

Jugar a ser enemigos: Belarús entre los regímenes de sanciones de la UE y Rusia

Playing the enemies: Belarus finds itself in between EU and Russian sanctions regimes

Ryhor Nizhnikau

Investigador sénior, The EU's Eastern Neighbourhood and Russia Research Programme, Finnish Institute of International Affairs, Finlandia. ryhor.nizhnikau@fii.fi. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5833-9707>

Cómo citar este artículo: Nizhnikau, Ryhor. «Jugar a ser enemigos: Belarús entre los regímenes de sanciones de la UE y Rusia». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre de 2020), p. 113-137. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.113

Resumen: Este artículo analiza los efectos sobre Belarús de las sanciones de la Unión Europea (UE) contra Rusia, por un lado, y de las que Rusia impuso a los productos de Ucrania y de la UE, por el otro. Las sanciones internacionales generaron nuevas oportunidades políticas y económicas para las autoridades bielorrusas, quienes intentaron aprovecharlas. Sin embargo, ello produjo el efecto contrario. Los esfuerzos de Minsk por nadar entre dos aguas (manteniendo los beneficios que le ofrecía Moscú y mejorando las relaciones con la UE) resultaron contraproducentes y aumentaron la desconfianza de Moscú, Bruselas y Kiev. Tras una aproximación teórica sobre la política exterior de los estados pequeños, este artículo muestra cómo Belarús salió perjudicada de sus intentos por aprovecharse de los regímenes de sanciones de la UE y de Rusia.

Palabras clave: sanciones, confianza, evasión de sanciones, Belarús, Rusia, Ucrania, Unión Europea

Abstract: *This paper analyses the effects on Belarus of European Union (EU) sanctions against Russia, on the one hand, and Russian sanctions on Ukrainian and EU goods, on the other. International sanctions opened up new political and economic opportunities that the Belarusian authorities sought to capitalise on. But Minsk's attempts to swim between two waters (retaining the benefits Moscow offered while improving relations with the EU) have backfired and distrust towards Minsk has grown in Moscow, Brussels and Kiev. A theoretical approach is made to the foreign policy of small states, before this paper shows how Belarus has been harmed by its attempts to take advantage of EU and Russian sanctions regimes.*

Key words: *sanctions, trust, evasion of sanctions, Belarus, Russia, Ukraine, European Union*

En 2014, tras la anexión de Crimea por parte de Rusia y el inicio de las hostilidades en el Donbás, Belarús¹ se encontró en el centro de una red de regímenes de sanciones. La Unión Europea (UE), Estados Unidos y Ucrania impusieron una serie de sanciones a Rusia, y esta impuso un embargo a los productos agrícolas de la UE que impidió que grandes proveedores de pescado, fruta y productos lácteos pudieran acceder a su mercado, como también restringió la circulación de bienes y personas, incluida la exportación de petróleo y sus derivados hacia Ucrania. En este contexto, este artículo estudia la evolución de las políticas de Belarús con respecto a Rusia, Ucrania y la UE; en particular, analiza el efecto que dichas sanciones tienen en sus relaciones con ellos. Desde la independencia del país en 1991, la política exterior de Belarús se ha centrado tradicionalmente en Rusia, de la que ha sido un aliado clave y miembro de sus principales iniciativas de integración. Las relaciones bilaterales entre ambos países se fueron institucionalizando a la vez que el refuerzo de la cooperación económica y securitaria acompañó una coordinación de sus políticas exteriores. Mientras Minsk apoyaba al Kremlin y sus iniciativas en la esfera internacional, las relaciones con Occidente se complicaron. Belarús acusaba públicamente a la UE y a Estados Unidos de intentar promover un cambio de gobierno, al tiempo que ambas potencias sancionaban constantemente a Belarús por múltiples violaciones de los derechos humanos y electorales. En el período 2008-2010, se produjo una distensión excepcional de las relaciones entre Belarús y la UE que el país usó para negociar con Rusia. Sin embargo, el resultado fue otro ciclo de sanciones y el afianzamiento de la integración entre Belarús y Rusia.

Desde 2014, la política exterior bielorrusa –sus objetivos y estrategia– ha sido un rompecabezas. La anexión rusa de Crimea, la guerra en Donbás en Ucrania y la imposición mutua de regímenes de sanciones brindaron la posibilidad a Belarús de reestructurar sus relaciones con la UE, Ucrania y Rusia. Varios estudios apuntan que, a partir de ese momento, Belarús ha implementado estrategias de contestación con Rusia para resistir la creciente presión de esta y limitar su dependencia política, económica y securitaria, probablemente, realizando un giro geopolítico hacia Occidente. Sejersen (2019) afirma, sin embargo, que la presión ejercida por Rusia empujó a Belarús a cumplir de manera selectiva los requisitos de la UE en materia de sanciones. En efecto, en el período 2014-2016 Minsk mandó continuas señales de que estaba dispuesta a mejorar las relaciones con Occidente y mostró su insubordinación a Moscú, lo que se conceptualizó como «ambigüedad

1. N. de E.: Optamos por nombrar a este país Belarús, en vez de Bielorrusia, por ser la versión oficial que se adoptó en el momento de su independencia en 1991 y que ha mantenido hasta ahora.

estratégica» (*strategic hedging*), «equilibrio blando» (*soft balancing*) y «apertura de brechas» (*wedging*) (Moshes, 2017; Meister, 2018; Wilson, 2018). No obstante, no se produjo progreso alguno en este sentido. Las relaciones de Belarús con la UE y Ucrania se estancaron a pesar de que Occidente hubiera ofrecido apoyo a Belarús a cambio de concesiones mínimas. Asimismo, las relaciones entre Belarús y Rusia se deterioraron severamente después de 2017.

El análisis de la estrategia del régimen bielorruso relativa a las sanciones ofrece una nueva perspectiva de la política exterior del país. Desde 2014, Belarús ha intentado explotar las nuevas rivalidades regionales: por un lado, ha mostrado sus intenciones de desarrollar una relación más estrecha con la UE y Ucrania, lo que se ha entendido como una prueba de que el país está vigilante ante el rol y la firmeza de Rusia, así como dispuesto a «mantener la ambigüedad» ante los crecientes riesgos que afronta su soberanía; por otro lado, ha expresado su compromiso total con Rusia, como su mayor aliado y su principal socio en los ámbitos económico y securitario en su conflicto con Occidente. Mientras que Belarús ha adoptado una posición de neutralidad en varias cuestiones, también se ha comprometido a apoyar a Rusia en la imposición de contrasanciones a la UE y Ucrania. Sin embargo, si esta estrategia tuvo un éxito relativo en el período 2014-2016, esta produjo los efectos contrarios entre 2017 y 2019. Es decir, conseguida la normalización con la UE y Ucrania, la ambigüedad bielorrusa se desmoronó y, lo que es más importante, las relaciones con Rusia se deterioraron considerablemente. La violación continua del régimen de sanciones se consideró una ruptura de la alianza.

Desde 2014, Belarús ha intentado explotar las nuevas rivalidades regionales: por un lado, ha mostrado sus intenciones de desarrollar una relación más estrecha con la UE y Ucrania; por otro, ha expresado su compromiso total con Rusia.

Para analizar la estrategia bielorrusa en el régimen de sanciones, el artículo quiere responder a las siguientes cuestiones: a) cómo utilizó Belarús los regímenes de sanciones europeos y rusos para recalibrar su política exterior y b) con qué resultados. Para ello, se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, teoriza las sanciones como un elemento de ambigüedad, equilibrio o apertura de brechas o como una oposición en el interior de las alianzas; en segundo lugar, muestra cómo Belarús utilizó las sanciones como herramienta para intensificar los contactos y las relaciones con Ucrania y Occidente, así como para reafirmar su estatus de aliado clave para Moscú en el período 2014-2016; en tercer lugar, reflexiona sobre cómo estas acciones resultaron contraproducentes, deterioraron la confianza en el país como socio tanto de Ucrania y Rusia como, en gran medida, de Occidente, y, finalmente, se concluye con un análisis sobre cómo las sanciones han empeorado la posición de Belarús y han jugado un papel clave en su reestructuración de las relaciones con Rusia.

