger papeletas electorales desde varios días antes de las elecciones, en urnas selladas impropriadamente y bajo custodia de una policía que está por completo al servicio del régimen. También son motivo de queja las escasas acreditaciones concedidas a los observadores independientes y, allí donde éstos tienen acceso, la presencia de autoridades locales y militares permite grandes márgenes a la manipulación y al fraude. Estos observadores internacionales tampoco disponen de las cifras de votantes registrados o del número de votos emitidos, a la vez que la policía ejerce una fuerte presión deteniendo y controlando los vehículos oficiales de la OSCE³².

En las elecciones parlamentarias de 1995, tras numerosos problemas debidos al complicado sistema electoral diseñado, se formó un parlamento dominado por las fuerzas de la izquierda comunista. El Frente Popular Belaruso, que suponía el único partido claramente de la oposición, no logró representación.

²⁹ Ver Ballesteros Cuberos, A. "Elecciones en Bielorrusia", en *Papeles del Este*, 3 (2002), pp. 1-3.

³⁰ La policía actúa contra las concentraciones en los mítines de la oposición, apelando a la salvaguarda del orden público. Los líderes opositores son encarcelados de forma reiterada, a pesar de las críticas que llegan del exterior. Ver "Lukashenko's Repression Machine Tightens the Screws", en *RFE/RL Belarus and Ukraine Report*, (6 June 2005).

³¹ También numerosos periodistas y medios de comunicación han sido reprimidos, llegando incluso a darse el encarcelamiento o la desaparición de redactores y el cierre de periódicos y canales televisivos que se mostraban independientes del régimen político en el poder.

³² Ver los informes de la OSCE: Office for Democratic Elections and Human Rights, Final Report on Belarus Parliamentary Elections of 28 September 2008, Warsaw, 28 November 2008; Final Report on Belarus Presidential Elections of 19 March 2006, Warsaw, 7 June 2006; Final Report on Belarus Parliamentary Elections of 17 October 2004, Warsaw, 9 December 2004; Final Report on Belarus Presidential Elections of 9 September 2001, Warsaw, 4 October 2001; Final Report by Technical Assessment Mission on Belarus Parliamentary Elections of 15 and 29 October 2000, Warsaw, 30 January 2001.

A pesar de la composición pro-presidencial de la cámara, un año después Lukashenko decidió disolverlo, con el fin de convocar un referéndum para "legitimar" una reforma constitucional que aseguraba poderes casi ilimitados al presidente.

Tras el polémico referéndum de 1996, la troika de la OSCE criticó duramente al régimen político de Lukashenko. Esta organización, cuya labor en el sector de los derechos humanos ha permitido facilitar la transición de muchos Estados hacia prácticas más conformes con los estándares occidentales, creó un *Advisory and Monitoring Group* a fin de promover la democratización del país y acordó la provisión de fondos para grupos belarusos de seguimiento del gobierno de Lukashenko y sus políticas³³.

El parlamento que funcionó tras el referéndum hasta la celebración de nuevas elecciones legislativas en 2000 fue directamente designado por el propio presidente, que procedió al nombramiento de los diputados que él quiso de entre los elegidos anteriormente para el antiguo Soviet Supremo. De cualquier forma, el peso político de la Cámara de Representantes ha ido decreciendo al mismo ritmo que aumentaba el poder del presidente, con lo que su protagonismo en la dirección del país es muy limitado.

El nuevo milenio se estrenó con la celebración de elecciones parlamentarias que en seguida fueron calificadas de desleales por la comunidad internacional, lo mismo que lo fueron las presidenciales de 2001³⁴.

En 2004, la convocatoria de elecciones legislativas incluía otro referéndum para permitir al presidente ser reelegido un número ilimitado de veces. Gracias a la aprobación de la mencionada reforma constitucional –por un 80% del electorado según cifras oficiales–, Lukashenko renovó su mandato como presidente por tercera vez en los comicios celebrados en 2006.

En esta última ocasión, Lukashenko quiso hacer frente a las críticas internas y externas que siempre rodean las elecciones en Belarús, permitiendo a los otros candidatos llevar a cabo cierta campaña³⁵. Así, todos ellos disponían de dos espacios de media hora en la televisión y en la radio para presentar sus programas³⁶. Como apunta Goujon, este cambio de actitud del presidente no significa la aceptación de la competición política, sino más bien una variación de estrategia³⁷. En realidad, la convocatoria de elecciones se adelantó y la campaña se

³³ Wieck, H-G. "The Advisory and Monitoring Group of the OSCE in Belarus", en *Helsinki Monitor*, 11, 1 (2000), pp. 48 – 60 y Wieck, H-G. "The OSCE and the Council of Europe in Conflict with the Lukashenko Regime", en A. Lewis (ed). *The EU & Belarus*, op. cit., p. 261-276.

³⁴ Ver Potocki, R. "Dark days in Belarus", en *Journal of Democracy*, 13 (October 2002), pp. 142-156. Este autor analiza las circunstancias que rodearon las elecciones de principios de siglo en Belarús, así como los resultados y las denuncias de fraude.

³⁵ Los otros candidatos eran, Serguei Gaidukevich, dirigente del Partido Liberal Democrático y muy próximo al poder; Alexander Milinkevich, candidato de las fuerzas democráticas y el que tenía más posibilidades de hacer sombra a Lukashenko; y Alexander Kazulin, líder de otro de los partidos social-demócratas del país y que en esos momentos se encontraba en prisión. Ver Consejo de la UE, Declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre Belarús, 6953/1/08 Rev 1, 28 de febrero de 2008. Esta declaración, emitida con motivo de la grave enfermedad de la esposa de Kazulin, reitera la petición de excarcelación de todos los presos políticos belarusos por parte de las instituciones europeas, anunciando que ello permitiría a la UE reanudar de forma progresiva sus relaciones con Belarús.

³⁶ Lukashenko, que dispone de una cobertura mediática ininterrumpida, renunció a su espacio de media hora, reafirmando así su superioridad frente a los otros candidatos.

³⁷ Goujon, A. "Ukraine, Belarus: two elections, two transitions", en *European Issues*, 21 (March 2006), p. 2.

limitó a un solo mes con el fin de restar tiempo de preparación y presentación de sus propuestas a los candidatos opositores.

Finalmente, las elecciones parlamentarias celebradas en septiembre de 2008 representaron un nuevo episodio de irregularidades al que siguieron numerosas críticas por parte de los observadores internacionales y las instituciones europeas. Ya no sorprende que otra vez los opositores al régimen de Lukashenko no lograran ni uno solo de los 110 escaños de la Cámara Baja³⁸.

Tanto Estados Unidos como la UE habían anunciado replantearse las sanciones impuestas a Belarús si los comicios cumplían los mínimos principios democráticos. Antes de su celebración, Lukashenko liberó a algunos periodistas y disidentes políticos que permanecían encarcelados, permitió llevar a cabo una moderada campaña electoral e invitó a los observadores internacionales, que más tarde denunciarían las consabidas irregularidades. Así, quedaba esperar la reacción de los países democráticos y ver si, a pesar de las anomalías electorales, se iban a tomar las decisiones oportunas teniendo presente la actitud aperturista mostrada por Lukashenko. El presidente reelegido se limitó a decir que confiaba en que Estados Unidos y la UE retirasen las sanciones, amenazando con cesar todo contacto con occidente en caso contrario³⁹.

Lo cierto es que, efectivamente, los acotados signos de aperturismo han provocado un cambio de actitud en los países occidentales, que ahora se muestran dispuestos a reiniciar, no sin cierta cautela y de forma paulatina, las relaciones con el país eslavo.

3. Las relaciones Belarús - Rusia.

3.1. La significación de Belarús para el gobierno de la "gran" Rusia: el ideal de la reintegración.

Rusia no comparte en absoluto la política de aislamiento de Belarús seguida por los vecinos del oeste y por las principales organizaciones europeas durante la mayor parte de su existencia como país independiente. Es más, Moscú en todo momento ha intentado compensar el "maltrato" recibido por parte de la UE con una amplia cobertura diplomática a Lukashenko y a sus abusos, incluidos los fraudes electorales⁴⁰.

Belarús es un país importante para Rusia. Situado en la frontera de varios Estados miembros de la UE, es quizás el que más se le asemeja en cuanto a cultura, idioma y religión. Además, bajo el régimen autoritario del presidente Lukashenko, su política exterior está claramente orientada hacia Moscú.

El concepto oficial de la nación belarusa es que, junto a Rusia, pertenece a una civilización separada de la europea: un pueblo eslavo y ortodoxo⁴¹. Según esta concepción, los valores fundamentales del este son diferentes de los que defiende el oeste de Europa. Estos últimos no sirven en absoluto de ejemplo para el

³⁸ A los miembros de la oposición Lukashenko los calificó de "chillones" y adujo que si no habían conseguido ningún escaño era "porque los lemas de la oposición no son generalmente constructivos y porque no gozan de la confianza de la población"; "Belarús: ¿democracia?", en *La Carta de la Fundación Robert Schuman*, 321 (30 septiembre 2008).

³⁹ "Europe: Dictator at bay; Belarus's elections", en *The Economist*, 389 (4 October 2008), p. 309.

⁴⁰ Por ejemplo, después de las elecciones presidenciales de 2001, que se reputaron por las instituciones europeas como fraudulentas e injustas, Putin telefoneó a Lukashenko para felicitarle por su "convinciente victoria"; *Agence France Presse*, 10 September 2001. El mismo patrón se ha repetido en las sucesivas elecciones de 2004 y 2008.

