Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali
International Affairs Department

Nota n. 51

9 febbraio 2022

La Bielorussia nella crisi ucraina: ultimi aggiornamenti[1]

La Bielorussa, da un punto di vista geografico si trova a metà strada fra Mosca e i paesi dell'Alleanza Atlantica, ma da un punto di vista politico guarda soprattutto a est. **I rapporti con la Russia restano strettissimi**. La Bielorussia fa parte dell'**Unione economica eurasiatica,** progetto d'integrazione commerciale ideato da Mosca. È fortemente integrata con le Forze Armate russe, sia per il comune sistema difensivo aereo che per la presenza di due importanti basi di comunicazione russe, Vilejka e Gancavičy. È territorio di transito per alcuni dei più importanti gasdotti e oleodotti con cui il suo potente vicino rifornisce di idrocarburi i mercati europei.

Gli osservatori sottolineano come, in queste settimane[2], **"la Russia di Vladimir Putin stia** di fatto **occupando il paese satellite retto da Aljaksandr Lukašėnka** agendo, in modo discreto e consensuale, nella cornice degli accordi per l'Unione statale (l'organizzazione sovranazionale ed intergovernativa formata dalla Russia e dalla Bielorussia)" [3]. **Sono cominciate il 10 febbraio, e dureranno fino al 20, le esercitazioni congiunte al confine con l'Ucraina**, **uno degli elementi considerati più minacciosi nell'ambito del "build up" russo in atto**[4]. Nel **"cuneo bielorusso"** starebbe giungendo "una quantità imprecisata di mezzi militari pesanti: oltre a blindati, camion e carri armati, in vista delle manovre verranno dispiegati su suolo bielorusso anche due batterie terra-aria S-400 Triumph e una dozzina di caccia Su-35 russi". I medesimi osservatori[5] riferiscono inoltre delle **preoccupazioni ucraine per la massiccia concentrazione di apparecchiatura militare a Homel' (Bielorussia), a soli 250 chilometri dalla capitale Kiev** e il **dispiegamento di 36 Iskander-M nelle vicinanze del confine ucraino**, precisando che "i famigerati sistemi missilistici terra-terra a raggio intermedio (più di 500 km) e capacità nucleare potrebbero colpire le principali (e ben conosciute)

[1] Fonti: EIU, Ispi, Limes, Internazionale.

[2] Per un aggiornamento sulla situazione in Ucraina si rimanda alla nota n. 50, "Tensioni in Ucraina", a cura del Servizio Affari internazionali.

[3] v. "Alfiere Bielorussia" di Mirko Mussetti, *Limes*, 19 gennaio 2022; e la scheda sulla stessa rivista on line "La Bielorussia, cuneo tra Russia e Nato".

[4] https://www.theguardian.com/world/2022/feb/09/russia-belarus-start-army-drills-threatening-step-ukraine

[5] "Alfiere Bielorussia" di Mirko Mussetti, cit.

infrastrutture del vasto paese ex-sovietico; oltre a bersagliare i caccia avversari direttamente nelle basi aeree prima ancora che si alzino in volo". Proseguono affermando che "lo stesso centro di addestramento ucraino-statunitense di Javoriv nei pressi di Leopoli sarebbe tenuto sotto scacco da specialisti russi presenti nella provincia di Brėst. Per questo tra gli apparati occidentali vi è un timore diffuso che diversi Iskander-M stiano entrando anche in Bielorussia coperti da teloni. D'altronde**, il referendum di riforma costituzionale – programmato da Minsk per febbraio – prevede anche la rinuncia allo status di paese denuclearizzato**. In caso di (scontata) approvazione, verrebbe meno anche la barriera giuridica per il dispiegamento nella Russia Bianca di armi nucleari moscovite". E concludono osservando come in questo contesto "**Minsk è ritenuto attore eclettico e fidato sia per l'approntamento di azioni militari diversive sia per la legittimazione dell'agenda politica di Mosca**".