Teorización del comportamiento en política exterior de los estados pequeños

Los enfoques racionalistas, liberales y constructivistas subrayan la importancia de los intereses, las normas compartidas, las instituciones y los valores para explicar las elecciones que realizan los estados en política exterior e identificar factores y condiciones específicas que facilitan o limitan sus elecciones (Pape, 2005; Ross, 2019; Lobell *et al.*, 2015). Existen dos marcos clave que se centran especialmente en entender dicho comportamiento de los estados pequeños en relación con las potencias. Las estrategias de contestación (*contestation strategies*) analizan dicho comportamiento como respuesta a asimetrías crecientes y ante la necesidad de aumentar un poder relativo. Mientras que el equilibrio duro (*hard balancing*) y alineamiento con otros actores más poderosos (*bandwagoning*) se perciben como extremos, la ambigüedad (*hedging*) y la apertura de brechas (*wedging*) –así como sus variantes del «equilibrio institucional» (*institutional balancing*), el «equilibrio blando» (*soft balancing*), el «equilibrio indirecto» (*indirect balancing*) y la «adaptación» (*accommodation*)– se presentan como opciones más matizadas de política exterior (véase, por ejemplo, Catalinac, 2010). La opción de la ambigüedad (*hedging*) «tiene como objetivo reducir o minimizar los riesgos derivados de las incertidumbres del sistema, lo que aumenta la libertad de acción» y combina instrumentos estratégicos de cooperación y de competición a fin de desarrollar de manera proactiva nuevos métodos para conseguir los objetivos fijados (Koga, 2018). La apertura de brechas (*wedging*), por su parte, aprovecha conflictos existentes para aumentar la libertad de acción y mejora la posición de negociación (Gnedina, 2015). Que estas estrategias tengan éxito o no dependerá de varias condiciones, entre las que se encuentran el nivel de rivalidad entre los actores principales, las capacidades y los recursos internos y la proximidad a otros actores externos, así como la capacidad de negociación (Meister, 2018).

Pero si las estrategias de contestación ayudan a entender las decisiones y las políticas de involucramiento de los estados con potencias rivales, estas no tienen en cuenta las dinámicas entre estados aliados. En este sentido, el marco de oposiciones en el interior de las alianzas estudia específicamente las herramientas y las estrategias de los poderes aliados opuestos; en particular, ofrece tres herramientas: la comprobación de los límites (*boundary testing*) –que identifica preferencias mutuas y establece patrones de comportamiento–, el cuestionamiento de los límites (*boundary challenging*) –con el que

se pretende obtener una mayor libertad dentro de la alianza— y la ruptura de los límites (*boundary breaking*) —que es una fase que se encuentra entre las oposiciones en el interior de las alianzas y las oposiciones fuera de ella— (Dursun-Özkanca, 2019). Exceptuando este último caso, estas oposiciones, incluso si ponen en tela de juicio las alianzas en algunos temas, son una muestra de compromiso mutuo (ibídem: cap. 1).

Las políticas comerciales y, especialmente, de sanciones, como «herramientas económicas de la política exterior» (Baldwin, 1985), pueden tener un papel preponderante en las estrategias de contestación, tanto en las oposiciones en el interior de las alianzas como en las medidas para generar confianza. Los países terceros pueden usar los regímenes de sanciones como parte de sus estrategias de ambigüedad, apertura de brechas y comprobación o ruptura de los límites, y dar apoyo a uno de los regímenes de sanciones. Asimismo, pueden evitar posicionarse a fin de navegar entre ambos bandos, como una plataforma neutral, y fomentar la idea de que son los mediadores. Incluso pueden intentar jugar con bandos rivales, usando su posición como baza con sus aliados y extraer beneficios de ambos bandos de manera simultánea. Finalmente, también pueden usar su posición para mostrar el compromiso con su socio.

En ambos marcos, la confianza es un componente necesario para que las políticas de contestación tengan éxito y generen nuevos espacios de cooperación o una oposición eficiente dentro de la alianza (Pape, 2005). La confianza se puede definir como un proceso racional o un concepto psicológico o constructivista (Ruzicka y Keating, 2015). La conceptualización de la opción racional ve la confianza como una asunción de riesgos que se construye sobre una «reciprocidad inmediata» (Haukkala *et al.*, 2019): el actor calcula las preferencias de un socio potencial para encontrar un interés mutuo (Rathbun, 2011). Desde el punto de vista constructivista, la confianza deriva de unas reglas e identidades comunes y se basa en una «reciprocidad difusa» (Ruzicka y Keating, 2015; Booth y Wheeler, 2008). Asimismo, la confianza es un componente central de la generación, la preservación y la profundización de la cooperación (Rathbun, 2011). Como apunta Pape (2005: 37), la cooperación reiterada «puede aumentar gradualmente la confianza de los actores en la voluntad del otro de cooperar contra las ambiciones del líder unipolar». Sin embargo, en todas las relaciones existe desconfianza, por lo que, para gestionarla antes de iniciar una cooperación exitosa, se requieren herramientas de construcción de confianza que se adapten a cada caso, como serían los mecanismos de transparencia y de garantía, incluyendo la diplomacia oficial (*Track-1*) y la diplomacia paralela (*Track-11*) (Haukkala *et al.*, 2019).

Normalización de las relaciones de la UE, Estados Unidos y Ucrania con Belarús (2014-2016)

A finales de 2013, las relaciones entre Occidente y Belarús tocaron fondo. El régimen bielorruso se encontraba sometido a sanciones específicas por la manipulación de elecciones, la violación de los derechos humanos y el menoscabo del Estado de derecho. La UE condicionó el levantamiento de las sanciones a una serie de requisitos políticos y económicos (Portela, 2011). En el período 2011-2013 no había habido contactos de alto nivel ni visitas entre las partes y las relaciones se caracterizaron por una desconfianza y un antagonismo profundos. Occidente consideraba Belarús como «una última dictadura» y un *delegado*

La anexión rusa de Crimea y la intervención en Donbás en 2014 generaron incertidumbre sobre la seguridad y la soberanía bielorrusas, lo que llevó al país a reorientar su política exterior, optando por la ambigüedad estratégica y adoptado una «posición intermedia» en el conflicto entre la UE y Rusia.

de Rusia. Además, el hecho de que Belarús hubiera utilizado el acercamiento con la UE para negociar con Rusia agravó la desconfianza.

Entre 2007 y 2010, Belarús y la UE pasaron por un período de normalización de las relaciones en el que se suspendieron las sanciones. Sin embargo, una vez Minsk recibió beneficios adicionales de Moscú, las

relaciones con la UE se congelaron significativamente. Desafiando el sistema de valores occidental, el régimen bielorruso consideraba la OTAN como la principal amenaza para su seguridad y también veía las políticas occidentales de fomento de la democracia como una amenaza política. Además, dicho régimen no cumplía con sus obligaciones. Así, por ejemplo, el cumplimiento bielorruso con los requerimientos de la UE «no fue satisfactorio bajo ningún punto de vista» (Portela, 2011: 498). Las relaciones con Ucrania también adolecían de desconfianza mutua. Belarús recelaba de la élite ucraniana, fuera prooccidental o prorrusa. La primera la veía como parte de las políticas occidentales de fomento de la democracia, y la segunda como un competidor potencial en la búsqueda de la energía y los recursos financieros rusos. Ucrania se unió a las sanciones que la UE impuso a Minsk en 2011.

La anexión rusa de Crimea y la intervención en Donbás en 2014 generaron incertidumbre sobre la seguridad y la soberanía bielorrusas, lo que llevó al país a reorientar su política exterior. Belarús optó entonces por la ambigüedad estratégica y adoptó una «posición intermedia» en el conflicto entre la UE y Rusia: a nivel económico y de seguridad, se mantuvo cerca de Rusia, mientras que en el aspecto político se inclinó más por Ucrania y la UE. Minsk no apoyaba la

posición de Moscú en relación con Ucrania y Crimea; de hecho, a diferencia de Rusia, Aleksandr Lukashenko aceptó el cambio de régimen en Kiev, reconoció el nuevo liderazgo y estableció contactos con este. Además, tampoco reconoció la anexión de Crimea y apoyó a Ucrania al inicio del conflicto en mayo de 2014: «Yo siempre he apoyado la unidad y la integridad de Ucrania. A nosotros, los bielorrusos, es lo que nos interesa (...) Los combatientes que se están enfrentando a los ucranianos deben ser destruidos» (Belovol, 2014a y 2014b). En junio de 2014, en la presentación del nuevo presidente ucraniano Petro Poroshenko –no reconocido por Moscú–, Lukashenko expresó su voluntad de forjar una nueva relación con Kiev y restablecer las relaciones políticas, de seguridad y económicas con ese país.

Así, mientras Rusia sancionaba a Ucrania, Minsk fortalecía la cooperación en los ámbitos económico y de seguridad con Ucrania. Las partes llegaron a un acuerdo inmediato para establecer medidas a fin de generar confianza mutua y reducir los recelos. Minsk se convirtió en un nodo para el transporte aéreo entre Ucrania y Rusia cuando ambos países prohibieron las conexiones directas. Asimismo, proporcionó al Ejército ucraniano los suministros necesarios de defensa y derivados del petróleo que antes importaba de Rusia. En julio de 2014, se anunciaron el acuerdo para la demarcación de la frontera entre ambos países (Censor.net, 2014). De crucial importancia fue la promesa de Belarús de no permitir a Rusia usar su territorio como plaza de armas para una posible acción militar futura contra Ucrania. Los sectores económicos y de defensa fueron áreas clave de la cooperación. La alianza en torno a la defensa apuntaba al intercambio de tecnologías necesarias entre las partes. En el período 2014-2016, las exportaciones militares de Belarús a Ucrania aumentaron de manera significativa (Bohdan, 2015). Algunas voces subrayan el rol de Ucrania en la producción del misil aéreo bielorruso Aist. Se impulsaron empresas conjuntas, como la creada entre la fábrica de automóviles ucraniana Bogdan Corporation y la bielorrusa MAZ, que tenía como objetivo la producción de camiones de uso dual –militar y civil–, o la fábrica de helicópteros y motores Motor Sich, que abrió una sucursal en Orsha (Belarús).