⁴¹ Eke, S., Kuzio, T. "Sultanism in Eastern Europe", op. cit., p. 529. Ver también Zolnikov, L. "In the Noose of Populism", en A. Lewis (ed). *The EU & Belarus*, op. cit., p. 127-154.

desarrollo político, social y económico belaruso. En opinión del propio Lukashenko, Rusia ha retenido lo que los occidentales han perdido: su alma. La cultura y organización social rusas son superiores a las de occidente porque están basadas en el colectivismo orgánico y la fe cristiano-ortodoxa, en contraste con los valores occidentales de capitalismo, racionalismo e individualismo, todos los cuales llevan a la humanidad a quedar atrapada en la miseria espiritual⁴². Por todo ello, Belarús mira hacia Rusia y no hacia la UE⁴³.

Durante su campaña electoral para las elecciones de 1994, Lukashenko se mostró ambiguo respecto a la unión con Rusia. Sin embargo, tras alcanzar el poder se convirtió en el mayor defensor de un potencial acuerdo de reunificación. De hecho, poco tiempo después ambos países negociaron y firmaron un Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación.

En 1996, Boris Yeltsin y Alexander Lukashenko firmaron otro tratado por el que se creaba una *Comunidad* entre Rusia y Belarús. El nuevo convenio apelaba a una integración política y económica, bajo la supervisión de una serie de instituciones supranacionales. Igualmente se resolvía el uso de los mismos símbolos para representar a ambos países. Aunque el tratado fue ratificado por los correspondientes legislativos, su texto resultaba bastante ambiguo por lo que pronto aparecieron los primeros desacuerdos sobre su aplicación práctica⁴⁴.

No obstante, un tercer tratado firmado un año después convirtió la *comunidad* en una *Unión*, con el fin de estrechar las relaciones y reforzar las instituciones comunes creadas en el pacto previo, lo que sin duda contribuiría a progresar hacia "una integración voluntaria" de los dos países⁴⁵. Se estableció una Asamblea Parlamentaria conjunta, con sede en Kaliningrado, que adoptó varias resoluciones y algunas normas de menor importancia. A su vez, una Comisión era la encargada de estudiar y armonizar las legislaciones de ambos Estados. A pesar del empeño mostrado por las dos delegaciones, muchas de las previsiones de estos convenios nunca fueron implementadas y las que sí lo fueron, se desarrollaron de manera muy lenta.

En los numerosos encuentros bilaterales que siguieron a los mencionados tratados, se volvió a reiterar por ambas partes el deseo de mayor integración e, incluso, la necesidad de elaborar un calendario concreto para la fusión⁴⁶. Sin embargo, estas declaraciones de intenciones no fueron capaces de superar el desacuerdo básico sobre la estructura de la mencionada unión. Fundamentalmente quedaba por determinar si la integración se iba a producir en términos equitativos, es decir, si los dos países iban a tener el mismo peso en las instituciones comunes, o si al ser

⁴² Ambrosio, T. *Authoritarian Backlash: Russian Resistance to Democratization in the Former Soviet Union*. Aldershot, Ashgate, 2008, p. 121.

⁴³ Oficialmente se ha argumentado que lo contrario sería "desastroso" para Belarús: "Belarus's westward drift would be tantamount to breaking away from the Eastern Slavic civilization, where the country belongs... In the West [we] would be in the subordinate, and not commanding position. Following in the footsteps of the Baltic countries would be very wrong"; Klyuchnikova, L. "Ten-year-old Policy of Russia-Belarus Union Correct – Lukashenko", en TASS, (23 September 2004). Según los resultados de unas dudosas encuestas realizadas a la población belarusa, el 62% estaría a favor de la unión con Rusia frente a sólo un 15 a 18% que lo estaría a favor de la integración europea; Guicherd, C. "The EU and Belarus: From a Zero to a Positive Sum Game", en A. Lewis (ed). *The EU & Belarus*, op. cit., p. 320.

⁴⁴ Markus, U. "Imperial Understretch: Belarus's Union with Russia", en *Current History*, 95 (October 1996), p. 339.

⁴⁵ ITAE-TASS. Text of Russia-Belarus Union Charter. BBC Summary of World Broadcast [BBCSWB], 26 May 1997.

⁴⁶ Rontoyanni, C. "Building the wider Europe: ambitions and constraints in Russia's policies towards Belarus and Ukraine", en *Glasgow Papers*, 3 (2000), p. 13.

Belarús muy inferior en territorio⁴⁷, población⁴⁸ y nivel económico⁴⁹, tendría que quedar necesariamente subordinada a Rusia⁵⁰.

Claro está que Belarús apostaba por la primera alternativa: conservaría su soberanía a la vez que disfrutaría del mismo poder que Rusia a la hora de tomar las decisiones sobre las políticas de la unión. Obviamente, el Kremlin se mostraba totalmente contrario a esta solución, apostando por que Belarús se convirtiese en un estado federado más dentro de la Federación Rusa⁵¹. Esto dejó en punto muerto el proceso de reintegración, aunque la idea final nunca haya sido totalmente abandonada por ninguna de las dos partes⁵².

La integración de los dos países conforme a los términos rusos conseguiría un doble objetivo que está en la mente de las elites moscovitas: por una parte, rescatar definitivamente a Belarús de la amenaza occidental y, por la otra, librarse del incómodo Lukashenko y sus excentricidades políticas.

Por su parte, Lukashenko albergaba esperanzas de convertirse en el futuro presidente de la Federación Rusa sucediendo a Boris Yeltsin si se producía la reintegración. La designación de Vladimir Putin como candidato a la presidencia supuso el derrumbe del castillo de naipes construido por el presidente belaruso, dando comienzo a una serie de disputas políticas (y también personales) entre ambos Jefes de Estado. Es por eso que, en los últimos tiempos, la anhelada unión parece haber desaparecido de entre los objetivos del autoritario presidente, que recurre cada vez más a una retórica nacionalista en sus apariciones públicas.

3.2. La cobertura rusa al régimen de Lukashenko: el sector económico y la estrategia militar.

El principal apoyo ruso al régimen de Lukashenko tiene lugar en el plano económico. La UE ha seguido con las autoridades belarusas una política de aislamiento y Rusia ha aprovechado esta circunstancia para incrementar su asistencia, sobre todo en forma de precios subvencionados para los combustibles y ayuda financiera directa.

El régimen de suministro subsidiado de petróleo y gas natural del que se beneficia Belarús, a su vez favorece su industria manufacturera, que es capaz de ofrecer precios mucho más competitivos para los productos que luego exporta (sobre todo

⁴⁷ Belarús sólo supone el 1,2% del territorio total de Rusia.

⁴⁸ Con algo más de 10 millones de habitantes, Belarús sólo representaría el 7% de la población total de Rusia.

⁴⁹ El PIB de Belarús se sitúa en 29,5 billones de dólares, mientras el de Rusia llega hasta los 1.300 billones de dólares. Datos obtenidos de la web del Banco Mundial: www.worldbank.org

⁵⁰ Para una comparativa entre ambos países ver Raiklin, E. "Numbering Belarus: How It Compares with Russia", en *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, 33, 1 (Spring 2008), pp. 41-69.

⁵¹ Plugataryov, V. "Belarus will become Federation's 90th Member", en *The Current Digest of the Post-Soviet Press*, 53 (2002), p. 5.

⁵² Sobre la integración Rusia-Belarús ver los siguientes trabajos: Danilovich, A. *Russian-Belarusian Integration: Playing Games Behind Kremlin Walls*. Aldershot, Ashgate, 2006; Valencia i Montes, L. "El Tratado de la Unión Rusia-Belarús: ¿tinta sobre papel mojado?, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 43-44 (2003), pp. 211-231; Rontoyanni, C. "Russia-Belarus Union: The Role of NATO and the EU", en G. Herd (ed). *European Security & Post-Soviet Space: Integration or Isolation?* Conflict Studies Research Centre, Royal Military Academy Sandhurst, 2003, pp. 74-94; Timmermann, H. "The Union of Belarus and Russia in the European Context", en A. Lewis (ed). *The EU & Belarus*, op. cit., pp. 290-307. Sobre los logros alcanzados, ver el resumen de Zvonko, S. "Integration Processes within the Frames of Belarus-Russia Union", en *Belarus in the World*, 2 (2002), pp. 1-6. Para una visión muy positiva del futuro de esta unión, ver Borodin, P. "Russia-Belarus Union", en *International Affairs*, 52, 2 (2006), pp. 74-79.

a Rusia), con lo cual el nivel de vida se mantiene. Rusia también ha cancelado la mayor parte de la deuda que tenía Belarús y que procedía en gran medida de las importaciones de energía. Los subsidios rusos se estima que representan el 20% del producto interior bruto de Belarús⁵³.

Por otra parte, la unión aduanera entre Rusia y Belarús, producto del ralentizado proceso de reunificación, ha resultado mucho más beneficiosa para la segunda gracias a la diferencia de tamaño de mercado y a los numerosos acuerdos de trueque, que le han permitido exportar mucho más de lo que sus poco competitivos productos hubieran conseguido en una relación comercial ordinaria⁵⁴.

Como decimos, esto ha permitido a Belarús mantener un nivel de vida considerado incluso alto si lo comparamos con otros países ex-soviéticos. Su economía ha crecido una media del 6,6% desde 1995 hasta 2005 y a partir de ahí el porcentaje se sitúa en torno al 9%⁵⁵. De igual forma, su alto nivel de inflación ha bajado notablemente⁵⁶. Todo ello ha contribuido a que Lukashenko se mantenga en el poder sin perder popularidad.

Eso sí, Lukashenko no ha hecho a penas reformas en el sector económico. Es más, algunos de los tímidos pasos hacia una economía de mercado dados por su antecesor, han sido completamente borrados retornando a un modelo neo-comunista de control económico estatal. Belarús posee un sistema en la frontera del capitalismo, en cuyos alrededores también podríamos situar a la propia Rusia y a Ucrania⁵⁷. En consecuencia, el gobierno se muestra contrario a seguir un proceso de privatización que acerque más la economía de Belarús al mercado de occidente. Según el gobierno belaruso, esa transformación atraería la atención de oligarcas procedentes del exterior (sobre todo rusos) que lograrían hacerse con el control de las principales explotaciones. Dada la modesta renta *per capita* de Belarús, un proceso de privatización semejante tiene el riesgo de provocar un trastorno social considerable, que acarrearía la pérdida de popularidad de las elites en el poder⁵⁸.

