
LINO X. VALÈNCIA I MONTES
(Universidad de Valencia)

*El Tratado de la Unión Rusia-Belarus:
¿tinta sobre papel mojado?*

I. Introducción. El espacio político postsoviético. II. El iter del proceso de integración. III. La posición del resto de Estados de la CEI. IV. Estructura y contenido del Tratado. V. Competencias y actos normativos del Estado Unido. VI. Las instituciones del Estado Unido: A) El Sóviet Supremo Estatal; B) El Consejo de Ministros y el Comité Permanente; C) El Parlamento del Estado Unido; D) El Tribunal del Estado Unido; E) La Cámara de Cuentas. VII. Balance del proceso de integración. VIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN. EL ESPACIO POLÍTICO POSTSOVIÉTICO

El desmembramiento de la Unión Soviética en quince Estados independientes y soberanos ha dado como resultado la formación de un contexto geopolítico de nuevo cuño, caracterizado por la preeminencia de la nueva Rusia sobre el resto de las repúblicas que conformaban el coloso soviético. A este espacio, contemplado desde una perspectiva estrictamente rusa, se le ha venido a denominar el “extranjero cercano”, no sólo por la cercanía física en que se encuentran situados estos países, alrededor de las fronteras rusas, sino también por los lazos y vínculos de todo tipo –históricos, económicos, políticos, culturales...– que unen a estos nuevos Estados con la antigua metrópoli rusa. No resulta extraño escuchar en ámbitos políticos y académicos referirse a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –un Estado federal en teoría– como la continuación histórica y política del Imperio Ruso, y que se identifique a la actual Rusia como la principal amenaza para la supervivencia de los nuevos Estados como tales.

El proceso destructor subsiguiente a la desaparición de la URSS se vio apenas paliado por la creación de una estructura política internacional débil en su concepción integradora, y raquítica en los contenidos materiales que se suponía debía desarrollar. En su primera década de existencia a Comunidad de Estados Independientes ¹ ha servido más como foro de discusión de las enormes divergencias surgidas entre sus componentes que como organismo aglutinador de esfuerzos dirigidos a una mayor integración política y económica de sus Estados miembros. La réplica a este intento fallido de, como mínimo, conservar algunos de los beneficios que supuestamente se derivaban de la anterior pertenencia a un Estado común, ha sido suplida –en particular,

¹ William E. BUTLER: *Russian Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, Cap. 20: “Commonwealth of Independent States”, págs. 626 a 648.

por el gigante ruso–, por el diseño de una nueva estrategia exterior respecto a su “extranjero cercano” en que priman las relaciones bilaterales sobre la amalgama de intereses diversos representados por cada uno de los territorios ex-soviéticos. El fin último quizás sea la articulación de un espacio político lo suficientemente homogéneo que dé paso a alguna estructura política de carácter unificador, aunque este punto todavía es difícil de predecir a tenor de los vientos cambiantes que suelen soplar en el conjunto de las elites políticas de todos estos Estados respecto a su relación con Rusia.