En 2015, la comisión intergubernamental para el comercio y la cooperación económica entre Ucrania y Belarús anunció que estaba trabajando para «la creación de las condiciones idóneas para continuar ampliando la alianza estratégica en todas las esferas de la economía» (Melyantsou *et al.*, 2015). Se preveía la creación de más empresas conjuntas con objeto de mantener la presencia ucraniana en los sectores de la energía, la maquinaria y la agricultura del mercado ruso (ibídem). Durante 2015 y 2016, Belarús sustituyó a Rusia como proveedor clave para Ucrania de petróleo y productos químicos. La reexportación de petróleo y derivados rusos correspondería al 70% del comercio bielorruso. Este país tam-

bién se convirtió en uno de los principales exportadores de gas natural licuado, aumentando sus exportaciones en un 60% en la primera mitad de 2017 y en un 41% en el mismo período de 2018 (Tut.by, 2019).

La mejora del vínculo de Belarús con Kiev sirvió como acceso directo a la normalización de sus relaciones con Occidente. Kiev presionó para que así sucediera con la UE. En noviembre de 2015, el primer ministro ucraniano, Arseni Yatsenyuk, declaraba: «Para la UE, para todos nosotros, es muy importante no alejar ni aislar a Belarús, pase lo que pase» (Interfax, 2015). En 2014, y con el apoyo de Ucrania, este país fue seleccionado como anfitrión de las conversaciones de paz entre Rusia y Ucrania, lo que Minsk consideró una victoria diplomática. De acuerdo con expertos ucranianos, con ello Petro Poroshenko «le pasó la pelota a Lukashenko» de manera deliberada para mejorar su reputación internacional (Tut.by, 2015). Los líderes de Francia y Alemania visitaron Minsk y se estrecharon la mano con el presidente bielorruso a pesar de las sanciones de la UE en vigor. Según analistas locales, este hecho cambió la imagen de la política exterior de Belarús y convenció de su «neutralidad situacional» (Melyantsou, 2017).

La UE y Estados Unidos reconocieron los esfuerzos realizados por el régimen bielorruso. El 15 de febrero de 2016, la UE decidió no prolongar las sanciones a Belarús, en parte como reconocimiento a su papel en el conflicto entre Rusia y Ucrania. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos siguió sus pasos y suspendió las sanciones contra las principales empresas públicas clave, políticos y organizaciones del país. Se borraron de las listas negras de empresas petroleras y químicas bielorrusas como Belneftekhim, Grodno Azot, Khimvolokno, Naftan y Belshina. La UE y Belarús firmaron una asociación para la movilidad y reiniciaron las negociaciones sobre la facilitación de visados y la readmisión. Se reabrieron las embajadas en Minsk de Suecia y de Estados Unidos y se intensificaron las visitas entre altos cargos públicos. En palabras de Aleksandr Lukashenko: «desde los tiempos de Pedro I, es cometido del presidente abrir ventanas [a Europa]» (Tut.by, 2019). Aunque este declinó participar en la Cumbre de la Asociación Oriental² y en la Conferencia de Seguridad de Múnich, sí viajó a Italia y Austria –sus primeros viajes oficiales a la UE en muchos años–. En julio de 2016, la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) decidió que su 26.º período de sesiones anuales se celebraría en 2017 en Minsk.

2. N. de Ed.: La Asociación Oriental es una dimensión oriental específica de la política europea de vecindad (PEV) de la UE destinada a reforzar la asociación política y la integración económica de seis países socios de la Europa Oriental y del Cáucaso meridional. Véase: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/>

Varios altos cargos públicos de Estados Unidos han visitado Minsk para hablar sobre Ucrania y la situación en la región. La visita del asesor de Seguridad Nacional John Bolton en verano de 2019 fue precedida por la visita de una delegación del Congreso estadounidense y de altos cargos del Departamento de Estado. Del encuentro con Bolton, el ministro de Asuntos Exteriores bielorruso destacó que Ucrania fue un asunto clave de discusión y que «el presidente Lukashenko le comunicó su opinión acerca de la situación en Ucrania y varias propuestas sobre cómo detener el conflicto». John Bolton, por su parte, declaró: «No pedimos que Belarús se posiciona a favor del Este o de Occidente. Estados Unidos respeta la voluntad de Belarús de seguir su propio camino y contribuir a la paz y la estabilidad de la región» (ibídem). Belarús incluso mostró su apoyo a la participación de Estados Unidos en la resolución del conflicto (Belta, 2019b).

Belarús trató de expandir su rol como plataforma *neutral* entre la UE y Rusia y presentarse como un nodo de seguridad en la región y como fuente de estabilidad regional para Occidente. El ministro de Asuntos Exteriores y varias organizaciones no gubernamentales organizadas por el Gobierno bielorruso trabajaron conjuntamente para forjar una nueva percepción del papel del país en la consecución de la paz, la seguridad y la prosperidad regionales. Durante su reunión con altos cargos de la UE y de los estados miembros, el presidente bielorruso enfatizó varias veces: «Ese es nuestro objetivo [la paz y la prosperidad en la región] cuando formulamos iniciativas para la paz y proponemos ideas, cuya finalidad es reducir las hostilidades y fomentar buenas relaciones de vecindad» (ibídem). Como medida para generar confianza en el marco de la diplomacia paralela, una ONG favorable al régimen impulsó el Diálogo de Minsk en estrecha cooperación con el Estado. El régimen apodó «Helsinki-2» a este proceso y trató de posicionarlo como el nuevo espacio para el diálogo sobre seguridad en Europa.

Los límites de la alianza: las relaciones entre Belarús y Rusia tras Crimea (2014)

Belarús se ha mostrado tradicionalmente como el principal aliado de Rusia en términos políticos, económicos y de seguridad, así como un miembro clave de los proyectos de integración liderados por Rusia, subrayando, a menudo, los intereses y los valores compartidos y su historia e identidad comunes. A cambio de esta lealtad, en el período 2005-2015, Rusia le concedió 106.000 millones de dólares en subsidios y ayudas (IMF, 2016). En algunas ocasiones, los intentos

de revisar esas cantidades, así como las condiciones en que se prestaba tal apoyo, pusieron a prueba los límites de la alianza, con disputas esencialmente de corte comercial y financiero, sin que por ello ninguna de las partes tratara de romperla.

En 2014, mientras Minsk impulsaba la normalización de sus relaciones con Occidente, también dejaba clara su lealtad política hacia Moscú y su compromiso por establecer alianzas conjuntas. En una reunión con el gobernador de San Petersburgo en noviembre de 2014, Lukashenko afirmó: «Nosotros podemos ofrecerle mucho [a Rusia]. De hecho, nunca la hemos dejado sola. Y tampoco vamos a dejarla ahora. En estas circunstancias no buscamos ningún beneficio. Es nuestra Rusia y la defenderemos como si fuera nuestro territorio» (Mir24, 2014). En abril de 2015, en su Discurso al Parlamento enfatizó: «Si es necesario, permaneceremos codo con codo con Rusia» (Belta, 2015).

El acercamiento de Belarús con Occidente en el período 2008-2010 –a diferencia de lo que ocurrió en 2014– encajaba dentro de los límites establecidos en su alianza con Rusia, la cual no lo consideraba una amenaza de desertión. En 2008, que Belarús rechazara reconocer las regiones separatistas de Georgia impulsó la normalización de sus relaciones con Occidente. Por ello, junto con el levantamiento de las sanciones a Belarús por parte de la UE y el ofrecimiento de su apoyo económico a cambio de una mínima liberalización política, Moscú se vio forzada a dar cabida a las exigencias económicas de este país (Portela, 2011). En 2014, Rusia ya había aceptado el derecho de Belarús de moverse en la esfera internacional y apoyó de manera pública la normalización de sus vínculos con Occidente. En agosto de 2015, el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lávrov, describió el régimen de sanciones occidental contra Belarús como un «callejón sin salida» y apeló a la UE a «involucrar, no a aislar» a Minsk (RIA Novosti, 2015). Rusia también «entendió» la decisión de Belarús de no reconocer la anexión de Crimea. Lukashenko repitió que los líderes rusos y bielorrusos tienen «un entendimiento mutuo absoluto» a este respecto. Ante la pregunta dirigida a Vladímir Putin sobre qué pensaba acerca de la negativa de Belarús a reconocer la anexión, este abogó por no «poner al presidente de Belarús en una situación difícil. Solo pretende establecer buenas relaciones de vecindad con Ucrania» (Gazeta.ru, 2020).