Por otra parte, Belarús sufre un importante déficit de inversión exterior, no teniendo a penas acceso a los mercados de capital extranjeros⁵⁹, con lo que queda claro que sin el apoyo ruso, el vigente sistema económico belaruso sería incapaz de sobrevivir⁶⁰.

En el plano militar, la unión entre Belarús y Rusia es una realidad. Es el sector donde más lejos se ha llegado en la integración entre ambos Estados⁶¹, ya que no hay motivos de desacuerdo ni sobre la desnuclearización belarusa, ni sobre el

⁵³ Åslund, A. "Is the Belarusian Economic Model Viable?", en A. Lewis (ed). *The EU & Belarus*, op. cit., p. 182.

⁵⁴ Koktysh, K. "The Belarusian Policy of Russia: The Era of Pragmatism", en *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs*, 15, 2 (2006), p. 28.

⁵⁵ World Bank, "Belarus at a glance", 12 August 2006, available at www.devdata.worldbank.org/AAG/blr_aag.pdf [descargado: 11 julio 2008]. Ver también United Nations, "Human Development Report, 2007/2008", available at www.hrd.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf [descargado: 11 julio 2008].

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ver Nuti, M. "The Belarus Economy: Suspended Animation between State and Markets", en S. White et al. (eds). *Postcommunist Belarus*. Lanham, Rowman & Littlefield, 2005, pp. 97-122.

⁵⁸ Maksymiuk, J. "Belarus: Freedom to Submit", en *Foreign Policy*, 139 (Nov-Dec 2003), p. 36.

⁵⁹ World Bank, Belarus: Window of Opportunity to Enhance Competitiveness and Sustain Economic Growth, report No. 32346-BY, 8 November 2005.

⁶⁰ Ver Hancock, K. "The Semi-Sovereign State: Belarus and the Russian Neo-Empire", en *Foreign Policy Analysis*, 6 (2006), pp. 117-136.

⁶¹ Martinsen, K. "The Russian Takeover of Belarus", en *Comparative Strategy*, 21, 5 (2002), p. 401.

status de las tropas rusas en el territorio de Belarús, ni sobre el alquiler a Rusia de las instalaciones militares belarusas. Esta relación supone para Minsk una protección militar *de facto* de la que no gozan otras ex-repúblicas soviéticas. Se basa en una serie de acuerdos que comenzaron en julio de 1992 y que se han ido renovando conforme Lukashenko iba avanzando hacia el autoritarismo⁶² y, en política internacional, dejaba clara su opción por su vecino del este⁶³.

Aunque la Estrategia Europea de Seguridad apelaba a la necesidad de promover “un círculo de Estados bien gobernados al este de la UE”⁶⁴, lo cierto es que en materia de defensa los países occidentales no tienen muchas posibilidades de influir en el gobierno belaruso. Esto se debe, no sólo a que Lukashenko no tenga dudas de con quien está mejor protegido su país, sino también a que la frontera de Belarús se encuentra a escasos 400 kilómetros de Moscú, lo que impone a las autoridades rusas cuidarse muy bien de que este país nunca se acerque a la OTAN. La posición geoestratégica de Belarús es vital para crear una zona impermeable entre Moscú y la región báltica, al mismo tiempo que permite acceder y proteger más fácilmente el Oblast de Kaliningrado⁶⁵.

Como decimos, en este sentido el Kremlin no tiene nada que temer porque Lukashenko, aunque a veces resulta un tanto incongruente, siempre ha dejado bien claro su alineamiento defensivo con Rusia, manifestando abierta y públicamente su aversión por la OTAN.

3.3. Encuentros y desencuentros entre los dos regímenes: del aval ruso del fraude electoral a la batalla energética.

Rusia en ningún momento ha criticado la falta de democracia en Belarús, ni ha presionado al presidente Lukashenko en este sentido. Es más, las distintas presidencias rusas le han proporcionado una cobertura diplomática sin precedentes en respuesta a las críticas occidentales a los reiterados fraudes en las elecciones⁶⁶.

Rusia necesita a Lukashenko en el poder en Belarús. Es evidente que “dejar caer” a Minsk en la democracia acarrearía serias consecuencias para Moscú. Por ello, y a pesar de las relaciones personales un tanto tormentosas entre el Lukashenko y Putin, el apoyo que Rusia brinda a Belarús nunca ha estado en peligro y ha sido constantemente extendido.

Esta política exterior de Rusia hacia Belarús no acierta a encajar con las resoluciones adoptadas contra el régimen de Lukashenko en algunas organizaciones internacionales en las que Rusia es Estado miembro, como el Consejo de Europa o la OSCE. Bien es cierto que en la mayoría de las ocasiones, cuando se trata de amonestar y requerir al país ex-soviético, Rusia o vota en contra o se abstiene, pero no deja de resultar paradójico el doble papel representado por las autoridades rusas.

⁶² Silitski, V. “Internal developments in Belarus”, en A. Goujon et al. *Changing Belarus*. Paris, Institute for Security Studies, 2005, p. 25.

⁶³ Deyermond, R. “The State of the Union: Military Success, Economic and political Failure in the Russia-Belarus Union”, en *Europe-Asia Studies*, 56, 8 (2004), pp. 1191-1205.

⁶⁴ European Council, European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World, Brussels, 13 December 2003, available at www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf

⁶⁵ Main, S. *Belarus & Russia. Military Cooperation 1991-2002*. Shrivenham, Conflict Studies Research Centre, 2002, p. 2.

⁶⁶ Son muchas las comparecencias públicas en las que los sucesivos presidentes rusos han apoyado al régimen de Lukashenko. Tras las últimas elecciones presidenciales de 2006, cuando todas las organizaciones apuntaban a la manipulación de los resultados, Putin felicitó a Lukashenko por su “elegante victoria”; TRENIN, D. “Russia’s Policy Towards Belarus: A Tale of Two Presidents”, en J. Forbrig et al. (eds). *Prospects for Democracy in Belarus*. Washington DC, German Marshall Fund, 2006, pp. 79-84.

En las últimas elecciones presidenciales celebradas en marzo de 2006, Lukashenko contó como siempre con el pleno apoyo del gobierno ruso. Una vez asegurado que Lukashenko seguiría en el poder, las tensiones que subyacen entre ambos regímenes afloraron a finales de 2006, con una escalada de tensión en la primavera de 2007 en torno a dos sectores estratégicos para los dos países: el gas y el petróleo.

Gazprom, la empresa exportadora de energía más importante de Rusia, anunció un aumento del precio del gas natural para Belarús, que multiplicaba por cuatro el precio "subvencionado" que venía pagando este país por el combustible ruso. Gazprom está efectivamente controlada por el gobierno moscovita y, por tanto, se comporta según los intereses y prioridades marcados por el Kremlin. No era la primera vez que Moscú y Minsk se enfrentaban por el precio del gas natural: en 2002 y en 2004, Gazprom amenazando con una subida drástica del precio del gas, había intentado hacerse con el control del gaseoducto que atravesando Belarús conduce las reservas rusas hacia los Estados de la UE. Un pacto firmado en 2004 daba a Gazprom una mayor participación en la compañía belarusa controladora del gaseoducto, Beltranshaz, pero este pacto expiraba a finales de 2006. Cuando en 2006 comienzan las conversaciones para renovar el convenio, la condición de Gazprom para seguir vendiendo el gas a Belarús a precio subvencionado es el control sobre Beltranshaz. Lukashenko se negó amenazando a Rusia con una "ruptura total" de todas sus relaciones, antes que dejarle el control de Beltranshaz o pagar el precio de mercado por el suministro de gas. Finalmente, horas antes de cumplirse el ultimátum dado por Gazprom para cortar el suministro de gas a Belarús – media noche del 31 de diciembre-, se llegó a un acuerdo. Sin embargo, las disputas por el gas continuaron, ya que la subida de precio seguía en pie, si bien tendría lugar de forma progresiva a lo largo de los siguientes cinco años, en los que Gazprom llegaría a adquirir *hasta* el 50% de las acciones de Beltranshaz⁶⁷.

El petróleo también es un sector que causa constantes fricciones entre ambos países. Tras la referida crisis del gas, Rusia impuso un arancel a las exportaciones de petróleo a Belarús y ésta se vengó creando un impuesto de tránsito al suministro de petróleo que pasa por territorio belaruso camino de la UE. Cuando las autoridades rusas se negaron a pagar este impuesto, Belarús simplemente se lo cobró en especie, tomando petróleo ruso directamente del oleoducto⁶⁸.

Es habitual que estos enfrentamientos lleven aparejado el corte del transporte de crudo –que afecta sobre todo a los países del norte de Europa- y la consiguiente disputa dialéctica entre las autoridades de ambos países. La estrategia del presidente belaruso suele consistir en lanzar ciertas proclamas a favor de la UE, contradiciéndose a sí mismo y proponiendo como alternativa, al menos retórica, una integración en dicha organización. Para zanjar este tipo de crisis "energéticas", Rusia cede ante las presiones belarusas, continuando con las subvenciones de precios y consintiendo los abusos de Minsk como un mal menor antes de perder su influencia sobre el país vecino. Así Lukashenko mantiene su status de socio privilegiado⁶⁹ y ambos países vuelven a reiterar –al menos retóricamente- la idea de la unión.

⁶⁷ Ver *Rossiiskaya gazeta*, 28/XII/2006. Ver también Yafimava, K., Stern, J. *The 2007 Russia-Belarus Gas Agreement*. Oxford, Oxford Institute for Energy Studies, 2007.