Así, el mapa geopolítico de la antigua URSS se puede compartimentar en varios espacios naturales que a su vez comparten una serie de características y cualidades parejas o comunes. En primer lugar encontramos las tres Repúblicas Bálticas ² –Estonia, Letonia y Lituania–, totalmente desligadas de la fiscalización que ejerció durante dos siglos la potencia rusa, y hoy ya parte integrante de la Unión Europea y de la OTAN. Por otra parte la región del Cáucaso ³ –Armenia, Georgia y Azerbaiyán– sumida toda ella en una serie de conflictos bélicos en la década de los años noventa, algunos de los cuales están todavía hoy latentes, además de haber erigido unos regímenes políticos en esencia inestables, y con la presencia de la crisis chechena agudizadora de sus contradicciones. El Asia Central ⁴ –Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán– representa el tercer conjunto geográfico que combina una multitud de intereses y problemas de difícil catalogación conjunta: satrapías, guerras clánicas, recursos energéticos en disputa, islamismo creciente y, en fin, una tendencia cada vez mayor hacia el autoritarismo ⁵. Por último, tenemos el conjunto eslavo –promotor de la defunción soviética y originador de la CEI– con su apéndice moldavo, en que se deben diferenciar al menos dos actitudes opuestas: la ucraniana y la bielorrusa. Si Ucrania apostó desde un primer momento por consolidar su independencia respecto de Rusia mediante una ruptura cuasi total de las relaciones de dependencia para establecer un nuevo tipo de relaciones bilaterales basado en el principio de igualdad soberana y fijándose más en Occidente que en la “madre” Rusia; Belarús ha optado, al contrario, no sólo por el mantenimiento de unas excelentes relaciones de buena vecindad con la todopoderosa Rusia, sino que incluso ha emprendido el camino de la integración política y económica con sus “hermanos” del este, rompiendo la equidistancia que ha prevalecido en el resto de países surgidos de la debacle soviética. La posición de Moldova ha oscilado desde el rechazo inicial a cualquier acercamiento político hacia Rusia –con la cuestión del Transdniéster de fondo– hasta la actual intensificación de relaciones que la han convertido en socio prioritario en relación a una posible ampliación de la entente ruso-bielorrusa.

En este embrollado sistema de relaciones multilaterales por una parte, y bilaterales por la otra, es donde vamos a situar el análisis de un caso concreto y único en todo el espacio ex-soviético que constituye el proyecto de Unión Rusia-Belarús, que contemplado desde una vertiente estrictamente bilateral, no deja de ser la única

² Anaïs MARIN: “Dix ans de relations russo-baltes. Entre ingérence et recherche de stabilité régionale”, *Le Courrier des Pays de l’Est* n° 1.003 (marzo de 2000), págs. 4 a 16.

³ Silvia SERRANO: “La Russie et le Sud-Caucase. La tentation du retour”, *Le Courrier des Pays de l’Est* n° 1.009 (octubre de 2000), págs. 16 a 28.

⁴ Karen DAWISHA y Bruce PARROT: *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, University of Strathclyde, Glasgow, 1997.

⁵ Martha BRILL OLCOTT: “The New Geopolitics of Central Asia”, *East European Constitutional Review* n° 10/4 (otoño 2001), págs. 103 a 107.

referencia plausible para el resto de estados ex soviéticos en la búsqueda de un posible – aunque de momento poco probable– proceso integrador diez años después de la explosión de la URSS.

II. EL ITER DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

La senda de la integración ⁶ dio comienzo con la elección en 1994 del actual Presidente bielorruso, Aleksánder Lukashenko. La promoción por parte del nuevo mandatario bielorruso de una política exterior volcada hacia Moscú, en contraposición al antiguo equilibrio entre Este y Oeste deficitariamente elaborado por la anterior doctrina exterior bielorrusa, dio su primer fruto con la firma del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre ambos Estados en febrero de 1995. Este tratado no era más que un acuerdo internacional bilateral típico, que con el decurso del tiempo, sin embargo, se ha convertido en el precedente remoto de la actual situación. Con todo, este primer paso pronto fue superado por la firma de un nuevo tratado que por primera vez establecía unos órganos comunes: el Tratado para la Formación de una Comunidad entre la Federación Rusa y la República de Belarús de abril de 1996.

En realidad, el punto de inflexión habría que buscarlo un año más tarde con la firma de un nuevo tratado que dejaba obsoleta la neonata Comunidad. En esta ocasión la denominación de la estructura política pasaba a ser la de Unión. El escueto Tratado sobre la Unión de Belarús y Rusia de abril de 1997 se remitía a la Carta de la Unión de Belarús y Rusia –de igual fecha– para la regulación detallada de los aspectos jurídicos, políticos y económicos que dicha Unión se proponía cumplir. Año y medio después – diciembre de 1998– se concluían dos nuevos acuerdos entre ambos países: el primero sobre un aspecto concreto que desarrollaba una de las estipulaciones del último tratado acerca de la creación de una ciudadanía conjunta –el Tratado sobre la Igualdad de Derechos de los Ciudadanos–, y el otro, la Declaración sobre la Futura Unidad de la Federación Rusa y la República de Belarús.