Aún así, en este contexto, Rusia pidió a Belarús que le ayudara con el régimen de contrasanciones. Tras la imposición de sanciones contra productores de la UE y de Ucrania en 2014, Rusia dependía de la cooperación bielorrusa para hacer efectivo el régimen de sanciones a causa de la inexistencia de frontera entre ambos países y, por consiguiente, de control aduanero. Por ello, Vladímir Putin pidió a su homólogo bielorruso que apoyara «estos pasos realizados en interés de la seguridad económica de Rusia». Minsk accedió a ejercer de aliado en esta *guerra* de sanciones con Occidente. Se comprometió así a asegurar una transparencia

plena en las fronteras y expresó su determinación para poner freno a la entrada a Rusia de bienes de la UE y Ucrania a través de Belarús «en honor a la alianza» (Tut.by, 2014). Asimismo, Lukashenko ofreció apoyo a Rusia para hacer frente a los desafíos alimentarios y propuso reemplazar los bienes sometidos a las sanciones por productos propios, subrayando la intención de evitar el déficit y el aumento de precios: «Si alguien por vuestro lado quiere aprovecharse de la situación, subir los precios no es nuestra postura. Nosotros debemos defender a nuestro pueblo [ruso]. Los rusos lo están pasando mal, los precios suben día tras día. En Novosibirsk se están enfrentando a un problema con el trigo sarraceno. Y nosotros podemos mandarles 120 toneladas. Intentamos solucionar vuestros problemas» (Mk.ru, 2014).

Durante la primera mitad de 2015, la importación rusa de bienes sujetos a sanciones se redujo un 46% y las exportaciones bielorrusas de alimentos se dispararon. Belarús se convirtió en principal exportador de varias categorías de alimentos, en particular, de productos lácteos y cárnicos (Dzerzhinskaya, 2015). El primer viceministro de Agricultura bielorruso, Leonid Marinich, aludió a la fiebre del oro de Klondike para definir esta nueva situación: «Estamos preparados para sustituir a los países occidentales en muchas categorías de alimentos. Aumentaremos la producción de queso (...). Sustituimos la patata neerlandesa, las manzanas polacas: tenemos de todo» (RIA Novosti, 2014). Dichas exportaciones aumentaron todavía más a lo largo de 2016. El país suministró 1,5 veces más manzanas, 2,6 veces más zanahorias y 3,3 veces más coles *bok choy*, aunque se detectaron anomalías inmediatamente. Por ejemplo, en 2015 Belarús exportó a Rusia 5 veces más manzanas que su producción anual; las exportaciones de carne y leche aumentaron 1,5 veces, mientras que –de acuerdo con Artem Bélov, director general de la unión de productores lácteos Soyuzmoloko– las exportaciones bielorrusas a Rusia (6,5 millones de toneladas) casi alcanzaron la producción total del país en 2016 (7,2 millones) (Vedomosti, 2017). Las estadísticas oficiales del país informaron de exportaciones a Rusia 6 veces menores.

En 2016, las autoridades rusas empezaron a expresar su preocupación por este desajuste entre los datos notificados y reales. Los responsables del Servicio Federal de Supervisión Veterinaria y Fitosanitaria (llamado «Rosselkhozadzor») anunciaban regularmente casos de contrabando y falsificaciones. La Fiscalía, el Ministerio de Agricultura y el Servicio Federal de Aduanas de Rusia señalaron numerosas infracciones (Balashova y Novopashina, 2017). Sin embargo, nadie acusó a las élites bielorrusas de irregularidades. El embajador ruso en Belarús, Alexander Suríkov, apoyó a Minsk en esta cuestión: «La reexportación no puede ocurrir sin las empresas rusas. La mayor parte de las infracciones son relativas a la importación de bienes sujetos a restricciones por parte de

nuestras empresas». Incluso criticó a los responsables del Rosselkhoznadzor por «entrometerse en política»: «Alguien va a la planta de leche e inmediatamente escribe en internet: ¿para qué?» (Moskalenko, 2018). Aleksandr Lukashenko enfatizó específicamente que a los líderes rusos no les preocupaban las reexportaciones bielorrusas: «Putin dice: “nadie te lo impide; procesa alimentos, pero no permitas el tránsito directo”. Nos dicen directamente que podemos procesar alimentos y comprar en Occidente. Acordamos con el presidente y el primer ministro rusos que esto no constituye una violación del embargo. Seamos sinceros: cuando [los exportadores de la UE] tienen problemas, están dispuestos a vender por nada. Se lo agradecemos» (Onliner, 2014).

Por su parte, los funcionarios bielorrusos informaban regularmente de sus éxitos a la hora de parar el contrabando. De acuerdo con el jefe del Comité Estatal de Aduanas de Belarús, Yuri Senko, el país había dedicado 108.000 horas a investigar casos de contrabando. En el período 2014-2018, se confiscaron 25.000 toneladas de bienes sujetos a sanciones y se detuvieron 4.700 operaciones especiales (Kononovich, 2018). Las autoridades bielorrusas denunciaron muchos casos y detuvieron a miembros de grupos criminales que, según ellos, a menudo eran coordinados por extranjeros. Es importante destacar que el contrabando, que se convirtió en una preocupación fundamental para los líderes rusos, se presentó como una cuestión de seguridad bielorrusa. Durante la campaña de las elecciones presidenciales en 2015, Lukashenko ordenó reforzar la frontera con Ucrania para impedir el contrabando (Bohdan, 2016).

El estancamiento de la normalización entre Occidente/Ucrania y Belarús (2017-2019)

El intento de Belarús de mejorar las relaciones con Ucrania y Occidente, manteniendo a la vez su alianza con Rusia, no funcionó mucho tiempo y acabó fracasando. Sus contactos con Ucrania resultaron un fracaso. La desconfianza de Ucrania respecto a que Minsk pudiera ser un socio político y económico creíble afloró rápidamente de nuevo.

En primer lugar, los líderes ucranianos se dieron cuenta de que Belarús seguía ejerciendo como socia de Rusia a nivel de seguridad e inteligencia. Según se apunta, estructuras y particulares bielorrusos, en nombre de sus contrapartes rusas, se presentaban a licitaciones para tomar el control de infraestructuras clave ucranianas como bancos y empresas generadoras de energía. Además, Belarús se convirtió en una de las principales rutas de tránsito para

el petróleo y el gas natural licuado rusos, contribuyendo a asegurar a través de su territorio el oleoducto entre Rusia y Ucrania –que proporciona dos millones de toneladas de diésel a Ucrania anualmente– y que está en manos del político ucraniano prorruso Víktor Medvédchuk, estrechamente relacionado con Vladímir Putin. En marzo de 2019, cuando un tribunal ucraniano prohibió a Medvédchuk la propiedad del oleoducto, tomó el relevo como propietario ficticio un empresario bielorruso, Nikolái Vorobéi, con conexiones estrechas con el hijo mayor del presidente bielorruso Víktor Lukashenko (Iaroshevich, 2019).

En segundo lugar, las relaciones entre Belarús y Ucrania empezaron a degradarse políticamente. En 2017, Belarús denegó la entrada al país a varios ciudadanos ucranianos que constaban en una lista de las autoridades rusas sobre ciudadanos con prohibición de entrada, y un ciudadano ucraniano fue secuestrado por el Servicio Federal de Seguridad ruso en su territorio. La viceportavoz del Parlamento ucraniano, Irina Gerashchenko, lo definió como una «gran desgracia» que «no contribuye a la confianza en nuestras relaciones bilaterales». El comentarista político ucraniano Iuri

El intento de Belarús de mejorar las relaciones con Ucrania y Occidente, manteniendo a la vez su alianza con Rusia, no funcionó mucho tiempo y acabó fracasando. La desconfianza de Ucrania respecto a que Minsk pudiera ser un socio político y económico creíble afloró rápidamente de nuevo.

Butúsov escribió que estas «acciones hostiles por parte de Belarús» confirman que «Putin controla el régimen de Lukashenko» (Moshesy Nizhnikau, 2018). El ministro de exteriores ucraniano, Pável Klimkin, advirtió a sus ciudadanos que no viajaran a Belarús por motivos de seguridad. Asimismo, los ejercicios militares conjuntos Zapad 2017 (literalmente, «oeste 2017») entre Rusia y Belarús se interpretaron en la cúpula ucraniana como una amenaza directa a la seguridad del país. El presidente Lukashenko, por su parte, también definió a Ucrania en algunas ocasiones como un país «inseguro» y «desestabilizador» (ibídem), interrumpiendo el proceso de demarcación de fronteras varias veces por «riesgo a la seguridad» (en abril de 2017 se suspendió temporalmente). El ministro de Asuntos Exteriores ucraniano acusó a Belarús de falta absoluta de voluntad de cooperar (ibídem). Varios altos cargos ucranianos abogaron por trasladar las conversaciones de paz de Minsk a otro lugar dada su postura «hostil» hacia Ucrania (ZN.ua, 2018).