(Carta elaborata da Limes)

La situazione politica interna

Indipendente dal 1991, la Bielorussia è governata dal Presidente Aleksandr Lukashenko dal luglio 1994. È una **repubblica presidenziale**. Il Presidente è eletto a suffragio universale per 5 anni e ha ampi poteri: nomina il Governo, può dichiarare lo stato di emergenza e comanda le forze armate; può emanare decreti aventi immediata forza di legge. Il Parlamento è bicamerale ed è composto dalla Camera dei Deputati (110 membri eletti a suffragio universale per 4 anni) e dal Consiglio della Repubblica (64 membri, in parte eletti dai consigli regionali e in parte scelti dal Presidente).

Lukashenko è stato rieletto il 9 agosto del 2020 per un sesto mandato consecutivo. Le diffuse accuse di manipolazione dei risultati elettorali hanno determinato in tutto il Paese proteste

pacifiche di massa, cui è seguita una **dura repressione**. La candidata d'opposizione Svetlana Tichanovskaja è stata costretta a lasciare la Bielorussia e dall'estero presiede il consiglio di coordinamento, un organo che riunisce membri della società civile e chiede nuove elezioni. Negli ultimi anni **la società civile bielorussa ha raggiunto dei livelli di coesione e organizzazione molto più alti rispetto al passato**, come risulta evidente dalla **regolare frequenza delle proteste nei mesi scorsi e dalla dura repressione che ne è seguita**. Dall'anno scorso gli arresti sono stati migliaia e almeno 770 persone restano carcere in attesa di processo. A luglio scorso Viktor Babariko, il principale avversario di Lukashenko ancora nel paese, è stato condannato a 14 anni di carcere[6].

Da un punto di vista economico, in Bielorussia si è protratta un'organizzazione sociale di stampo "socialista" anche dopo il crollo del blocco sovietico. **Lo Stato rimane il principale attore economico, controlla direttamente le strutture produttive del Paese** e, sebbene non agli stessi livelli occidentali, garantisce occupazione e servizi di base accessibili a tutta la popolazione (scuola, sanità, trasporti). A gennaio 2020, il 43,4% degli occupati lavorava per compagnie statali (in Russia il 39%, in Cina il 19%). **Lo Stato mantiene il quasi totale monopolio del settore finanziario**, visto che Belarusbank e Belagroprombank, banche statali, raccolgono oltre il 60% del capitale. Come sottolineato da alcuni osservatori, di fatto, dopo la fase di sviluppo del primo decennio di presidenza - con punte fino al 7% di incremento annuo del Pil - **da anni la Bielorussia non cresce più e resta in piedi in gran parte grazie al cordone ombelicale con la Russia**[7].

I rapporti con Ue e Russia

L'esito delle elezioni presidenziali non è stato riconosciuto dalla maggior parte della comunità internazionale e l'Unione Europea, nel novembre 2020, ha comminato delle sanzioni contro alcune entità economiche e numerosi funzionari bielorussi, incluso Aleksandr Lukashenko, in risposta all'intimidazione e alla violenta repressione nei confronti di manifestanti pacifici, membri dell'opposizione e giornalisti. Già nel 2006 e nel 2010 i bielorussi erano scesi in piazza per contestare il risultato elettorale e nel **2011 l'Unione europea in risposta all'incarcerazione di politici dell'opposizione** e dei loro familiari **aveva imposto sanzioni**, che imponevano il divieto di viaggio nell'Unione per 158 alti funzionari bielorussi, tra cui lo stesso Lukashenko e i suoi due figli maggiori; nonché il congelamento dei conti bancari europei dei sanzionati e l'embargo sulle armi.