No contentos con los magros resultados obtenidos en el cumplimiento de las provisiones contenidas en los documentos en vigor, se planteó un nuevo reto ante la población y la clase política de estas naciones con la conclusión en diciembre de 1999 del Tratado para la Creación de un Estado Unido acompañado del Programa de Acción de la Federación Rusa y la República de Belarús. Este último tratado es el que va a captar nuestra atención, ya que se ha erigido en el texto de referencia del proceso en curso al establecer en su art. 70.1 la derogación de los anteriores tratados, englobando y ampliando en su articulado el grueso de las disposiciones contempladas en aquéllos, si bien dando continuidad a los actos aprobados por las estructuras predecesoras en tanto no contradigan los emanados por los nuevos órganos.

⁶ Para un resumen de los principales hitos del proceso de integración remitirse a *Rossiia-Bielorussiya: shagi integriatsii*; *on-line* en <http://www.sinfo.ru/main.php?trid=6620> e *Istoriya sozdaniya*, *on-line* en <http://www.sinfo.ru/main.php?trid=6622>.

Véase igualmente Taras KUZIO: “Virtual Foreign Policy in Belarus and Russia”, *Prism* n° 7/11 (6 de diciembre de 2001), *on-line* en la página de The Jamestown Foundation en http://russia.jamestown.org/pubs/view/pri_007_011_005.htm y “Yeltsin and Lukashenka Sign Union Treaty”, *Monitor* n° 5/227 (8 de diciembre de 1999), *on-line* en la página de The Jamestown Foundation en http://russia.jamestown.org/pubs/view/mon_005_227_000.htm.

El futuro, sin embargo, continúa labrándose en esta prolífica sucesión documental con miras a desarrollar, más si cabe, el apenas asentado sistema legal del ahora Estado Unido [en adelante EU] con la elaboración de sendos proyectos de Acta Constitucional del EU y de los Principios del Acta Constitucional del EU. Con todo, las previsiones respecto de su aprobación definitiva son difíciles de fijar a causa de la ralentización que el proceso integrador ha empezado a sufrir desde la llegada de Vladímir Putin a la presidencia rusa, y por la falta de implementación de buena parte de las disposiciones referentes a la construcción del sistema institucional del EU⁷.

En todo este breve pero intenso proceso hay que reparar en dos hechos simbólicamente significativos. El primero de ellos es el protagonismo asumido por parte de los líderes políticos máximos de ambos Estados, es decir, de sus Presidentes. La coincidencia temporal de Lukashenko y Yel'tsin como jefes de Estado de Belarús y de Rusia, respectivamente, sirvió para dar un gran espaldarazo al proceso de unión, si bien el impulso al mismo vino más del Presidente bielorruso que de su homólogo de Moscú. El respaldo de Yel'tsin a la idea, alimentado por los beneficios políticos que pensaba encontrar en esta coalición eslava tanto en el interior de Rusia –la conmemoración de pasadas glorias–, como en el exterior “más cercano” –la imagen de una Rusia resuelta a enderezar su errante política respecto a las repúblicas ex soviéticas–, fue en el fondo más aparente que real por causa de la obstinación bielorrusa por no perder un ápice de su soberanía y la instrumentación que está llevando a cabo la nueva elite política rusa en el proceso como demostración de su posición de preeminencia respecto a su entorno geopolítico.

El segundo de los trazos que denotan la importancia de los símbolos en el mundo político es el referente al uso terminológico de las palabras. La sensación de que se ha producido un gran progreso en el camino de la integración de ambos Estados ha venido reflejado por la variación en la denominación oficial de la estructura que acoge dicho proceso. Si en un principio comenzó denominándose “Comunidad” (*Soobshchestvo*), lo que indica unos lazos de unión más bien laxos, esta denominación fue substituida por otra con una auténtica connotación de fuerte ligazón –“Unión” (*Soyuz*)–; para finalizar instituyendo un término de rígidos límites –en teoría– más allá de los cuales se halla la soberanía del resto de naciones: “Estado Unido” (*Soyuznoye Gosudarstvo*).