En tercer lugar, la alianza comercial entre Ucrania y Belarús no se acabó materializando. Inicialmente esta cooperación se veía como una manera de compartir los frutos del acceso al mercado ruso. No obstante, no se crearon empresas conjuntas, puesto que Belarús trataba de explotar nuevas ventajas

comerciales. En agosto de 2015, Belarús impuso certificaciones sanitarias e higiénicas obligatorias para los productos ucranianos, y ambos países iniciaron unas investigaciones *antidumping* e impusieron cuotas. En octubre de 2017, Belarús redujo drásticamente y unilateralmente la exportación de productos petrolíferos con objeto de aumentar los precios (Kuiun, 2018), al tiempo que aumentaba significativamente la importación de productos alimentarios. Para 2017, las exportaciones agrícolas ucranianas a Belarús se habían multiplicado por cuatro en comparación con 2013, aunque en este período la economía y el comercio de Ucrania disminuyeron. En noviembre de 2016, de acuerdo con el Servicio Fiscal Ucraniano, las empresas bielorrusas compraron el 99% de las exportaciones de fruta de Ucrania (Palivoda, 2019); como se apunta en la siguiente sección, la mayor parte sería revendida a Rusia saltándose los regímenes de sanciones y con el involucramiento directo de la élite bielorrusa. Finalmente, Belarús también ha acabado perfilando su opinión en cuanto a Crimea, afirmando –en palabras de Lukashenko– que Crimea pertenece de facto a Rusia y que Kiev nunca podrá recuperar este territorio, incluso si en Rusia llega al poder una nueva generación. Como dijo más adelante: «Este tema está zanjado para siempre» (Gazeta.ru, 2020).

Respecto a la normalización de relaciones Belarús-UE, estas se estancaron. Tras el levantamiento inicial de las sanciones, el acercamiento tocó rápidamente techo. Si bien las partes empezaron el debate sobre un nuevo acuerdo de asociación básico, y acordaron la facilitación de visados, las ambiciones bielorrusas de recibir apoyo financiero y económico no se materializaron. Además, Belarús rechazó abiertamente toda cooperación condicional, por lo que las expectativas de la UE de que esta aplicara una mínima liberalización política y económica a cambio de ayuda se esfumaron. En este momento, la motivación bielorrusa por colaborar con Occidente había evolucionado. En el período 2014-2016, la táctica de la ambigüedad se centró en el ámbito de la seguridad para impedir que se consolidara la dominación de Rusia, entendiéndose como un seguro ante la impredecibilidad de este país. En palabras del presidente bielorruso, la OTAN y Occidente podrían garantizar así la independencia de Belarús (RBC, 2019). En el período 2017-2019, sin embargo, los objetivos cambiaron. Belarús mayormente trató de monetizar su *neutralidad* tanteando las preocupaciones de seguridad de Occidente. Los actores prorrégimen expusieron que la UE debería dar apoyo financiero incondicional a Belarús para mantener su independencia. En febrero de 2020, el editorial del *Washington Post* (2020) abordó esta idea cuando hizo un llamamiento al apoyo incondicional del régimen bielorruso para ayudarlo a hacer frente a Moscú.

A pesar de ello, la UE y el Fondo Monetario Internacional rechazaron prestarle apoyo incondicional, lo que provocó estallidos y manifestaciones de pro-

funda desconfianza por parte de la cúpula de Minsk. Los portavoces del régimen subrayaron los intentos de Occidente de organizar varios *Maidanes* en el país. A finales de marzo de 2017, durante la ola de protestas por la situación socioeconómica, Lukashenko acusó a Occidente de intentar derrocarlo: «Quieren organizar un motín. Su sueño es destrozar el Gobierno y echar al presidente» (DW, 2017). Resulta simbólico que, si en las elecciones parlamentarias de 2016 se permitió entrar a un Parlamento sin poder a dos candidatos de la oposición como gesto de «buena voluntad» para con Bruselas, en 2019 solo se eligió a candidatos prorrégimen.

La ruptura de los límites de la alianza entre Rusia y Belarús (2017-2019)

Mientras que las relaciones de Belarús con Ucrania y Occidente fueron poco fructíferas, las mantenidas con Rusia se desplomaron. Las expresiones utilizadas lo demuestran. En 2015, en el marco de la cumbre de la Unión Económica Euroasiática³ que se celebró en la ciudad bielorrusa de Grodno, el primer ministro ruso, Dmitri Medvédev mencionó sutilmente el problema del contrabando: «Desafortunadamente, no nos han llegado las ostras y el jamón bielorrusos (...) pero el resto era de la mayor calidad» (RIA Novosti, 2018). Para 2019, la postura y el lenguaje adoptados por Rusia se habían afilado considerablemente. El 1 de febrero de 2019, en el marco de una cumbre intergubernamental de la misma Unión, Medvédev reprochó directamente a su homólogo bielorruso, Serguéi Rumas, que su país estuviera especulando con el contrabando de bienes de Occidente sujetos a sanciones impuestas por Rusia. En palabras del ministro de Desarrollo Económico ruso, Maksim Oreshkin, «el primer ministro bielorruso expresó sus dudas sobre si ello ocurre o no, y Dmitri Anatólievich [Medvédev] presentó pruebas documentales que incluían hechos concretos, productos y empresas involucradas» (Belsat, 2019a).

El papel de Belarús en la violación del régimen de sanciones deterioró la relación con Rusia. De hecho, su uso de la táctica de la ambigüedad no sorprendió a Moscú y fue mayoritariamente un calco de los acontecimientos del

3. N. de Ed.: La Unión Económica Euroasiática es una unión económica que se estableció el 1 de enero de 2015 con el tratado firmado por los dirigentes de Rusia, Kazajstán y Belarús.

período 2008-2010. Pero su participación en el contrabando de bienes sujetos a sanciones, a pesar de haberse comprometido a evitarlo, fue vista como un acto de deslealtad. En 2018, el ministro ruso de Finanzas, Antón Siluánov, anunció directamente que el rol de Belarús en el contrabando tuvo un papel determinante en el cambio de la actitud de Rusia para con su aliado: «Nosotros tratamos a Belarús como nuestra vecina, nuestra aliada, pero últimamente nuestra confianza se ha erosionado. Todos estos bienes sujetos a sanciones nos llegan aquí (...) e inundan nuestros mercados» (ibídem, 2018a).

Desde 2016, Rusia señaló sistemáticamente múltiples vulneraciones del régimen de sanciones y exigió rectificación a Belarús. En diciembre de 2017, en el foro de la Asociación de Productores de Cultivo en Invernadero de Rusia, el jefe del Rosselkhoznadzor, Serguéi Dankvert, afirmó que la exportación de leche

El papel de Belarús en la violación del régimen de sanciones deterioró la relación con Rusia. Su participación en el contrabando de bienes sujetos a sanciones, a pesar de haberse comprometido a evitarlo, fue vista como un acto de deslealtad.

bielorrusa era una anomalía y que «quizás se dediquen a estafar por avaricia» (ibídem, 2017). Si en 2016 el Rosselkhoznadzor anunció en alguna ocasión su decisión de cancelar inspecciones planeadas en Belarús (Vedomosti, 2017), en 2017 estas inspecciones tuvieron lugar más fre-

cuentemente. Se impusieron sanciones a productores de leche, carne y fruta cuando se encontraban irregularidades. Aun así, tan pronto como se tapaba un agujero, se creaba otro en otro lugar. Por ejemplo, cuando se desautorizaron las importaciones desde la región de Minsk, las de la región de Mahilou crecieron inmediatamente en un 30% (RBC, 2018). En agosto de 2017, el Servicio de Aduanas ruso identificó una extensa red de reexportadores que, entre otros, estaban vinculados a la principal empresa logística del Estado, a Beltamozhservice (ibídem). Durante 2018, el Rosselkhoznadzor «encontró que de manera sistemática entraban al país bienes sujetos a sanciones como si fueran bielorrusos y que contaban con certificados sanitarios que había expedido el Servicio de Sanidad bielorruso» (Belsat, 2019b). Entre diciembre de 2018 y febrero de 2019, Rusia identificó un total de 31 granjas que habían estado exportando manzanas sin tener bases de producción propias y revendiendo productos «originarios de la UE o de Ucrania» (ibídem). En 2019, el Rosselkhoznadzor llegó a descubrir un «sistema de tránsito falso» en el que estaban involucradas más de 36 empresas bielorrusas (Naviny.by, 2019).

La retórica oficial por parte de Rusia se endureció considerablemente y el contrabando se convirtió en uno de los temas centrales. El entonces nuevo embajador ruso en Minsk, Mijaíl Bárich, empezó a señalar sistemáticamente el involucramiento de Belarús en la evasión de las sanciones: «El presupuesto ruso

pierde centenares de millones a causa de la reexportación de bienes sujetos a sanciones por tránsito falso, contrabando o manipulaciones del IVA por parte de Belarús» (Sputnik, 2019). Rusia enfatizó, en particular, el origen ucraniano de las exportaciones bielorrusas. En enero de 2018, la jefa adjunta del Rosselkhoznadzor, Yulia Melano, apuntó específicamente a Ucrania como fuente de las reexportaciones bielorrusas. De acuerdo con cálculos realizados por cargos de las ciudades rusas de Smolensk y Bryansk, en el período 2015-2016 Belarús reexportó 15.000 toneladas de carne ucraniana (RBC, 2018). Belarús, asimismo, suministró el 84% de las importaciones de queso de Rusia, de las cuales por lo menos una cuarta parte había sido reexportada desde Ucrania (DW, 2018). Según Dankvert, se trataba de una «legalización del queso ucraniano vía Belarús, específicamente vía Beltamozhservice» (ibídem). El ministro de Agricultura ruso, Aleksandr Tkájev, abogó por tomar medidas radicales contra el contrabando que incluyeran la confiscación de propiedad y la incoación de procesos penales (Belsat, 2018a). Según las estadísticas oficiales ucranianas, las importaciones de productos agrícolas aumentaron cuatro veces en el período 2013-2017.