Negli anni scorsi, in un'ottica di multi-vettorialità, Minsk aveva volto il suo sguardo all'UE per ricavare spazi di autonomia in politica estera ma i rapporti con Bruxelles hanno attraversato fasi alterne inasprendosi progressivamente. Come sottolineato dagli osservatori, "nel 2014, quanto la rivolta di Piazza Majdan scuote gli equilibrii politici in Ucraina e innesca la reazione del Cremlino in Crimea e nel Donbas, Lukašenka si muove con prontezza fulminea. Intimorito tanto dal crollo di Viktor Janukovyč a Kiev quanto dalle azioni di Vladimir Putin – ovvero dal rischio di un sommovimento interno e dal pericolo di un'ingerenza esterna – il presidente cambia in un attimo orientamento geopolitico. L'unione con «altri paesi» (e quali, se non la Russia?) diventa un pericolo da evitare. L'intesa cordiale con il Cremlino per le forniture di petrolio a prezzo stracciato un cappio da allentare. **L'Occidente non è più il nemico storico ma un'alternativa praticabile, prima con la distensione dei rapporti con l'Unione Europea, poi addirittura con l'apertura di un dialogo con gli Stati Uniti**, fino alla clamorosa visita a Minsk del segretario di Stato americano Mike Pompeo nel febbraio del 2020. Il multilateralismo pacifico viene affermato come un valore da inserire nella costituzione"[8].

---

[6] https://www.eastjournal.net/archives/119751

[7] Per l'outlook economico della Bielorussia v. la scheda sul portale Infomercatiesteri.it; v. anche F. Scaglione, "Bielorussia, una storia sovietica di successo", Limes, 13 dicembre 2021.

[8] V. F. Scaglione, "'Noi siamo quelli di qui'. le peripezie dell'identità bielorussa", Limes, 15 settembre 2020.

Su queste basi, l'**UE aveva intrapreso con Minsk un "dialogo critico" per indurre le autorità a proseguire lungo il cammino della democratizzazione**, lavorando su alcune misure concrete per rafforzare le relazioni bilaterali (tra cui sostegno alla diversificazione dell'economia, partenariato per la mobilità; revisione delle sanzioni, abolizione dei dazi sulle importazioni di tessili e vestiario prodotto in Bielorussia), oltre alla cooperazione con le Istituzioni finanziarie (BEI, BERD). **Il 15 febbraio 2016, riconoscendo i passi compiuti dalla Bielorussia, il Consiglio Ue aveva deciso di revocare le misure restrittive** nei confronti di 170 persone e tre società, pur mantenendo l'embargo sulle armi. **Il deterioramento della situazione interna seguito alle elezioni presidenziali del 2020, ha imposto un riesame complessivo da parte dell'Ue delle relazioni con la Bielorussia**[9].

Il volo Ryanair dirottato

Nel 2021, in due occasioni, **la tensione tra Minsk e Bruxelles è stata altissima**. **A maggio, un Boeing 737 della compagnia low cost, decollato da Atene e diretto a Vilnius, è stato affiancato da un caccia militare dell'aviazione bielorussa e costretto a un atterraggio di emergenza** per un sospetto "allarme bomba", poi rivelatosi falso. Una volta in pista, l'aereo è stato raggiunto da **forze dell'ordine bielorusse che hanno prelevato e arrestato Roman Protasevich, giornalista bielorusso in esilio**, tra i più tenaci oppositori del presidente Alexander Lukashenko. Mai prima d'ora un paese terzo aveva dirottato un volo civile di collegamento tra due capitali europee, e due paesi Nato. L'Unione europea, in risposta, ha vietato alle compagnie aeree bielorusse di accedere al suo spazio aereo e ha formalizzato **nuove sanzioni economiche** contro il regime del presidente Alexander Lukashenko[10].