En todo caso vale la pena dejar claro desde un primer momento que el actual EU no constituye un auténtico Estado a pesar de tan pomposo nombre, y que muy lejos de ser unitario, ni siquiera se acerca a una distribución territorial del poder de carácter federal, y ni tan sólo una mera confederación. El EU es un sujeto de Derecho internacional, al igual que los Estados miembros que lo forman, al estilo de una organización internacional con destacados caracteres integradores (véase la Unión Europea), pero dista mucho todavía de ser un único Estado.

⁷ El texto íntegro de estos tratados se haya disponible para su consulta en el sitio de internet que mantiene el Estado Unido en: <http://www.sinfo.ru/main.php?trid=28>. En esta misma página se encuentran todos los documentos jurídicos referentes a la evolución del EU en materias tan variadas como la integración económica, la actividad educativa, científica, cultural y social, los órganos institucionales, la actividad exterior, la integración militar y administrativa, y la reforma legislativa y judicial entre los más destacados campos de actuación del EU.

III. LA POSICIÓN DEL RESTO DE ESTADOS DE LA CEI

La reacción a la firma del último tratado entre la Federación Rusa y la República de Belarus por parte de los restantes Estados de la CEI no se hizo esperar. A los pocos días de consumarse el hecho, prácticamente todos los miembros de la CEI expresaron de manera oficial o extraoficial su postura en relación a la nueva expectativa que se creaba con el nacimiento del EU. Las reacciones de moderación han sido, sin duda, las dominantes, a la espera de la evolución de los acontecimientos futuros concernientes a la implementación de las cláusulas del tratado. Sin embargo, dos Estados rompieron la regla al optar por el silencio: el “sultanato” de Turkmenistán, propiedad exclusiva del Presidente Niazov, y el “protectorado” ruso de Tayikistán. Este aparente desinterés resulta lógico si tenemos en cuenta que la dirección política de ambos Estados se encuentra absorta –si bien por motivos radicalmente diferentes– en su propia incompetencia: el líder turkmeno pensando en el modo de acrecentar su poder ya de por sí omnímodo, y los dirigentes tayikos rumiando la fórmula magistral de cómo arañar las migajas de un poder fraccionado en múltiples vectores que imposibilita el triunfo final de un clan sobre los demás⁸. Ante la ausencia de declaraciones de estos actores que en poco –o en nada– pueden influir en el devenir político del conjunto de Estados postsoviéticos, bastará con que comentemos cuál ha sido la posición individual de los restantes Estados de la CEI⁹.

A) Ucrania. El gran ausente a los ojos de los socios en el tratado es el tercer gran Estado eslavo, sin cuya participación a duras penas podrá tener éxito la aventura ruso-bielorrusa. No obstante, Ucrania no se ha mostrado dispuesta en ningún momento a participar en una integración que vaya más allá del laxo marco de la CEI. Leonid Kuchma se mostró tajante al declarar que “no jugaría” con la Unión ruso-bielorrusa, además de reafirmar la voluntad del Estado ucraniano de continuar en un “camino de desarrollo independiente”. Estas palabras fueron corroboradas posteriormente por el Ministro de Asuntos Exteriores ucraniano al poner énfasis en que Ucrania sólo colaboraría con Rusia y Belarus en su calidad de Estados independientes en el marco del Derecho internacional, pero en ningún caso con el EU. Estas declaraciones, efectuadas poco después de la firma del Tratado, se han visto reforzadas tras la derrota electoral de las fuerzas de la izquierda ucraniana, valedoras del acceso de su país al EU. Mientras prevalezca en Kiev la opción nacionalista, representada en buena medida por las fuerzas liberales, resultará hartamente difícil ver a Ucrania comprometida en un proceso de integración que ponga en peligro su identidad nacional y su independencia.