Posteriormente, los dirigentes y los medios de comunicación rusos empezaron a señalar, cada vez más, a los beneficiarios entre las élites bielorrusas, que contaban con beneficios anuales de hasta 1.000 millones. Según su información, las figuras clave del mercado eran antiguos altos cargos estrechamente relacionados con Viktor Lukashenko. Vasili Dementéi, antiguo jefe del Servicio de Aduanas del Estado y vicepresidente del Comité de Seguridad del Estado, presentó su dimisión en 2016 para pasar a ser el jefe de una gran empresa logística. La otra empresa clave está dirigida por antiguos colegas de Viktor Lukashenko; su exasistente Aleksandr Zaycev; el magnate de tabaco Alekséi Aleksin, y el comerciante de petróleo Nikolái Vorobéi (Palivoda, 2019). Su empresa, Bremino Group, se vio involucrada en la reexportación de alimentos ucranianos hacia Rusia y de productos petrolíferos rusos hacia Ucrania, recibiendo numerosas ayudas del Estado en los años 2018 y 2019. En 2019, el Decreto Presidencial N106 sobre la Creación de una Zona Económica Especial Bremino-Orsha estableció efectivamente una zona legal especial y otorgó múltiples ventajas financieras y fiscales adicionales a la empresa. En el año anterior, Rusia suministró alrededor de tres millones de toneladas de productos petrolíferos a Belarús, cuyos principales beneficiarios fueron empresas privadas dirigidas por Vorobéi y Aleksin. Se descubrió que reexportaban a Ucrania productos petrolíferos rusos, diésel y crudo pesado en particular (Iaroshevich, 2019).

Belarús reaccionó acusando a Rusia. Lukashenko dijo en 2018: «Para nosotros, [el contrabando] es un quebradero de cabeza. Estamos haciendo un esfuerzo enorme para defender los intereses de Rusia (...). En lugar de recibir gratitud, recibimos críticas» (Vedomosti, 2018). En algunas ocasiones, Belarús

acusó a Moscú de permitir que se descontrolara la situación. En febrero de 2017, Lukashenko ordenó la incoación de un proceso penal en contra del jefe del Rosselhoznadzor (BBC, 2017). Anteriormente, el comportamiento de comprobación de los límites por parte de Minsk había causado algunos conflictos, pero Belarús se había mantenido leal. En general, Rusia había aceptado las condiciones de Belarús (véase también Moshes, 2019), sin embargo, en 2017, cambió radicalmente de postura. Para este país, el comportamiento de Belarús rebasó el límite, con lo que Moscú actuó en consecuencia. Revocó los beneficios que tenía Belarús en el ámbito de la energía y le ofreció nuevas iniciativas de integración, que Belarús consideró demasiado costosas a nivel político. A finales de 2017, Moscú propuso terminar con el problema del contrabando por medio de una armonización de las políticas fiscales y aduaneras; no obstante, según el embajador Bábich, Belarús ignoró sistemáticamente dichos ofrecimientos. Como respuesta, en 2018 interrumpieron el suministro de productos petrolíferos. Después de señalar la reexportación de este tipo de producto a Ucrania por parte de Minsk, el ministro de Energía, Alexander Nówak, cuestionó la necesidad de seguir proporcionándoselo.

La respuesta de Lukashenko fue muy dura: comparó las actuaciones de Rusia con verdaderas sanciones: «Nos pegan una bofetada en la mejilla izquierda y nosotros les ofrecemos la derecha» (Naviny.by, 2019). Pero las amenazas de Minsk no parecieron creíbles esta vez. A finales de 2018, Moscú le ofreció intensificar la integración política y económica bajo los auspicios del Estado de la Unión entre Rusia y Belarús, recalcando que la restauración de los «antiguos» beneficios solo podría realizarse bajo la condición de una «mayor integración» aduanera, financiera, fiscal y económica. Así, inició una «maniobra fiscal» que restablecía los aranceles sobre el suministro de crudo a Minsk. Se mantuvo el volumen de suministros, aunque se aplazaron hasta 2020 las negociaciones sobre el precio del gas y el petróleo a largo plazo. En 2020, se han prorrogado los precios, pero solo para un año más. El vicepresidente, Antón Siluánov, relacionó el apoyo de Moscú con las perspectivas de integración y la cuestión del contrabando: «Las maniobras fiscales son nuestro problema nacional (...). No confiamos en vuestro sistema de aduanas, así que dejad que nuestros servicios de aduanas puedan ejercer también en vuestro territorio; empecemos a intercambiar información» (Belsat, 2018b). Se impusieron condiciones a la extensión de los beneficios en 2020: «Es muchísimo dinero y, a cambio de la integración, estamos dispuestos a pagar» (ibídem).

Moscú rechazó otorgar nuevos créditos a Minsk y delineó claramente una cuantía posible de subsidios ligados a varios acuerdos que incluyen 31 hojas de ruta que Minsk debía cumplir a lo largo de 2020. En palabras de Dmitri Péskov, portavoz del presidente ruso, «Rusia no impone sanciones» y tampoco «obliga a nada», solo se trata de un «cometido bilateral» (Kommersant, 2019).

Conclusiones

Este artículo ha examinado los efectos en la política exterior de Belarús del conflicto y los regímenes de sanciones entre Rusia, la UE y Ucrania y las relaciones de Belarús con estos tres actores. La política exterior bielorrusa y sus respuestas plantean preguntas acerca de su naturaleza, motivaciones y resultados. En el conflicto ruso-ucraniano, Belarús anunció su posición *neutral*, así como su intención de ayudar a ambas partes a resolverlo. Pero ofreció varias medidas contradictorias que incluían la ambigüedad estratégica (*strategic hedging*), la apertura de brechas (*wedging*) y la generación de confianza: apoyo económico, diplomático y de seguridad a Ucrania; a Occidente garantías de seguridad para Ucrania y una perspectiva de mínima liberalización nacional, lo que se entendió como una voluntad de distanciarse de Rusia, más asertiva; y, a la vez, continuar siendo un comprometido aliado político y de seguridad para Rusia, a quien ofreció apoyo para superar los posibles déficits de bienes en su mercado y asegurar la aplicación del régimen de contrasanciones.

Los intentos de Belarús por aprovechar las oportunidades que se le ofrecían en ambos lados –excluyentes entre sí– fracasaron rotundamente y provocaron los efectos contrarios.

Este artículo argumenta que los intentos de Belarús por aprovechar las oportunidades que se le ofrecían en ambos lados –excluyentes entre sí– fracasaron rotundamente y provocaron los efectos contrarios. Por el lado de Occidente, Belarús consiguió mejoras rápidamente, pero a pequeña escala y sin satisfacer sus expectativas. El país esperaba recibir apoyo incondicional a su papel de estabilizador de la seguridad en la región, pero Occidente no estaba dispuesto a brindárselo sin una mínima liberalización. Las relaciones con Ucrania, por su parte, se vieron muy perjudicadas. A pesar del rol natural de Ucrania como aliado ambiguo de Rusia, con intereses políticos y de seguridad similares, Belarús desatendió rápidamente la rama ucraniana de su política exterior. Las medidas de generación de confianza se vieron profundamente afectadas por los conflictos comerciales. Se dejó de lado la cooperación económica y, en lugar de crear empresas conjuntas para acceder al mercado ruso, Minsk se centró en aprovecharse de la situación de Ucrania y usar su propia capacidad para acceder al mercado ruso de manera unilateral.

Sin embargo, fue la alianza con Rusia la más perjudicada de todas. Los esfuerzos de Belarús por mantener su statu quo en sus relaciones con Rusia fracasaron en gran parte por haberse acercado a los regímenes de sanciones y por especular con el contrabando de bienes. Si las fricciones comerciales, el acercamiento a la UE y la negativa bielorrusa a reconocer la anexión de Crimea se entendieron por

parte rusa más bien como una comprobación de los límites –y fueron «comprendidas»–, el «parasitismo» de Minsk en relación con el régimen de contrasanciones, pese a que inicialmente se comprometió a impedir el contrabando, se percibió como un importante abuso de confianza y un incumplimiento significativo de las obligaciones de la alianza entre ambos países. La evidente especulación con el contrabando se percibió como una deslealtad y un asunto de cuestionamiento de los límites para Rusia. Como respuesta, esta pasó de ofrecer apoyo económico y financiero «incondicional» a Minsk a ofrecerle condiciones más estrictas bajo el principio de ofrecerle «menos por lo mismo» (Moshes, 2019). Rusia fue gradualmente revocando los beneficios económicos y financieros de Minsk y, para volver a concedérselos, exigió una mayor integración y concesiones del lado bielorruso. De esta manera, Belarús perdía de facto el statu quo en su relación con Rusia.