La crisi dei migranti al confine polacco

A novembre scorso, la reazione bielorussa alle ulteriori sanzioni: migliaia di migranti, provenienti da Iraq e Turchia, hanno cercato di attraversare la frontiera tra Bielorussia e Polonia così da entrare in Europa. I migranti, come sottolineato dagli osservatori e testimoniato da diverse inchieste, sono stati condotti volontariamente in Bielorussa e guidati verso la frontiera polacca, in quello che è apparso chiaramente come un tentativo di destabilizzazione da parte di Minsk, sostenuta dalla Russia. La Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha parlato di "**una strumentalizzazione cinica dei migranti**". La Polonia - e successivamente le autorità europee - hanno accusato il regime di Minsk di portare avanti una "**guerra ibrida**" cercando di destabilizzare l'Europa colpendola dove è più vulnerabile, cioè sulla questione dei migranti.

Migliaia di persone sono rimaste bloccate per settimane al gelo in una terra di nessuno inaccessibile alle organizzazioni umanitarie e alcune di loro sono morte. Dopo alcune settimane, molti migranti sono stati riportati nei paesi di origine dalle stesse autorità bielorusse, mentre circa ottomila - come dichiarato dalla Commissaria per gli Affari Interni dell'UE Ylva Johansson - hanno attraversato le frontiere e si trovano in Lituania, Polonia o Lettonia, in centri di accoglienza, e altri diecimila sono arrivati in Germania. Alcune centinaia di persone sono ancora bloccati al confine tra i due Stati. Di pochi giorni fa la notizia che **la Polonia ha avviato la costruzione di una nuova recinzione alla frontiera con la Bielorussia**, per ostacolare l'ingresso di migranti[11].

Il Consiglio europeo il 2 dicembre 2021 ha deciso di imporre nuove misure restrittive nei confronti di altre 17 persone e 11 entità in considerazione della situazione in Bielorussia, tra cui

---

[9] https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eastern-partnership/belarus/; v. anche ISPI, "Bielorussia: "Useremo armi letali", in arrivo sanzioni UE", 13 ottobre 2020

[10] v. ISPI, "Dirottamento di Stato", 24 maggio 2021.

[11] v. ISPI, "Bielorussia e mal d'Europa", 18 novembre 2021

funzionari del regime di Lukashenko, membri di spicco della Corte suprema, società (come Belavia Airlines) e operatori turistici che hanno contribuito a incoraggiare e organizzare attraversamenti illegali delle frontiere verso l'UE attraverso la Bielorussia, nonché organi di propaganda che contribuiscono alla continua repressione della società civile, dell'opposizione democratica e dei giornalisti indipendenti. **Complessivamente le misure restrittive dell'UE nei confronti della Bielorussia si applicano attualmente a un totale di 183 persone e 26 entità**. Le persone designate sono soggette a congelamento dei beni ed è fatto divieto ai cittadini e alle imprese dell'UE di mettere fondi a loro disposizione. Le persone fisiche sono inoltre soggette a un divieto di viaggio che impedisce loro di entrare o transitare nei territori dell'UE[12].

Si segnala, infine, che il 9 febbraio scorso, a diciotto mesi dalle elezioni contestate dell'agosto 2020, il **Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) con una nota ha sottolineato come il regime di Aleksandr Lukashenko in Bielorussia continui "a violare ampiamente i diritti umani** e a reprimere brutalmente tutti i segmenti della società bielorussa. Oggi, più di 1.040 persone sono detenute come prigionieri politici in Bielorussia, inclusi 33 operatori dei media. Ogni giorno vengono riportate nuove condanne a sfondo politico. Siamo al fianco del popolo bielorusso che cerca un futuro sicuro, sovrano, democratico e prospero"[13].

Rapporti con la Russia

Tale raffreddamento delle relazioni con l'Unione europea è coinciso con un rinnovato rafforzamento dei legami economici e politici tra Mosca e Minsk. Il sostegno di Mosca al regime di Lukashenko in seguito alle proteste dell'agosto 2020 in termini di appoggio politico, prestiti finanziari, esercitazioni militari congiunte è servito ad accrescere la propria influenza sul paese sfruttando le crescenti tensioni tra Lukashenko e l'UE[14].