⁸ Kathleen COLLINS: “Clans, Pacts, and Politics in Central Asia”, *Journal of Democracy* n° 13/3 (julio de 2002), págs. 135 a 152.

⁹ THE JAMESTOWN FOUNDATION: “Russia-Belarus Union Finds No Takers”, *Monitor* n° 5/232 (15 de diciembre de 1999), *on-line* en http://russia.jamestown.org/pubs/view/mon_005_232_000.htm; “A General ‘NYET’ to the Russia-Belarus Union”, *Monitor* n° 5/233 (16 de diciembre de 1999), *on-line* en http://russia.jamestown.org/pubs/view/mon_005_233_000.htm, así como “Enlargement of the Russia-Belarus Union?: CIS Countries Say ‘NO, Thanks’”, *Fortnight in Review* n° 5/24 (17 de diciembre de 1999), *on-line* en http://russia.jamestown.org/pubs/view/for_005_024_001.htm y Elena CHINYAEVA: “Russia in the CIS: The High costs of Expansion”, *Prism* n° 7/3 (30 de marzo de 2001), *on-line* en la página de The Jamestown Foundation en http://russia.jamestown.org/pubs/view/pri_007_003_005.htm.

B) Moldova. La primera reacción de las autoridades moldavas fue la de la prudencia, al acoger favorablemente la firma del tratado con miras a una mayor cooperación económica y comercial entre los países de la CEI. Ahora bien, la situación moldava ha sufrido un vuelco a raíz de la victoria comunista y la elección de V. Voronin para la Presidencia del Estado. Si bien los comunistas son proclives a una más amplia colaboración con los antiguos países soviéticos, no es menos cierto que mientras subsista irresoluto el litigio ruso-moldavo del Transdniéster ¹⁰ se verá entorpecida la posible adhesión de Moldova al EU. A ello habría que sumar el desencanto del Presidente moldavo, puesto de manifiesto en las declaraciones por las que calificaba la Unión de “muchas palabras pero poca acción real”.

C) Armenia ¹¹. Más allá de las excelentes relaciones militares ruso-armenias resulta improbable un acercamiento político encaminado a la inclusión de Armenia en el eje del EU. Así lo declaró Robert Kocharian al afirmar que el acceso de Armenia al EU “no estaba en la agenda política”. Cuestión distinta es la posición de los comunistas armenios, que incluso han promovido la recolección de firmas entre el electorado en pro de la Unión.

D) Georgia. El complicado equilibrio que debe mantener Georgia en sus relaciones con Rusia –acusaciones de connivencia con los “terroristas” chechenos, separatismo abjasio ¹² y osetio, implícitamente apoyado desde Moscú, y una guerra civil todavía latente– impidieron a E. Shevardnadze cualquier movimiento de aproximación hacia Rusia. Asimismo la presencia occidental en Georgia muestra a las claras la opción occidentalista del Gobierno georgiano y el rechazo a participar en cualquier formación estatal en el seno de la CEI. Hay que recordar, en este punto, que Georgia fue el último Estado en adherirse a la CEI, lo que muestra su desconfianza hacia una unión que en teoría va más allá de su simple pertenencia a la CEI. De nuevo los comunistas parecen ser los únicos prestos a defender tal posibilidad.

E) Azerbaiyán ¹³. La reacción azerí ha sido similar a la georgiana. Volcado a Occidente y resentido del apoyo ruso a Armenia por el conflicto del Alto Karabaj, los líderes azerís no han pasado de calificar la firma del tratado como “un asunto interno que concierne al derecho soberano de todo Estado de unirse a pactos y uniones de acuerdo con sus intereses nacionales”. La visión azerí gira ahora en torno a una alianza estratégica con Turquía que dé salida directa al

¹⁰ Un comentario a la ambigua situación en que se encuentra este territorio, al igual que Abjasia, Osetia del Sur y el Alto Karabaj se puede consultar en Charles KING: “Eurasia’s Nonstate States”, *East European Constitutional Review* n° 10/4 (otoño 2001), págs. 99 a 102.