⁶⁸ "Europe: loveless brothers; Russia and Belarus", en *The Economist*, 382 (13 January 2007), p. 33.

⁶⁹ La última de estas crisis no sólo supuso la garantía del suministro de gas natural a precios mucho más bajos que los del mercado, sino que también llevó aparejada la concesión de un préstamo de estabilización por valor de 1,5 millones de euros; "Russia still pondering stabilization loan for Belarus", en *TASS*, (6 April 2007).

No obstante, esta última crisis energética ha enfriado en mayor medida que las anteriores las relaciones entre Moscú y Minsk⁷⁰. Las autoridades moscovitas parece que se han cansado del continuo chantaje del presidente Lukashenko. La economía rusa se resiente cada vez que se obstaculiza el suministro de combustibles hacia la UE, ya que es su mercado más importante⁷¹, y la política de precios subvencionados le supone varios millones de rublos al año⁷². A todo ello hay que añadir el coste del petróleo extraído directamente del oleoducto de forma ilegal.

En los últimos meses, el viraje estratégico de Lukashenko hacia la UE ha sido evidente y en la práctica también son claros los signos de que el régimen está llevando a cabo un proceso solapado de “des-rusificación” de la administración, junto al discurso retórico sobre la defensa de la independencia y la soberanía.

Es verdad que el Kremlin siempre ha tenido un sólido, aunque problemático, aliado en el presidente belaruso y ha mirado por que perdurara en el poder, ante el temor de que, depuesto Lukashenko, Belarús se moviera hacia la democracia y se produjera un realineamiento político con los países occidentales, como ocurrió con Ucrania y Georgia⁷³.

Sin embargo, hoy por hoy, parece que la amenaza de tornar hacia el camino europeo ha dejado de tener para el Kremlin el efecto que provocaba en los tiempos de las revoluciones de colores, ya que sabe que los socios europeos no acogerán con los brazos abiertos a la “última dictadura de Europa”⁷⁴. A su vez, es consciente del profundo y largo proceso de reformas al que se verá sometida Belarús antes de cumplir con los requisitos para ser considerada como Estado candidato. Por otra parte, no se puede obviar el enorme peso que Rusia continúa teniendo en la economía de Belarús. Además la influencia rusa sigue incrementándose, logrando burlar los intentos de Lukashenko por consolidar una posición autónoma, a medio camino entre Moscú y Bruselas, que le permita sacar partido a un mismo tiempo de los dos colosos económicos⁷⁵.

Por otro lado, la guerra de Rusia contra Georgia en el verano de 2008 representa un claro ejemplo de que Moscú no está dispuesto a cerrar el paraguas heredado de la época soviética y dejar de influir en los países de su entorno. Precisamente, el desarrollo de dicho conflicto y el papel jugado por los Estados de la UE una vez se puso fin a las hostilidades, ha enfrentado a Belarús con la evidente realidad de que tiene bastante más que temer a lo que le llegue de oriente que de occidente.

4. Las relaciones Belarús – Unión Europea (UE).

4.1. La UE y la independencia de Belarús: el tormentoso camino de las relaciones comerciales.

⁷⁰ Ver Fadeev, A. “The Energy Crisis between Moscow and Minsk”, en *International Affairs*, 53, 3 (2007), pp. 96-103 y Lindner, R. “Blockaden der ‘Freundschaft’”, en *Stiftung Wissenschaft und Politik*, (2007), available at www.swp-berlin.org

⁷¹ Gromadzki, G. et al. *Energy game: Ukraine, Moldova and Belarus between the EU and Russia*. Warsaw, Stefan Batory Foundation, 2007, p. 4.

⁷² Latsis, O. “What Russia is Paying for Lukashenko’s Friendship”, en *The Current Digest of Post-Soviet Press*, 52 (2000), p. 51.

⁷³ Ambrosio, T. “The political success of Russia-Belarus relations: Insulating Minsk from a ‘color’ revolution”, en *Demokratizatsiya*, 14, 3 (2006), p. 407.

⁷⁴ Marples, D. “Europe’s last dictatorship: The roots and perspectives of authoritarianism in ‘White Russia’”, en *Europe-Asia Studies*, 57, 6 (2005), p. 895.

⁷⁵ Jarabik y Rabagliati destacan el nuevo consenso político interno en relación con la independencia del país, pero “la cuestión es si la postura de Lukashenko, junto con los métodos tradicionales del régimen, bastara para salvar a Belarús o tan sólo para postergar la conquista rusa del país”; Jarabik, B., Rabagliati, A. “Bielorussia: Entre Rusia y Occidente”, en *FRIDE Working Papers*, 34 (marzo 2007), p. 14.

En los primeros años después de la caída del bloque soviético, la UE enfocó sus relaciones con los países del centro y del este de Europa hacia el establecimiento de vínculos comerciales, liberalizando progresivamente las importaciones de productos provenientes de esos Estados. Hecho clave a tener en cuenta es que la mayoría de ellos disfrutaban de acuerdos de libre circulación para determinadas mercancías con la antigua Alemania Democrática. Tras la reunificación, el arancel aduanero común de la UE se aplica con plenitud a todo el territorio de la nueva Alemania, por ello una de las primeras decisiones comunitarias fue establecer medidas arancelarias transitorias a favor de esos países, entre los que se encontraba Belarús⁷⁶. Estas medidas pretendían atenuar durante un periodo de dos años los efectos negativos de la reunificación alemana suspendiendo los derechos del arancel aduanero común a favor de los productos originarios de los Estados que hubieran sido objeto de acuerdos con la República Democrática Alemana, hasta el límite de las cantidades o valores máximos que en los mismos se contemplaban.

Los intercambios económicos entre Belarús y los países comunitarios se han centrado desde los primeros años en productos químicos y textiles. Además, la UE le concedió una importante ayuda microfinanciera para que continuase llevando a cabo las reformas políticas y económicas necesarias. Esta fue la generosa respuesta de la organización europea ante la solicitud de ayuda hecha por Belarús a las instituciones financieras internacionales, a la propia UE y a otros donantes bilaterales cuando vio que, a pesar de los acuerdos de renegociación de la deuda y la financiación que le ofrecían el FMI y el Banco Mundial, le quedaba por cubrir un déficit todavía importante.

En 1995, Belarús y la UE negociaron un Acuerdo de colaboración y cooperación que fijaba las bases para la instauración de unas relaciones de plena cooperación. Este acuerdo nunca llegó a entrar en vigor porque las autoridades europeas se negaron a reconocer el resultado del referéndum y la revisión constitucional subsiguiente, llevados a cabo en 1996⁷⁷. Belarús se convirtió así en el único Estado de Europa

⁷⁶ Reglamento (CEE) n° 3568/90 del Consejo, de 4 de diciembre de 1990, sobre el establecimiento de medidas arancelarias transitorias en favor de Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía, la URSS y Yugoslavia, validas hasta el 31 de diciembre de 1992, a fin de tener en cuenta la unificación alemana, DO L 353, 17.12.1990, p. 1; Reglamento (CEE) n° 1343/93 del Consejo, de 27 de mayo de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3568/90 sobre el establecimiento de medidas arancelarias transitorias en favor de Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía, la Unión Soviética y Yugoslavia, válidas hasta el 31 de diciembre de 1992, a fin de tener en cuenta la unificación alemana, DO L 133, 2.6.1993, p. 1; Reglamento (CE) n° 665/94 del Consejo, de 21 de marzo de 1994, relativo al establecimiento de medidas arancelarias transitorias en favor de Bulgaria, la República Checa, la República Eslovaca, Hungría, Polonia, Rumanía, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Estonia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldova, Uzbekistán, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Eslovenia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, aplicables hasta el 31 de diciembre de 1994, destinadas a tener en cuenta la unificación alemana, DO L 83, 26.3.1994, p. 1; Reglamento (CE) n° 3258/94 del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por el que se prorroga el Reglamento (CE) n° 665/94 relativo al establecimiento de medidas arancelarias transitorias en favor de Bulgaria, la República Checa, la República Eslovaca, Hungría, Polonia, Rumanía, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Estonia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldova, Uzbekistán, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Eslovenia y la antigua República yugoslava de Macedonia, aplicables hasta el 31 de diciembre de 1994, destinadas a tener en cuenta la unificación alemana, DO L 339, 29.12.1994, p. 9.

⁷⁷ Consejo Europeo de Dublín, Conclusiones de la Presidencia, 13 y 14 de diciembre de 1996, p. 16. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE advertían del retroceso en términos democráticos que suponía el cambio constitucional: "The European Union is seriously concerned at developments in Belarus, in particular relating to the referendum on the new Constitution. The European Union wishes to see a Belarus committed to democratic principles, human rights and a market economy playing a full part in Europe. The European Council calls on the leadership of Belarus to re-establish full respect for

que no tenía un acuerdo de estas características⁷⁸. A su vez, Bruselas suspendió todo contacto ministerial y congeló casi todos los programas de ayuda hacia dicho país.

Si bien es verdad que no existía un régimen de sanciones económicas y comerciales oficial, sin embargo, la UE y sus Estados miembros condicionaban, de forma solapada, sus relaciones comerciales con Belarús a la aceptación de los valores democráticos occidentales. Así, tanto la organización europea como Estados Unidos impusieron restricciones a la ayuda financiera internacional que podría recibir Minsk y los intercambios comerciales UE-Belarús se vieron obstruidos de hecho por la falta de Acuerdo de Asociación con dicho país.

El 21 de junio de 2007, la UE sacó a Belarús de la lista de países que se benefician del Régimen de Preferencias Generalizadas, que es uno de los programas de ayuda que procura aranceles más bajos para los productos que entran a la UE procedentes de países en vías de desarrollo⁷⁹. Una investigación llevada a cabo por la Comisión Europea sobre la situación de los derechos laborales⁸⁰, desembocó en la adopción de esta medida, que se calcula que puede representar para Belarús una pérdida de unos 400 millones de euros por año⁸¹.