La Bielorussia intrattiene da sempre forti legami con la Russia non solo per ragioni storiche e culturali ma anche di carattere economico-commerciale. **Il Cremlino è il partner di riferimento per Minsk: maggior partner commerciale, principale fornitore di materie prime, fornitore di consistenti sovvenzioni finanziarie e partecipazione nel debito estero**. Le relazioni con Mosca si sviluppano nel contesto dell'**Unione Statale russo-bielorussa, istituita nel 1996**. Per quanto riguarda la cooperazione militare, la Bielorussia partecipa alla *Collective Security Treaty Organization* (**CSTO**), nella quale Mosca svolge un ruolo preponderante. Lukashenko, inoltre, dal 1994 lavora alla definizione di un'identità nazionale riappropriandosi e rendendo bielorusso tutto ciò che del passato sovietico si prestava, e mai in senso antirusso, come accaduto negli altri paesi ex-sovietici. Non solo **Minsk dipende quasi interamente dalla Russia per le forniture di energia**, ma l'importazione di materie prime al di sotto del valore di mercato costituisce una delle sue maggiori entrate economiche. La Bielorussia raffina il petrolio importato acquistato da Mosca per poi rivenderlo sul mercato europeo, business che corrisponde da solo a circa il 20% del valore totale dell'export nazionale. La **Bielorussia è anche un importante corridoio per il passaggio di petrolio e gas dalla Russia all'Europa**: circa il 10% del petrolio europeo è fornito dalla pipeline russa Druzhba, che attraversa la Bielorussia prima di rifornire Germania, Polonia, Slovacchia, Ungheria e Repubblica ceca; il 6% del gas europeo passa invece tramite la pipeline Yamal Europe e approvvigiona la Germania.

---

[12] https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/

[13] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/110721/belarus-statement-spokesperson-day-solidarity-belarus_en

[14] L'influenza della Russia nel vicinato: tra minacce di erosione e adattamento alle nuove sfide, a cura di Ispi, in Approfondimenti n. 171 - Osservatorio di politica internazionale, marzo 2021.

Altre relazioni internazionali

La Bielorussia è membro di diverse organizzazioni multilaterali tra cui ONU (di cui è Stato membro fondatore), OSCE e le numerose organizzazioni sorte nello spazio ex-sovietico come CSI, CSTO, EURASEC. Nel 2009 il Paese era entrato a far parte, assieme ad Armenia, Azerbaigian, Georgia, Moldavia e Ucraina, nel progetto di Partenariato Orientale, accordo tra UE e i sei Paesi confinanti dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale. Dal 1 gennaio 2015 il Paese è parte **dell'Unione Economica Eurasiatica** (di cui ha avuto la presidenza nel 2020) insieme a Russia, Kazakistan, Armenia e Kyrgyzstan. La Bielorussia è in corso di trattative per il completamento dell'adesione all'Organizzazione Mondiale del Commercio. Il programma di attività del Governo, per il periodo fino al 2025, afferma che la Bielorussia intende aderire all'OMC entro il 2025.

La Bielorussia è l'unico Paese del continente a non far parte del Consiglio d'Europa. Il CdE ha espresso in più occasioni profonda preoccupazione per la situazione dei diritti umani. **Numerosi gli appelli internazionali alle autorità bielorusse per l'approvazione di una moratoria della pena capitale**: nel 2016 si è interrotta una moratoria de facto vigente da marzo 2015, con l'emanazione di una nuova sentenza capitale, mentre nel corso del 2018 sono state eseguite quattro condanne. Il Paese si astiene tradizionalmente all'assemblea generale Onu sulla Risoluzione per una moratoria universale della pena di morte. Sul tema dei diritti umani, si segnala che il Consiglio Diritti Umani ha istituito nel 2012 la figura del Relatore Speciale per la situazione dei diritti umani nella Repubblica di Belarus, che continua a non avere accesso al territorio.