¹¹ Michèle KAHN: “Arménie. Un équilibre fragile”, *Le Courrier des Pays de l’Est* n° 1.020, (noviembre-diciembre de 2001), págs. 4 a 16.

¹² Michel GUÉNEC: “L’Abkhazie, république autonome de Géorgie. Entre dérives mafieuses et conflit ethnique”, *Le Courrier des Pays de l’Est* n° 1.018 (septiembre de 2001), págs. 36 a 47.

¹³ Para una visión de la situación política en Azerbaiyán ver Svante E. CORNELL: “Democratization Falts in Azarbaijan”, *Journal of Democracy* n° 12/2 (abril de 2001), págs. 118 a 131.

petróleo del Caspio, evitando la influencia rusa, y ganándose la confianza de Occidente.

F) Kazajistán. La frialdad con que fue recibida la noticia de la firma del tratado en Astaná es quizás el hecho más sorprendente en el conjunto de reacciones de los estados de la CEI. Tradicional aliado ruso, Nazarbayev se desmarcó con prontitud de cualquier pretensión de involucrar a la nación kazaja en “cualquier unión política en el marco de la CEI”, reclamando, en cambio, una mayor colaboración económica en el seno de la Unión Aduanera creada apenas unos años antes. En cualquier caso el Gobierno kazajo deberá resistir las acometidas en favor de la Unión provenientes de los comunistas y de la numerosa población rusa a poco que sea exitosa la evolución del EU.

G) Uzbekistán. La actitud del presidente uzbeko Karimov al declarar la posición de Uzbekistán respecto del EU puede parecer tajante si se tiene en cuenta la contundencia con que remarcó que su país no contemplaba la posibilidad de adherirse a ninguna unión política, económica o militar en el espacio ex soviético, y que las relaciones con Rusia se desarrollarían desde una perspectiva puramente bilateral. De hecho, esta actitud puede continuar de este modo, en tanto no se vea amenazada su posición al frente del ejecutivo uzbeko y mantenga la apuesta occidentalista de apoyo a la lucha antiterrorista de carácter islámico¹⁴.

H) Kirguizistán. Las declaraciones de las autoridades kirguizas rememoran los viejos tiempos de la Unión Soviética al calificar como “un ejemplo para otros Estados de la CEI” la iniciativa ruso-bielorrusa. Con todo, estas palabras no han tenido correlato alguno en el plano de los hechos, puesto que no han pasado de ser una mera alabanza hacia un acto que de ninguna manera iba a ser seguido por el Estado kirguizo.

En suma, el escaso entusiasmo que ha suscitado el hermanamiento ruso-bielorruso entre los restantes Estados de la CEI –en principio los más proclives a constituirse partes de una ulterior ampliación– se refleja en el nulo eco que ha obtenido hasta la fecha la provisión recogida en el art. 65 del Tratado, que prevé la adhesión de nuevos sujetos de Derecho internacional al EU bajo unas condiciones mínimas: la asunción de los fines y principios del EU, así como de las obligaciones que se desprendan del Tratado.

El temor hacia la más que probable preponderancia rusa en una Unión ampliada, junto a la consiguiente modificación, tras diez años de independencia, de los intereses estratégicos prioritarios en política exterior de éstos –inmersión en la comunidad internacional, apertura hacia Occidente en busca de mercados y beneficios comerciales que reactiven sus economías– convierten la opción rusa en un enfoque de segundo orden. De hecho, ni tan sólo Rusia ha prestado un gran interés en promover el EU entre sus probables socios, al preferir una política de presión mediante el ejercicio de relaciones bilaterales directas o, en todo caso, dentro del marco de acuerdos

¹⁴ Un panorama de la perspectiva democrática de los musulmanes en Asia Central se halla en Richard ROSE: “How Muslims View Democracy: Evidence from Central Asia”, *Journal of Democracy* n° 13/4 (octubre de 2002), págs. 102 a 111.

multilaterales forjados en el seno de la CEI en que, por otra parte, se da total libertad a sus miembros para su participación ¹⁵. Así, la política exterior rusa respecto al “extranjero cercano” ha perseguido como objetivo principal la hegemonía política y económica sobre estos países, es decir, su conversión en una auténtica potencia regional capaz de hacer frente a las acometidas occidentales encaminadas a alinearlos en las filas occidentales en defensa de influencias e intereses económicos contrapuestos a los de Rusia. La reconstrucción del espacio soviético desde la órbita rusa no se centra, por tanto, en una esfera política regeneradora a ultranza de la extinta URSS, sino en cualquier caso un concepto pragmático de recuperación del terreno y las oportunidades perdidas a nivel económico y de seguridad militar ¹⁶.