Sin embargo, la eficacia de estas medidas no es tan elevada, debido a que el patrón de relaciones comerciales entre Belarús y los países occidentales no se ajusta para nada al que debería tener un país de su tamaño, desarrollo industrial y localización geográfica. Problemas estructurales del sistema comercial belaruso y la escasa competitividad de la mayoría de sus productos en el mercado mundial limitan mucho la capacidad de exportación de Belarús hacia occidente. Por otro lado, la falta de una moneda fuerte lleva al país eslavo a no importar productos de los Estados de la eurozona.

Estas circunstancias son aprovechadas por Rusia, que saca partido sobre todo de la dependencia económica belarusa, para mantener al país vecino girando alrededor de su órbita⁸². Evidentemente las relaciones comerciales son mucho más fluidas e importantes en términos económicos con la vecina Rusia. Esta es responsable de alrededor del 60% del total de comercio exterior de Belarús, así como del 90% de las provisiones energéticas. Los intercambios mercantiles con la UE, aunque sustanciales, no llegan ni a la mitad de los que tiene con Rusia⁸³. Además en sus relaciones comerciales con Moscú, Belarús siempre sale ganando ya que

internationally accepted democratic and constitutional principles and practices and hopes that the leadership will accept the Union's proposal for a fact-finding mission. The absence of progress in these areas would have a negative impact on relations between Belarus and the European Union and on Union support for Belarus's accession to the Council of Europe".

⁷⁸ Las relaciones comerciales entre Belarús y la UE, cuando tienen lugar, se basan en un obsoleto acuerdo comercial de 1989 negociado por la antigua URSS y las Comunidades Europeas.

⁷⁹ Reglamento (CE) n° 1933/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, por el que se suspende temporalmente el acceso de la República de Belarús al sistema de preferencias generalizadas, DO L 405, 10.12.2006, p. 35.

⁸⁰ La Comisión hizo un seguimiento concluyendo que existían violaciones graves y sistemáticas de la libertad de asociación y del derecho de negociación colectiva protegidos por los Convenios n° 87 y n° 98 de la OIT, con lo que consideró justificada una suspensión temporal del régimen preferencial.

⁸¹ Rettman, A. "Belarus Joins Burma as EU Trade Outcast", en *EU Observer*, (21 June 2007).

⁸² Ver Arias-King, F. "Belarus Will Soon Be Liberated: Interview with Stanislau Shushkevich", en *Demokratizatsiya*, 12, 1 (2004), p. 64.

⁸³ EU, "Belarus", 15 September 2006, available at www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf [descargado: 11 de Julio de 2008].

normalmente importa materias primas, gas o petróleo y exporta productos acabados⁸⁴.

Eso sí, durante todo este tiempo Belarús se ha beneficiado de los fondos del programa europeo TACIS, creado en 1991 para apoyar la transición a la economía libre de mercado y reforzar la democracia y los derechos humanos en los países asociados. Las asignaciones a cargo de dicho programa le han supuesto unos ingresos que ascienden a 56,5 millones de euros⁸⁵. Aunque TACIS finalizó en 2006, todavía seguirán haciéndose pagos hasta 2010. Y desde 2007, la asistencia a Belarús, Moldavia y Ucrania se ha programado en el contexto de un nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)⁸⁶.

Sin embargo, debido al deterioro de las relaciones bilaterales, la contribución de la UE a Belarús se reduce a proyectos humanitarios y de cooperación transfronteriza y regional. Los fondos de estos programas también se han utilizado para responder a las necesidades de la población y para financiar planes de ayuda directa e indirecta a la democratización (por ejemplo, apoyo a los medios de comunicación independientes, sostén de ONG⁸⁷, consecución de recursos para las campañas electorales de la oposición o concesión de becas de estudio para jóvenes)⁸⁸. En demasiadas ocasiones, el gobierno belaruso ha puesto trabas al desarrollo de estos proyectos, que han desembocado en la paralización de la ayuda europea y el correspondiente retraso en la consecución de objetivos.

4.2. Las sanciones personales como forma de presión de la UE hacia las autoridades belarusas.

Desde la proclamación de su independencia de la antigua URSS, la UE ha intentado mantener con Belarús un "diálogo constructivo" que permitiera a dicho Estado cimentar unas bases sólidas sobre las que asentar la democracia⁸⁹. No obstante, en demasiadas ocasiones ese diálogo se ha visto paralizado ante la falta de gestos positivos por parte de las autoridades belarusas en el poder.

Ya en el verano de 1998, a los altos cargos del gobierno belaruso se les prohibió la entrada al territorio de la UE, al considerarlos implicados en las desapariciones de varios disidentes políticos. A partir de ahí, se elaboró una lista con los nombres de

⁸⁴ Ioffe, G. "Understanding Belarus: Economy and Political Landscape", en *Europe-Asia Studies*, 56, 1 (2004), p. 93.

⁸⁵ La información de los fondos TACIS destinados a cada país se puede consultar en el siguiente documento: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/figures.pdf [descargado: 1 febrero 2008].

⁸⁶ Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, DO L 310, 9.11.2006, p. 1.

⁸⁷ Como el Comité Helsinki, última ONG de defensa de los derechos humanos en Belarús que ha sido duramente reprimida por el régimen de Lukashenko, a pesar de las constantes denuncias de la UE; ver Consejo de la UE, Declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre la solicitud del Ministerio de Justicia de Belarús destinada a suspender las actividades del Comité Helsinki, 10082/06, 1 de junio de 2006, p. 1.

⁸⁸ UE, Belarús-Comunidad Europea, Documento de Estrategia Nacional 2007-2013 y Programa Indicativo Nacional 2007-2010, en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf [descargado: 11 julio 2009].

⁸⁹ Como apunta Piehl, la UE es un actor que busca "posibilidades para superar el aislamiento de Belarús" y tiene un gran interés en incluir a dicho país en la "familia europea"; Piehl, E. *Die Offene Flanke der Europäischen Union*. Berlin, Berliner Wissenschafts Verlag, 2005, p. 255.

los colaboradores del régimen que no obtendrían visados de entrada en UE; lista que se fue incrementando a lo largo del tiempo⁹⁰.

Un intento por atraer a Belarús hacia la UE tuvo lugar en 1999 con una oferta de incentivos condicionados a que Lukashenko se ajustase a las reglas democráticas en los comicios que iban a tener lugar al año siguiente⁹¹. La iniciativa no dio resultado y, como ya es habitual en el país eslavo, sobre las elecciones se volvió a cernir la sombra de la corrupción. Benita Ferrero-Waldner, la comisaria europea encargada de las relaciones exteriores y la política de vecindad, afirmó en su comparecencia ante el Parlamento Europeo justo después de dichas elecciones, que el sistema político belaruso se quedaba fuera de “la familia de naciones europeas”⁹².

Llegados a este punto, la UE retomó las sanciones hacia el régimen en el poder, mientras su firme decisión por conducir a Belarús por el camino de la democracia impulsaba el compromiso con la oposición y la consideración de la situación de los derechos humanos en el país⁹³. Europa no podía mirar hacia otro lado. Ya que el diálogo directo entre la UE y las autoridades gubernamentales belarusas no parecía viable a corto plazo, era necesario un apoyo constante y decidido a las organizaciones de la sociedad civil de Belarús que trabajan por instaurar la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, es decir, los valores fundamentales europeos⁹⁴.

Tras la ampliación de 2004, la UE pasó a ser vecina directa de Belarús. Y los nuevos Estados miembros, especialmente Lituania, comenzaron a ejercer presión para que las instituciones europeas adoptaran una postura más activa con respecto a la falta de democracia en el país vecino⁹⁵.

Las elecciones y el referéndum celebrados ese mismo año marcaron un punto de inflexión en la postura de la UE hacia Belarús. El nuevo enfoque apuntaba a la intensificación de contactos con la oposición democrática y los grupos civiles independientes, desviando parte de los recursos financieros a las iniciativas presentadas por ellos⁹⁶. Respecto a las autoridades gubernativas, crecieron las declaraciones en contra de las actuaciones del régimen y las sanciones personales

⁹⁰ Guicherd, C. “The EU and Belarus: From Zero to a Positive Sum Game”, en A. Lewis (ed). *The EU & Belarus*, op. cit., p. 319.

⁹¹ Tapiola, P. “European Union Policy toward Belarus: An Extended Hand”, en J. Forbrig et al. (eds). *Prospects for Democracy in Belarus*. Washington DC, German Marshall Fund, 2006, pp. 65-70.

⁹² Ferrero-Waldner, B. *Political situation and the independence of the media*, 5 July 2005, available at www.ec.europa.eu/external_relations/news/ferrero/2005/sp05_417.htm [último acceso: 8 agosto 2009].

⁹³ Dumasy, T. “Belarus’ Relations with the European Union – a Western Perspective”, en E. Korosteleva (ed). *Contemporary Belarus*. London, Routledge, p. 183.

⁹⁴ Ver Comité Económico y Social Europeo, Dictamen del sobre la sociedad civil en Belarús, DO C 318, 23.12.2006, p. 123.

⁹⁵ Naumczuk, A. et al. *The Forgotten Neighbour – Belarus in the Context of EU Enlargement to the East*, Warsaw, Stefan Batory Foundation, 2001.