Referencias bibliográficas

- Balashova, Anna y Novopashina, Natalia. «Pobeda nad ustricami: tamozhnja raskryla krupnejshuju shemu vvoza sankcionki». *RBC*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://www.rbc.ru/business/28/08/2017/596dc0779a7947392c2681f1?from=main>
- Baldwin, David. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- BBC. «Lukashenko ordered to start a criminal case against the head of Rosselkhoznadzor». *BBC*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.04.2020] <https://www.bbc.com/russian/news-38854071>
- Belovol, Alexey. «Boevikov nuzhno unichtozhat». *Segodnya*, (2014b) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://www.segodnya.ua/politics/lukashenko-boevikov-kotorye-voyuyut-protiv-ukraincev-nuzhno-unichtozhat-527051.html>
- Belovol, Alexey. «Ya krovno zainteresovan v edinstve Ukrainy». *Segodnya*, (2014a) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://www.segodnya.ua/politics/lukashenko-ya-krovno-zainteresovan-v-edinstve-ukrainy-526990.html>
- Belta. «Address of the President to the Belarusian people and the National Assembly» (2015) [Fecha de consulta: 12.04.2020] http://president.gov.by/en/news_en/view/belarus-president-to-address-nation-parliament-on-29-april-11303/
- Belsat. «Rossija — nasha beda, otomstim sankcionkoj!». *Belsat*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://belsat.eu/ru/in-focus/rossiya-nasha-beda-otomstim-sanktsionkoj/>

- Belsat. «Siluanov zajavil, chto Belarus' poterjala doverie sojuznika v Rossii». *Belsat*, (2018a) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://belsat.eu/ru/news/siluanov-zayavil-chto-belarus-poteryala-doverie-soyuznika-v-rossii/>
- Belsat. «Russian PM Medvedev insists on deepening integration, Minsk wants to solve economic issues first». *Belsat*, (2018b) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://belsat.eu/en/news/russian-pm-medvedev-insists-on-deepening-integration-minsk-wants-to-solve-economic-issues-first/>
- Belsat. «Iabloki v Rossiyu — shans dlya kontrabandistov vysshego zvena?». *Belsat*, (2019a) (en línea) [Fecha de consulta: 19.04.2020] <https://belsat.eu/ru/in-focus/yabloki-v-rossiyu-shans-dlya-kontrabandistov-vysshego-zvena-rassledovanie-belsata/>
- Belsat. «Kto vo vlasti pokryvaet kontrabandu». *Belsat*, (2019b) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://belsat.eu/ru/programs/kto-vo-vlasti-pokryvaet-kontrabandu-iz-belarusi-v-rossiyu-rassledovanie-belsata/>
- Belta. «Lukashenko: Belarus' zainteresovana v vystraivanii dobrososedskikh otnosheniy s ES». *Belta*, (2019a) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-belarus-zainteresovana-v-vystraivanii-dobrososedskikh-otnoshenij-s-es-370504-2019/>
- Belta. «Bolton describes meeting with Belarus president as very important». *Belta*, (2019b) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://eng.belta.by/politics/view/bolton-describes-meeting-with-belarus-president-as-very-important-123726-2019/>
- Bohdan, Siarhei. «Belarus Helps Ukraine with Military Equipment». *Belarus Digest*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://belarusdigest.com/story/belarus-helps-ukraine-with-military-equipment/>
- Bohdan, Siarhei. «Threats to Belarus, Ukrainian Border, Cooperation with Kazakhstan». *Belarus Digest*, (2016) (en línea) <https://belarusdigest.com/story/threats-to-belarus-ukrainian-border-cooperation-with-kazakhstan-belarus-security-digest/>
- Booth, Ken y Wheeler, Nicholas. *The Security Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2008.
- Catalinac, Amy. «Why New Zealand took itself out of ANZUS: Observing 'Opposition for Autonomy' in Asymmetric Alliances». *Foreign Policy Analysis*, vol. 6, n. 3 (2010), 317-338.
- Censor.net. «Ukraina i Belarus' prinyali polozheniye o demarkatsii obshchey granitsy». *Censor.net*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2020] https://censor.net/ru/news/296088/ukraina_i_belarus_prinyali_polojenie_o_demarkatsii_obschey_granitsy
- Deitelhoff, Nicole y Wallbott, Linda. «Beyond soft balancing: small states and coalition-building in the ICC and climate negotiations». *Cambridge Review*

- of International Affairs*, vol. 25, n.º 3 (2012), p. 345-366.
- Dursun-Özkanca, Oya. *Turkey–West Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- DW-Deutsche Welle. «Belarus arrests dozens in crackdown, claims weapons found». Deutsche Welle, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2019] <https://www.dw.com/en/belarus-arrests-dozens-in-crackdown-claims-weapons-found/a-38099994>
- DW-Deutsche Welle. «Четверть всех сыров могли быть ввезены в Россию контрабандой из Украины». Deutsche Welle, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2019] <https://www.dw.com/ru/четверть-всех-сыров-могли-быть-ввезены-в-россию-контрабандой-из-украины/a-42298279>
- Dzerzhinskaya, Luda. «Kak rabotaet rynek sankcionki». *Bumaga*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2019] <https://paperpaper.ru/say-cheese/>
- Gazeta.ru. «Putin obyasnil nezhelaniye Lukashenko priznat' Krym rossiyskim». *Gazeta.ru*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] https://www.gazeta.ru/politics/2020/03/19_a_13011367.shtml
- Gnedina, Elena. «"Multi-Vector" Foreign Policies in Europe: Balancing, Bandwagoning or Bargaining?». *Europe Asia Studies*, vol. 67, n.º 7 (2015), p. 1.007-1.029.
- Haukkala, Hiski; van de Wetering, Carina y Vuorelma, Johanna. *Trust in International Relations*. Londres: Routledge, 2019.
- Iaroshevich, Aleksandr. «Moskva zakryla Minsku serye shemy po nefteproduktam. Kto na nih zarabatyval». *Naviny.by*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://naviny.by/article/20181011/1539260124-moskva-zakryla-minsku-serye-shemy-po-nefteproduktam-kto-na-nih>
- Iaroshevich, Aleksandr. «Orshanskij ofshor. Kto okazhetsja v shokolade». *Naviny.by*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://naviny.by/article/20190116/1547620618-orshanskiy-ofshor-kto-okazhetsya-v-shokolade>
- IMF-International Monetary Fund. *Republic of Belarus. IMF, Country Report* n.º 16/298 (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 19.04.2020] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16298.pdf>
- Interfax. «Dlya mezhdunarodnogo soobshchestva». *Interfax*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 19.04.2020] https://interfax.by/news/policy/vneshnyaya_politika/1196025/
- Koga, Kei. «The Concept of 'Hedging' Revisited: The Case of Japan's Foreign Policy Strategy in East Asia's Power Shift». *International Studies Review*, vol. 20, n.º 4 (2018), p. 633-660.
- Kommersant. «Lukashenko obvinil rossiyskiy biznes v postavkakh sanktsionnykh produktov cherez Belorussiyu». *Kommersant* (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2020] <https://www.kommersant.ru/doc/3940006>

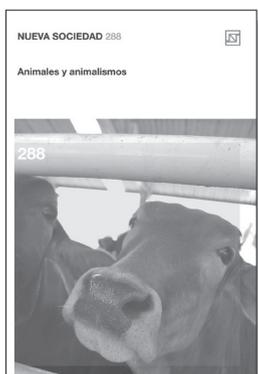
- Kononovich, Evgeny. «Rost postuplenij v bjudzhet, ‘sankcionnye’ tovary i narkotiki. Prezident obsudil rabotu tamozhni s glavoj GTK». *SB Segodnya*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 12.08.2019] <https://www.sb.by/articles/lukashenko-o-sanktsionnykh-tovarakh-vmesto-blagodarnosti-nachinayut-predyavlyat-nam-pretenzii.html>
- Kuiun, Sergey. «Manevry hitrogo tancora». *Zerkalo Nedeli*. (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] https://zn.ua/energy_market/manevry-hitrogo-tancora-280499_.html
- Lobell, Steven, Neal Jesse y Kristen Williams. «Why do secondary states choose to support, follow or challenge?». *International Politics*, vol. 52, n.º 2 (2015), p. 146-162.
- Meister, Stefan. «Hedging and Wedging: Strategies to Contest Russia’s Leadership in Post-Soviet Eurasia». En: Ebert, Hannes y Flandes, Daniel (eds.). *Regional Powers and Contested Leadership*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 301-326.
- Melyantsou, Dzianis. «Minsk Process: Can the Success of the Minsk Platform for Negotiations Be Further Developed?». *Minsk Dialogue Council on International Relations*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://minskdialogue.by/en/research/analytics-notes/minsk-process-can-the-success-of-the-minsk-platform-for-negotiations-be-further-developed>
- Melyantsou, Dzianis; Kostjugova, Valeria y Bohdan, Siarhei. «Belarus Foreign Policy Index N27». *Belarusian Institute for Strategy Studies*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://belinstitute.com/en/article/belarus-foreign-policy-index-n27-july-august-2015>
- Mir24. «Lukashenko obeshchayet zashchishchat’ Rossiyu, kak svoyu territoriyu». *Youtube*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] https://www.youtube.com/watch?v=I6K9nBt7d_o
- Mk.ru. «Lukashenko: Belorussiya mozhnet mgnovenno otpravit’ v Novosibirsk 120 tonn grechki». *Mk.ru*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://www.mk.ru/economics/2014/11/27/lukashenko-belorussiya-mozhet-mgnovenno-otpravit-v-novosibirsk-120-tonn-grechki.html>
- Moshes, Arkady y Nizhnikau, Ryhor. «A Partnership Not in the Making». *PONARS Eurasia*, Policy Memo n.º 557, (2018) (en línea) <https://www.ponarseurasia.org/memo/partnership-not-making-ukrainian-belarusian-relations-after-euromaidan>
- Moshes, Arkady. «Can Belarus Perform a Real Balancing Act between Russia and the West?». *PONARS Eurasia*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 04.08.2019] <https://www.ponarseurasia.org/article/can-belarus-perform-real-balancing-act-between-russia-and-west>
- Moshes, Arkady. «All Quiet in Russian-Belarusian Relations». *PONARS Eurasia*