IV. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL TRATADO

El Tratado para la Creación de un Estado Unido está dividido en siete títulos que engloban un total de 71 artículos. La parquedad de la redacción en comparación con el Tratado de la Unión Europea, o simplemente con el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), al que en cierto modo emula, es evidencia de un compromiso que se halla apenas en su fase inicial –o quién sabe si no ya terminal, después del cruce de declaraciones entre los máximos dirigentes de ambos Estados miembros acaecida este verano y de las que posteriormente nos haremos eco–. Si la regulación recogida en el Tratado de la Comunidad Europea es, de un modo u otro exhaustiva, acontece todo lo contrario en las

¹⁵ Tratado de Seguridad Colectiva de 1992, Concepto de Seguridad Colectiva de 1995, Tratado para la Protección Conjunta de las Fronteras de 1995, Tratado de Defensa Aérea Conjunta de 1995, Estatuto sobre las Fuerzas Colectivas de Pacificación de 1996, Unión Económica de 1993, Unión de Pagos de 1994 y Unión Aduanera de 1996. De todos estos acuerdos internacionales en el marco de la CEI sólo Rusia, Kirguizistán, Tayikistán y Belarús son sujetos parte en todos ellos.

¹⁶ Para una visión de la política exterior rusa en relación a los estados de la CEI ver: Mark WEBER: “Russian Policy Towards the Soviet Successor States”, en Mike BOWKER y Cameron ROSS (eds.): *Russia after the Cold War*, Longman, Harlow, 2000, págs. 239 a 257; Alexei MALASHENKO: “Putin in the Post-Soviet Space”, [*Carnegie Endowment for International Peace*] *Briefing Papers* n° 2/9 (julio de 2000), *on-line* en <http://pubs.carnegie.ru/english/briefings/2000/issue07-00.asp>; Elena CHINYAEVA: “Belarus at the Political Crossroads”, *Prism* n° 6/12 (20 de diciembre de 2000), *on-line* en http://russia.jamestown.org/pubs/view/pri_006_012_007.htm; Arkady MOSHES: “Russia’s Belarus Dilemma”, *Program on New Approaches to Russian Security, Policy Memo Series* n° 182 (2000), *on-line* en <http://www.fas.harvard.edu/~ponars/POLICY%20MEMOS/Moshes182.html>; y “Russian Policy Towards Ukraine, Belarus, and Baltic States in the Putin Era”, *Program on New Approaches to Russian Security, Policy Memo Series* n° 123 (2000), *on-line* en <http://www.fas.harvard.edu/~ponars/POLICY%20MEMOS/Moshes123.html>; y Arkady CHEREPANSKY: “Belarus and Ukraine: in the Middle and Nowhere”, *Russia and Eurasia Review* n° 1/1 /4 de junio de 2002), *on-line* en la página de The Jamestown Foundation en http://russia.jamestown.org/pubs/view/rer_001_001_004.htm.

Entre nosotros, pueden verse las sucesivas aportaciones de Cesáreo R. AGUILERA DE PRAT: “Rusia y la CEI: ¿relaciones de política exterior o interior?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* n° 42 (1998), págs. 7 a 20; y “Rusia y los conflictos bélicos en la CEI”, en Antonio COLOMER y Carlos FLORES JUBERÍAS (eds.): *Rusia, en vísperas de su futuro*, Universidad de Valencia, Valencia, 2002, págs. 199 a 210.

disposiciones plasmadas en el Tratado del EU. En este trabajo nos referiremos, únicamente de manera general, a los aspectos económicos formulados por el Tratado, prestando una mayor atención, por contra, a la esfera jurídico-política y en especial a los asuntos institucionales, tales como el diseño de las instituciones comunes y el rol que desempeña cada una de ellas en el entramado de relaciones interinstitucionales, o las características de los actos jurídicos emanados por los órganos del EU.