⁹⁶ Para el periodo 2005-2006, la ayuda de la UE aumentó de 10 a 12 millones de euros aproximadamente y esos 2 millones de euros extra se distribuían por medio de mecanismos de subvención independientes del gobierno: Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) y la llamada Línea presupuestaria de Cooperación Descentralizada para Belarús. Sin embargo, la mayor parte de la ayuda siguió prestándose a través de programas TACIS para las “necesidades de la población”; Comisión Europea, Belarús: Informe estratégico nacional y Programa Indicativo Nacional 2005-2006, 28 de mayo de 2004. Sobre las limitaciones de la financiación ver European Commission, EC assistance to Belarus – towards strengthened support to the needs of the population and democratization, 10 February 2005.

contra determinados funcionarios locales⁹⁷. Igualmente la UE criticó duramente las políticas del presidente Lukashenko encaminadas a minar la identidad europea de la población belarusa⁹⁸.

El Parlamento Europeo, por su parte, emitió una serie de resoluciones en las que condenaba los diversos abusos del régimen en el poder, haciendo un llamamiento para ampliar las sanciones contra las autoridades belarasas, a la vez que abogaba por facilitar más ayuda a los disidentes, las minorías, las ONG, las asociaciones empresariales y sindicales libres, los medios de comunicación independientes y la población en general⁹⁹.

En 2005, la delegación del Parlamento Europeo para las Relaciones con Belarús UE diseñó un "Plan de acción para promover la democracia en Belarús"¹⁰⁰. Al año siguiente y vaticinando la inminente crisis energética entre Moscú y Minsk, en el seno de la Comisión se presentó un documento no oficial titulado "Lo que la UE puede aportar a Belarús", en el que se exigían como condiciones para entablar un diálogo sustancial con la UE, entre otras, la puesta en libertad de todos los presos políticos, la abolición de la pena de muerte, la garantía de medios de comunicación libres y de la libertad de expresión, la independencia del poder judicial y el respeto de los valores democráticos y los derechos básicos del pueblo belaruso¹⁰¹. En contrapartida, Belarús se beneficiaría de la Política de Vecindad Europea que incluye facilidades de desplazamiento hacia el territorio comunitario, mayor cooperación transfronteriza, ayuda económica e inversiones, asistencia en el sector sanitario y de los servicios sociales, oportunidades de intercambios educativos y culturales y apoyo explícito para entrar en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La respuesta de las autoridades belarasas a estas iniciativas europeas fue nula, por lo que el Consejo endureció su posición frente al régimen en el poder. A través de la Posición Común 2006/276/PESC, se acordaron nuevas medidas restrictivas contra los cargos de la administración de Belarús¹⁰², consistentes en la prohibición de entrada y tránsito por el territorio de los Estados miembros, aplicable al presidente Lukashenko y a los funcionarios responsables de vulnerar las normas electorales internacionales y de ejercer la represión contra la sociedad civil y la oposición democrática, así como a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a los mismos, que quedaban enumerados en una lista anexa. De conformidad con dicho instrumento, el Reglamento (CE) nº 765/2006 impuso medidas restrictivas consistentes en la congelación de los fondos y recursos

⁹⁷ Consejo de la UE, Posición Común 2004/661/PESC, de 14 de septiembre de 2004, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra determinados funcionarios de Belarús, DO L 301, 28.9.2004, p. 67, modificada por la Posición Común 2005/666/PESC, DO L 247, 23.9.2005, p. 40.

⁹⁸ Korosteleva, E. "Political Leadership and Public Support in Belarus: Forward to the Past?", en A. Lewis (ed). *The EU & Belarus*, op. cit., p. 60.

⁹⁹ PE, Resolución sobre Belarús, P6_TA (2005) 0080, 10 de marzo de 2005; Resolución sobre la situación política y la independencia de los medios de comunicación en Belarús, P6_TA (2005) 0295, 7 de julio de 2005; Resolución sobre Belarús, P6_TA (2005) 0363, 29 de septiembre de 2005.

¹⁰⁰ European Parliament, Delegation for Relations with Belarus, Action plan to promote democracy in Belarus, 23 February 2005.

¹⁰¹ European Commission, What the European Union Could Bring to Belarus, 21 November 2006, available at http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf

¹⁰² Consejo de la UE, Posición Común 2006/276/PESC, de 10 de diciembre de 2006, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra determinados funcionarios de Belarús, DO L 101, 11.4.2006, p. 5.

económicos cuya propiedad, control o tenencia correspondía a esas mismas personas, entidades u organismos¹⁰³.

Esta táctica de la UE consistente en ofrecer incentivos a la democratización y aplicar sanciones políticas o económicas cuando las autoridades belarusas no cumplieran los estándares marcados, ha sido caracterizada como la "estrategia de la zanahoria y el látigo"¹⁰⁴.

En todo caso, la UE ha recibido muchas críticas por su gestión de las relaciones con Belarús. Los partidarios de Lukashenko aducen que la UE practica con su país una política de "doble estándar" imponiendo a sus productos restricciones *artificiales* que nunca habría sufrido si Belarús fuese un Estado pro-europeo proclive a la integración comunitaria¹⁰⁵. Algunos opositores y la mayoría de "centristas" reprochan a la organización europea el no haber mirado hacia Belarús en los años posteriores a su independencia, justo antes de la llegada al poder de Lukashenko. En la actualidad, le acusan de tener poca paciencia con su país y de crear un nuevo muro de separación, la *fortificación Schengen*, impidiendo la toma de contacto de la población con los vecinos europeos¹⁰⁶.

También entre la doctrina, se dan dos posiciones bastante definidas en relación con la estrategia europea hacia Belarús. La mayor parte de los autores destacan la actitud activa de la UE hacia el país eslavo que, debido a factores de diversa índole, no ha conseguido lograr los objetivos deseados¹⁰⁷. De modo opuesto, una corriente doctrinal más minoritaria pone el acento en la falta de compromiso real de la UE con la situación de Belarús, como causa de la ausencia de avances hacia la democratización y la modernización del país¹⁰⁸.

4.3. El cambio de estrategia de la UE: el apoyo continuado a la sociedad y la reanudación condicionada del diálogo con Belarús.

¹⁰³ Reglamento (CE) n° 765/2006 del Consejo, de 18 de mayo de 2006, relativo a la adopción de medidas restrictivas contra el presidente Lukashenko y determinados funcionarios de Belarús, DO L 101, 11.4.2006, p. 5, modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 646/2008, de 8 de julio de 2008, DO L 180, 9.7.2008, p. 5.

¹⁰⁴ En relación con esta estrategia, Smith aseveraba: "Belarus is an extreme case of an authoritarian regime apparently little enticed by the EU's carrots and little disturbed by the EU's sticks"; Smith, K. "The outsiders: The European Neighbourhood Policy", en *International Affairs*, 81, 4 (2005), p. 770.

¹⁰⁵ Lapyonok, O. "Plurality of foreign policy vectors in Belarus in new international settings", en *Belarus in the World*, 4, 4 (1999), p. 43.

¹⁰⁶ La calificación de la frontera entre la UE y Belarús como *limes* ofrece una idea de la percepción que se tiene en Belarús sobre el espacio Schengen y la rígida normativa que conlleva. Ver Walters, W. "The Frontiers of the European Union: A Geostategic Perspective", en *Geopolitics*, 9, 3 (2004), p. 690.

¹⁰⁷ Ver, por ejemplo, Piehl, E. *Die Offene Flanke der Europäischen Union*. Berlin, Berliner Wissenschafts Verlag, 2005, p. 303; Gnedina, E. "Success and Failure of EU Policies in Ukraine and Belarus", en *Eurojournal.com*, (2005), p. 29; Haukkala, H., Moshes, A. "Beyond 'Big Bang': The Challenges of the EU's Neighbourhood Policy in the East", en *FIIA Reports*, 9 (2004), p. 20; Sadowski, R. "The EU Policy toward Belarus", en K. Pelczynska-Nalecz et al. *Eastern Policy of the Enlarged EU. Developing Relations with Russia, Ukraine and Belarus. A Visegrad Perspective*. Presov, Slovak Foreign Policy Association, 2003, p. 244; Haiduk, K. *Assessing the Political and Economic Situation in Belarus: An Awkward Partner Beyond the Enlarged European Union?* Munich, Centrum für angewandte Politikforschung, 2004, p. 130, available at www.cap.imu.de

¹⁰⁸ Klinke, I. "The European Un's Strategic Non-Engagement in Belarus, Challenging the Hegemonic Notion of the EU as a Toothless Value Diffuser", en *Perspectives*, 14, 2 (winter 2006-2007), p. 40; Guicherd, C. "The EU and Belarus: From a Zero to a Positive Sum Game", en A. Lewis (ed). *The EU & Belarus*, op. cit., p. 28; Lynch, D. "Catalysing Change", en A. Goujon et al. *Changing Belarus*. Paris, Institute for Security Studies, 2005, p. 97; Lobjakas, A. "Belarus: EU Divided on Retaliation for Flawed Poll", en *Radio Free Europe/Radio Liberty*, (21 March 2006), available at www.rferl.org

Se puede concluir con Klinke que si desde la independencia de Belarús el objetivo de la UE consistía en contagiarle los valores europeos, examinando en perspectiva la situación del país, se deduce que esa táctica ha fracasado¹⁰⁹. Es por esto que urge un cambio de estrategia para con las autoridades en el poder, sin perder de vista la necesidad de proseguir y ampliar el apoyo a las iniciativas ciudadanas.

Así, desde el Consejo de Europa -otra organización europea que defiende los principios democráticos y el respecto de los derechos humanos y a la que pertenecen todos los Estados de la región, excepto Belarús¹¹⁰- se ha alentado un cambio de actitud hacia las autoridades en el poder. Argumentando que en los últimos meses el gobierno belaruso ha mostrado ciertos gestos positivos, la Asamblea Parlamentaria ha reconsiderado la posibilidad de restaurar el status de Estado invitado que Belarús perdió en 1997, con el objetivo de "iniciar un diálogo político con sus autoridades", mientras se apoya activamente "el fortalecimiento de las fuerzas democráticas y de la sociedad civil"¹¹¹. Sin embargo, el status de invitado se restaurará si las autoridades belarusas competentes decretan una moratoria en la aplicación de la pena de muerte. Dicha moratoria de momento no ha llegado¹¹².