- sia, Policy Memo n.º 607, (2019) (en línea) <https://www.ponarseurasia.org/memo/all-quiet-russian-belarusian-relations>
- Moskalenko, German. «Posol RF v Belarusi Aleksandr Surikov: RejekSPORT sankcionki ne obhoditsja bez rossijskogo biznesa». *Soiuznoe Veche*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2019] <https://www.souzveche.ru/articles/our-union/43107/>
- Naviny.by. «Rossel'hoznadzor raskryl novuju shemu kontrabandy iz Belarusi». *Naviny.by*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 24.11.2019] <https://naviny.by/new/20190424/1556130521-v-gomele-vynesen-prigovor-dvum-opg-za-postavki-sankcionki-v-rossiyu>
- Onliner. «Lukashenko o sankcijah v otnoshenii belorusskikh produktov». *Onliner.by*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 01.10.2019] <https://people.onliner.by/2014/11/27/lukashenko-141>
- Onliner. «Lukashenko: Ja gotov k bolee zhestkim reformam, chem trebuet MVF. Gotovy li Vy k nim». *Onliner.by*, (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 24.08.2019] <https://people.onliner.by/2016/10/07/lukashenko-180>
- Palivoda, Andrey. «Neftjanaja pikirovka: cherez chto predstoit projti Ukraine?». *Levyi Bereg*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 24.11.2019] https://lb.ua/world/2019/04/25/425479_neftyanaya_pikirovka_cherez.html
- Pape, Robert. «Soft Balancing Against the United States». *International Security*, vol. 30, n.º 1 (2005), p. 7-45
- Portela, Clara. «Belarus and the European Union: Sanctions and partnership?». *Comparative European Politics*, vol. 9, n.º 4 (2011), p. 486-505.
- Rathbun, Brian. «Before Hegemony: Generalized Trust and the Creation and Design of International Security Organizations». *International Organizations*, vol. 65, n.º 2 (2011), p. 243-273.
- RBC. «Lukashenko nazval Zapad i NATO garantami suvereniteta Belorussii». *RBC*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2020] <https://www.rbc.ru/politics/24/12/2019/5e01f02f9a7947e3f7b7a06c>
- RBC. «Vlasti zapodozrili do 25% syrov v Rossii v ukrainskom proishozhdenii». *RBC*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://www.rbc.ru/business/25/01/2018/5a673b0c9a79470c31b4a062>
- RIA Novosti. «Belorussija gotova zamenit' Evropu v jeksporte produktov v Rossiju». *RIA Novosti*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 29.09.2019] <https://ria.ru/20140807/1019101308.html>
- RIA Novosti. «Kuda priachut sankcionku». *RIA Novosti*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://ria.ru/20180806/1525986519.html>
- RIA Novosti. «Lavrov: RF zainteresovana v normalizatsii otnosheniy Belorussii i Zapada». *RIA Novosti*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2020] <https://ria.ru/20150824/1204123835.html>

- Ross, Robert. «Sino-Russian relations: the false promise of Russian balancing». *International Politics*, (2019) (en línea) <https://doi.org/10.1057/s41311-019-00192-w>
- Ruzicka, Jan y Vincent Keating. «Going global: Trust research and international relations». *Journal of Trust Research*, vol. 5, n.º 1 (2015), p. 8-26.
- Sejersen, Mikkel. «Democratic sanctions meet black knight support: revisiting the Belarusian case». *Democratization*, vol. 26, n.º 3 (2019), p. 502-520.
- Sputnik. «Babich: Rossiya teryayet milliony dollarov iz-za sanktsionki iz Belarusi». *Sputnik*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2020] <https://sputnik.by/economy/20190117/1039637628/Babich-Rossiia-teryayet-milliony-dollarov-iz-za-sanktsionki-iz-Belarusi.html>
- Traducción del original en inglés: Anna Calvete y redacción CIDOB.
- Tut.by. «Lukashenko sobirayetsya prorubit' okno v Evropu». *Tut.by*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://news.tut.by/economics/659398.html>
- Tut.by. «Peregovory po Ukraine v Minske: mneniya ekspertov razdelilis'». *Tut.by*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://news.tut.by/politics/409103.html>
- Tut.by. «Putin poprosil Lukashenko s ponimaniyem otnestis' k rossiyskomu boykotu zapadnykh produktov». *Tut.by*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://news.tut.by/politics/410232.html>
- Vedomosti. «Kak Belorussiya snabzhaet Rossiju sankcionnymi produktami». *Vedomosti*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.10.2019] <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2017/03/27/682805-belorussiya-sankcionnymi-produktami>
- Vedomosti. «Lukashenko obvinil rossiyskiy biznes v postavkakh sanktsionnykh produktov cherez Belorussiyu». *Vedomosti* (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2020] <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/07/17/775720-lukashenko>
- Washington Post. «Putin has set his eyes on Belarus. The West can help it resist». *Washington Post*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2020] https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/putin-has-set-his-eyes-on-belarus-the-west-can-help-it-resist/2020/02/10/bcb707d6-4c2f-11ea-bf44-f5043eb3918a_story.html
- Wilson, Andrew. «Belarus Wants Out». *Foreign Affairs*, (20 de marzo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://www.foreignaffairs.com/articles/belarus/2014-03-20/belarus-wants-out>
- Wilson, Andrew. «Softly, softly Belarus». *New Eastern Europe*, n.º 5 (2018) (en línea) <https://neweasterneurope.eu/2018/09/02/softly-softly-belarus/>
- ZN.ua. «Bor'ba za baki». *Zerkalo Nedeli*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] https://zn.ua/energy_market/borba-za-baki-273375_.html



288
JULIO-AGOSTO 2020



Animales y animalismos

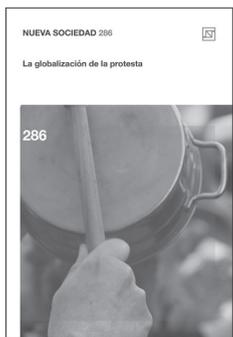
COYUNTURA: **Fernando Molina.** ¿A dónde conducirá la crisis boliviana? Elecciones y reconfiguraciones políticas.

TRIBUNA GLOBAL: **Steven Forti.** Los rojipardos: ¿mito o realidad?

TEMA CENTRAL: **Bernd Ladwig.** Sistema de cerdos. Un llamamiento a la alimentación sin carnes. **Anahí Méndez.** América Latina: movimiento animalista y luchas contra el especismo. **Alejandro Galliano.** Animalismo e inteligencia artificial. ¿Dónde quedamos los humanos? **Angélica Velasco Sesma.** Ética animal y feminismo: hacia una cultura de paz. **Marta Tafalla.**

¿Hacia una ciudadanía animal? Sobre *Zoopolis*, de Sue Donaldson y Will Kymlicka. **François Moutou.** Las zoonosis, entre humanos y animales. **María Carman.** Tensiones entre vidas animales y humanas. Los movimientos contra la tracción a sangre. **Jérôme Michalon.** Causa animal y ciencias sociales. ¿Del antropocentrismo al zoocentrismo? **Rowan Jacobsen.** ¿Terminaremos comiendo hamburguesas de «carne alternativa»?

ENSAYO: **Martín Bergel.** El pensamiento latinoamericano frente a las crisis civilizatorias. Ingenieros, Vasconcelos, Mariátegui.



286
MARZO-ABRIL 2020

La globalización de la protesta



287
MAYO-JUNIO 2020

América Latina en el mundo del coronavirus

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

Fronteras latinoamericanas. Más allá de los límites