A su vez, el relator especial, Andrea Rigoni, había animado a toda Europa a cambiar de actitud hacia Belarús, pues su estrategia de aislamiento no había dado ningún resultado positivo en relación con la situación del país y, además, hacía mucho más difícil llegar a la población. Por ello, abogaba por reiniciar paso a paso un diálogo basado en una política de buena vecindad¹¹³.

Más prudente, el Parlamento Europeo consideraba que, con el fin de entablar cualquier tipo de diálogo sustancial con las instituciones europeas, Belarús debía cumplir las condiciones aún pendientes que figuraban en el documento no oficial "Lo que la Unión Europea podría aportar a Belarús", antes mencionado¹¹⁴.

Sopesadas estas recomendaciones, la UE decidió conceder cierta apertura a Minsk y, a pesar de que las elecciones legislativas de 28 de septiembre de 2008 fueron juzgadas otra vez como "poco democráticas", los 27 Estados miembros acordaron suspender las sanciones sobre la concesión de visados impuestas a los

¹⁰⁹ Klinke, I. "The European Union's Strategic Non-Engagement in Belarus, Challenging the Hegemonic Notion of the EU as a Toothless Value Diffuser", en *Perspectives*, 14, 2 (winter 2006-2007), p. 31. Ver también Lynch, D. "Catalysing Change", en A. Goujon et al. *Changing Belarus*. Paris, Institute for Security Studies, 2005, p. 110 y Gromadzki, G. et al. *Effective Policy towards Belarus: A Challenge for the Enlarged EU*, Warsaw, Stefan Batory Foundation, 2005, p. 2.

¹¹⁰ Belarús se convirtió en invitado especial del Consejo de Europa al solicitar su ingreso en dicha organización en 1992, pero la Asamblea Parlamentaria decidió suspender dicho estatus en 1997, al no detectar avance alguno hacia la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos. Un año después se paralizaba el proceso de adhesión a dicha organización.

¹¹¹ Council of Europe, Resolution 1671 (2009) of the Parliamentary Assembly on the situation in Belarus, 23 June 2009.

¹¹² El 29 de junio de 2009, pocos días después de que la Resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa expusiera la intención de la organización de restaurar el status de Estado invitado para Belarús, con la única condición de que se decretase una moratoria en la aplicación de la pena de muerte, otro joven fue sentenciado con este castigo, hecho ante el cual el Presidente de la institución parlamentaria expresaba su rechazo; Council of Europe, Press Release "The passing of another death sentence in Belarus shows the urgent need of a moratorium on executions", 2 July 2009.

¹¹³ Council of Europe, Intervention of the Special Rapporteur on Belarus, Mr. Rigoni, during the winter session of the Parliamentary Assembly, 22 January 2008.

¹¹⁴ Parlamento Europeo, Resolución de 21 de febrero de 2008 sobre la situación de Belarús, P6_TA (2008) 0071, DO C 184, 6.8.2009, p. 105.

representantes belarusos, incluido el Presidente Lukashenko¹¹⁵. Hasta los jefes de los partidos opositores, Alexander Milinkevich y Alexander Kazulin, indicaron que no veían "problema" a que la UE levantara la prohibición de visado europeo que pesaba sobre el presidente y otros miembros de la administración belarusa¹¹⁶.

Por otra parte, la Posición Común 2008/844/PESC prorrogaba hasta el 13 de octubre de 2009 las restricciones de residencia impuestas a las autoridades gubernamentales belarusas en el instrumento de 2006¹¹⁷. Sin embargo, en abril de 2009 el Consejo decidió derogar la Posición Común de 2008 y suspender por un periodo de nueve meses la aplicación de dichas limitaciones de estancia, a excepción de las destinadas a aquellos funcionarios implicados en las desapariciones de 1999-2000 y las del presidente de la Comisión Electoral Central¹¹⁸.

Antes de finalizar el periodo de suspensión decretado¹¹⁹, el Consejo llevará a cabo una revisión detallada de las medidas restrictivas teniendo en cuenta la situación existente en Belarús y, a condición de que se produzca una evolución positiva de la misma, estará dispuesto a considerar la posibilidad de retirar definitivamente todas las limitaciones.

Se trata de una medida unilateral de la UE que sin duda muestra la voluntad decidida de las instituciones europeas para no perder los lazos de unión con Belarús y, así, poder guiar a este país en el camino del respeto de los valores democráticos.

Pero este acercamiento hacia el régimen de Lukashenko, no puede hacer olvidar que hay algunas acciones que la UE puede emprender o continuar desarrollando, con independencia de los contactos con las fuerzas gubernamentales. Enunciamos a continuación las que consideramos de especial trascendencia:

- Asistencia económica y técnica a partidos políticos democráticos. Se trata de una estrategia seguida tanto por la UE como por Estados Unidos. Concretamente, en las cumbres conjuntas UE-EEUU se han adoptado varias resoluciones a favor de la democracia en Belarús y condenando el régimen de Lukashenko, en las que se reiteraba el compromiso con los candidatos y las formaciones políticas opositoras.
- Promoción de medios de comunicación independientes. En 2006, la UE se propuso financiar su propia programación a través de Deutsche Welle¹²⁰. Igualmente tomó la decisión de conceder una ayuda económica a la Universidad Europea de Humanidades de Vilna (Lituania), dirigida a la creación de un canal de televisión independiente de Belarús Belsat¹²¹. Con ello, se trata de contrarrestar de alguna manera, la programación belarusa, pero sobre todo la

¹¹⁵ Consejo de la UE, Posición Común 2008/844/PESC, de 10 de octubre de 2008, por la que se modifica la Posición Común 2006/276/PESC del Consejo relativa a la adopción de medidas restrictivas contra determinados funcionarios de Belarús, DO L 300, 11.11.2009, p. 56,

¹¹⁶ "Belarús: UE-Sanciones", en *La Carta de la Fundación Robert Schuman*, 323 (21 octubre 2008).

¹¹⁷ *Ibid*, p. 56.

¹¹⁸ Consejo de la UE, Posición Común 2009/314/PESC, de 6 de abril de 2009, por la que modifica la Posición Común 2006/276/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra determinados funcionarios de Belarús y por la que se deroga la Posición Común 2008/844/PESC, DO L 93, 7.4.2009, p. 21.

¹¹⁹ El periodo de suspensión finaliza el próximo 15 de diciembre de 2009.

¹²⁰ Euroactive, Commission Support Independent Broadcasting to Belarus, 25 August 2005, available at www.euroactive.com

¹²¹ Ver Parlamento Europeo, Resolución de 21 de febrero de 2008 sobre la situación de Belarús, P6_TA (2008) 0071, DO C 184, 6.8.2009, p. 106.

rusa, que tiene una amplia difusión en Belarús y que siempre ofrece una imagen positiva del presidente Lukashenko y su gestión de gobierno¹²².

- Política de visados más flexible. Una de las medidas que ha sido reclamada de cara facilitar e intensificar los contactos entre las personas y democratizar el país, ha sido la rebaja del precio de los visados europeos de los ciudadanos belarusos. Desde el 1 de enero de 2008, Polonia, Lituania y Letonia están plenamente integradas en el sistema Schengen, que conlleva la desaparición de las fronteras interiores entre los Estados miembros de la UE y la armonización de los requisitos legales para el cruce de las exteriores. El Parlamento Europeo había pedido que el Consejo y la Comisión estudiaran la posibilidad de renunciar al coste de los visados para los ciudadanos belarusos que accedan al espacio Schengen, ya que éste es el único modo de acabar con el bloqueo de la población civil¹²³. Como la UE suspendió sus relaciones de vecindad con Belarús, ni siquiera se le aplica la rebaja de 60 a 35 euros de la que se benefician otros países ex-soviéticos con los que se mantienen relaciones normalizadas (incluida Rusia). Por ello, los vecinos directos, liderados por Lituania, han denunciado esta situación que obliga a un ciudadano belaruso medio a emplear casi un tercio de su salario para adquirir un visado europeo¹²⁴. Si las autoridades de Bruselas dieran este paso, facilitarían a la población belarusa la ocasión para ver con sus propios ojos las diferencias de desarrollo y oportunidades existentes entre el este y el oeste.
- Iniciativas en el campo educativo. Aquí se enmarcan decisiones como la de conceder ayuda económica a la Universidad Europea de Humanidades de Vilna (Lituania) o la de diseñar programas para la recepción de estudiantes en centros de enseñanza europeos. Todas ellas permiten dar a conocer la significación de UE a la juventud belarusa, lo que supone una apuesta decidida por la ciudadanía de ese país.
- Cooperación con grupos de la sociedad civil. La interacción de la UE con las ONG promotoras de los valores democráticos y del respeto de los derechos humanos es un hecho. Pero, no se debe descuidar el sostén económico de estas organizaciones sociales, muchas de ellas "ilegales", que no tienen ninguna posibilidad de seguir actuando si no es con la ayuda de la UE¹²⁵. Junto a ellas, los sindicatos desempeñan un papel crucial en la promoción de los derechos sociales. El contacto con sus homólogos europeos puede resultar muy positivo, lo mismo que la financiación a sus actividades y la denuncia internacional de la represión a la que se ven sometidos. Finalmente, otro aspecto que podría ser analizado desde Bruselas es la posibilidad de asistir a las personas que han perdido su trabajo por causa de su disidencia política con el régimen en el poder y que sufren serias dificultades para conseguir nuevos empleos.

La habilidad del conjunto de estas iniciativas consiste en hacer llegar al pueblo belaruso la realidad de su situación política, económica y social, concienciándolo del desfase que sufre en todos esos planos respecto al resto de los países europeos gracias al mantenimiento del régimen del presidente Lukashenko. De esta manera, las autoridades comunitarias pretenden despabilar a una población anestesiada por

¹²² Becker, J. "Lessons from Russia: A neo-authoritarian media system", en *European Journal of Communication*, 19, 2 (2004), p. 146.

¹²³ Parlamento Europeo, Resolución de 29 de septiembre de 2005 sobre Belarús, P6_TA (2005) 0363, DO C 227, 21.9.2006, p. 588. El CESE también hacía esa petición en su dictamen sobre la sociedad civil belarusa; Comité Económico y Social Europeo, Dictamen del sobre la sociedad civil en Belarús, DO C 318, 23.12.2006, p. 125.

¹²⁴ Jarabik, B., Rabagliati, A. "Bielorussia: Entre Rusia y Occidente", en *FRIDE Working Papers*, 34 (marzo 2007), p. 8.

¹²⁵ Sobre estas acciones, ver Gromadzki, G. et al. *Belarus after the "election". What future for the Lukashenka regime?* Warsaw, Stefan Batory Foundation, 2006, p. 35.

las mentiras (y las amenazas de represión) del gobierno, ofreciéndole el impulso necesario para provocar un cambio político.

Para finalizar, es necesario advertir que el cambio de actitud del gobierno belaruso no debería cegar a las autoridades comunitarias, haciéndoles olvidar el doble juego que el presidente Lukashenko acostumbra a seguir y que pivota entre la amenaza a Moscú con acercarse a la UE y la amenaza a la UE con una reintegración con Rusia.

Igualmente, resulta ineludible pensar fríamente en las consecuencias que podría tener el inicio de relaciones directas con el régimen de Lukashenko, sin que éste cumpla con los más mínimos requisitos políticos exigidos por la UE. Además de crear un peligroso precedente¹²⁶, parece bastante dudoso que eso impulsase a Belarús a salir del círculo de influencia ruso. Mientras tanto, las fuerzas opositoras internas se podrían sentir traicionadas por una Europa que, a la primera de cambio, olvida las necesarias reformas democráticas que necesita el país.

5. Conclusión.

Antiguo director de un Koljoz, Lukashenko ha resultado ser un político práctico que bailando al son más favorable a sus propios intereses, ha logrado cosechar su permanencia en el poder desde su elección en 1994 hasta la actualidad. Mantener un régimen autoritario que viola los derechos humanos y practica una economía neo-comunista en el corazón de Europa, no hubiera sido posible durante tanto tiempo, si su líder no supiese como jugar sus bazas (Rusia y UE) con cierta maestría. La estructura heredada de la antigua URSS, un aparato represor muy desarrollado y una población desprovista de una clara identidad nacional han hecho el resto del trabajo.

Ahora bien, Lukashenko representa un obstáculo para el futuro del país¹²⁷. Sus excentricidades -sobre todo en política económica- perjudicarán indudablemente al ulterior desarrollo de Belarús.

Se ha vaticinado que en las próximas elecciones presidenciales a celebrar en octubre de 2010, otra "elegante" victoria de Lukashenko podría ser posible a pesar de los esfuerzos de los donantes occidentales. La popularidad de Lukashenko, aunque menoscabada por los resultados de la disputa energética de 2007 y los efectos de la actual crisis económica global, parece que sigue siendo suficiente para hacerse con el poder¹²⁸.

Ante esta situación, las instituciones europeas no se pueden quedar de brazos cruzados. Si el interés actual del gobierno belaruso hacia la UE es producto de un cambio en las relaciones entre Minsk y Moscú, en lugar de una verdadera convicción por abrazar los valores y principios que promueve esta organización, no deja por ello de ser una magnífica oportunidad para retomar el diálogo con el país vecino. Visto que la política europea de aislamiento de Belarús no ha tenido ninguna eficacia en la práctica, parece el momento adecuado para reconducir las relaciones UE-Belarús por otros derroteros que permitan avanzar en el camino de la democracia, del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. Si se aprovecha adecuadamente esa mínima apertura del régimen de Lukashenko hacia Europa, sea cual sea el verdadero trasfondo del cambio de actitud, las instituciones

¹²⁶ Respecto a los peligros de iniciar relaciones no demasiado condicionadas con el actual gobierno belaruso, Jarabik advierte lo siguiente: "Bringing the current Belarus too close to the EU could turn into a Trojan horse in terms of democratic values. The message for the whole region will be that ruling without democratic principles is acceptable, if you are able to survive the pressure for long enough"; Jarabik, B. "Belarus: are the scales tipping?", en *FRIDE Policy Brief*, 6 (March 2009), p. 3.

¹²⁷ Gromadzki, G. et al. *Belarus after the "election"*, *op. cit.*, p. 37.

¹²⁸ Una encuesta realizada por una agencia independiente muestra como Lukashenko ha ido perdiendo apoyo popular en los últimos meses, aunque todavía podría contar con el más del 30% de votos, lo cual le daría una nueva victoria.

comunitarias tienen la puerta "entreabierta" para llegar directamente a la población belarusa, mostrándole la realidad de su país, lo que significa la UE y el potencial de una cooperación estrecha entre ambas estructuras de gobierno.

Parece difícil que las autoridades gubernamentales entablen un diálogo aceptando las condiciones marcadas por la UE. Sin duda, será un camino tortuoso en el que no faltarán los desencuentros. Pero las instituciones europeas sólo pueden negociar si se cumplen ciertos requisitos ineludibles de aceptación de los valores esenciales de la sociedad europea. Si se renunciase a la condicionalidad, el diálogo con el gobierno belaruso podría interpretarse como un reconocimiento *de facto* del régimen de Lukashenko, corriendo el grave riesgo de perder de apoyo de la ciudadanía de Belarús, frente a una posibilidad mínima de éxito con las recalcitrantes autoridades en el poder.

Minsk intentará jugar las bazas del tránsito energético que discurre por territorio belaruso hacia la UE y de la inmigración ilegal. A su vez, sabemos que Lukashenko continuará teniendo como principal objetivo el mantenimiento y la renovación de sus acuerdos -aún ventajosos- con Rusia, que además le permiten llevar a cabo un control personal sobre toda la economía del país.

Del mismo modo, parece poco probable que Rusia vaya a cortar su apoyo a Lukashenko porque mantener el *status quo* en Belarús favorece los intereses rusos. Moscú ha optado por la estabilidad, antes de quitarse de encima a un líder que resulta incómodo en muchos aspectos, pero que representa un mal menor para alcanzar el beneficio mayor de prevenir una revolución del color que sea, que aboque a una apertura democrática. Los opositores de Lukashenko no ocultan su intención de guiar al país por el camino de la UE, lo que supondría un alineamiento político, económico y posiblemente estratégico con occidente. Rusia perdería su aliado más cercano, a la vez que el cambio en Belarús podría dar alas a los opositores del propio régimen ruso.

Está claro, por tanto, que la política europea hacia Belarús no podrá desarrollarse sin tener en cuenta en su totalidad el significado de lo que está en juego entre Moscú y Minsk. Pero, ahora que la ansiada *Unión Rusia-Belarús* es más bien papel mojado, el reto europeo consiste en construir una verdadera alternativa paralela que consiga predominar en un país como Belarús con un vecino tan grande y poderoso como Rusia.

La UE también tiene algunos ases que puede poner en juego. Por una parte, ha ido aumentando su peso como socio comercial de Belarús y ofrece un alto nivel de calidad de vida que podría resultar atractivo si, dentro del actual contexto de crisis mundial, los belarusos se ven impelidos a "atarse el cinturón" al fallarles las ayudas rusas. Por otro lado, la organización europea ya ha iniciado un camino de apoyo a los partidos políticos de la oposición y otras organizaciones de la sociedad civil, que ahora no debe abandonar. Con una juventud que se reputa en su mayoría "pro-europea", no cabe duda de que esta línea de asistencia continúa siendo esencial y, además, la ayuda directa a la población constituye la apuesta más segura y eficaz para emplear los fondos europeos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aalto, P. et al. *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2008.
- AA.VV. *Frontiers and Horizons of the EU: The New Neighbors Ukraine, Belarus and Moldova*. Hamburg, Korber-Stiftung, 2005.
- Boratynski, J. et al. *The half-open door: the Eastern border of the enlarged European Union*. Warsaw, Stefan Batory Foundation, 2001.

- Dannreuther, R. *European Union Foreign and Security Policy towards a neighborhood strategy*. London, Routledge, 2004.
- EU. *European neighborhood policy: Overview of recent economic developments: A comparison with the EU*. Luxembourg, European Commission, 2008.
- Forbrig, J. et al. (eds). *Prospects for Democracy in Belarus*. Washington DC, German Marshall Fund, 2006.
- Gat, A. "The Return of Authoritarian Great Powers", en *Foreign Affairs*, 86, 4, (2007), pp. 59-69.
- Goldman, S.D. "Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests", en *CRS Report for Congress (RL33407)*, (28 July 2008), 25 p.
- Goujon, A., Lynch, D. *Changing Belarus*. Paris, European Union Institute for Security Studies, 2005.
- Lewis, A. (ed). *The EU & Belarus: Between Moscow & Brussels*. London, Federal Trust for Education and Research, 2002.
- Malfliet, K. et al. *The CIS, the EU and Russia challenges of integration*. New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- Modrzewski, D. "The EU's Eastern Neighbourhood - Some Aspects of Belarus's Alliance with Russia and its Relationship with the European Union", en *Studia diplomatica*, 59, 2 (2006), p. 51.
- Schidtke, O., Yekelchik, S. *Europe's last frontier?: Belarus, Moldova, and Ukraine between Russia and the European Union*. New York, Palgrave Macmillan, 2008.
- Soloyov, V. "EU interferes in Russia's Union affairs", en *The Current Digest of the Post-Soviet Press*, 61, 11, (2009), p. 15.
- White, S. et al. *Postcommunist Belarús*. Lanham, Rowman & Littlefield, 2005.