Así, el Título I está dedicado a las disposiciones generales, que a su vez se reparten en dos capítulos, consagrados el primero a los fines y principios del EU, y el segundo a la ciudadanía.

Entre los fines y principios del EU destaca la referencia inequívoca a la creación de un espacio económico único y a la utilización de los mecanismos de mercado para el buen funcionamiento de la economía (art. 2.1, pfo. 2). En este punto cabría preguntarse cuáles han sido los avances experimentados por la excesivamente intervenida economía bielorrusa hacia el libre mercado, así como poner de relieve las escasas muestras de superación exhibidas por las autoridades bielorrusas de la fase primigenia en un periodo de transición de una economía socialista a otra de cariz capitalista. La observancia de los derechos fundamentales y de las libertades de la persona (art. 2.1, pfo. 3) se convierte en otra cuestión controvertida a la luz de los acontecimientos verificados en Rusia –pensemos, especialmente, en Chechenia– o de la persecución desplegada por el Gobierno bielorruso contra los medios de comunicación independientes de su país. El Estado democrático y de Derecho figura entre los principios del EU (arts. 1 y 5); pero qué decir del giro autoritario protagonizado por Lukashenko desde su investidura ¹⁷: solo hay que recordar la controvertida derogación de la Constitución Bielorrusa de 1994 para ser sustituida por la de 1996 –más “cómoda” para los intereses presidenciales ¹⁸–, o la lucha encarnizada mantenida con la OSCE en relación a las elecciones presidenciales ¹⁹ de 2001, hechos todos ellos ilustrativos del débil asentamiento de la democracia en la República de Belarus.

Por otra parte, en el art. 3.1 se reconoce la igualdad soberana de los Estados miembros [en adelante EM]. Pero a nadie se le escapará la influencia rusa en los asuntos

¹⁷ Steven E. EKE y Taras KUZIO: “Sultanism in Eastern Europe: The Socio-Political Roots of Authoritarian Populism in Belarus”, *Europe-Asia Studies* n° 52/3 (2000), págs. 523 a 547; Volodymyr ZVIGLYANICH: “The Lost World: Belarus as a Model of Political Necromancy”, *Prism* n° 5/10 (21 de mayo de 1999), *on-line* en http://russia.jamestown.org/pubs/view/pri_005_001_004.htm; Andrei PIONTKOVSKY: “Who Lost Belarus”, *Prism* n° 5/2 (29 de enero de 1999), *on-line* en http://russia.jamestown.org/pubs/view/pri_005_002_003.htm y Ramunas DAVIDONIS: “The Challenge of Belarus, and European Responses”, [*The Institute for Security Studies*] *Occasional Papers* n° 29 (julio de 2001).

¹⁸ Sobre la una y sobre la otra consúltese Nadezhda A. MIJALIOVA: “La Constitución bielorrusa de 1994 y el desarrollo de los procesos sociopolíticos en la República”, en Carlos FLORES JUBERÍAS (ed.): *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales / Institució Valenciana d’Estudis i Investigació, Madrid, 1997, págs. 689 a 710; al que sigue un “Post Scriptum: la Constitución bielorrusa de 1996” (*ibidem*, págs. 710 a 717) firmado por el editor de la obra.

¹⁹ OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS: *International Limited Election Observation Mission. 2001 Presidential Election in the Republic of Belarus*, OSCE, Varsovia, 2001; Jean-Charles LALLEMAND: “Biélorussie 2000-2001. Un Président à l’heure des choix”, *Le Courrier des Pays de l’Est* n° 1.020 (noviembre-diciembre 2001), págs. 31 a 45; Taras KUZIO: “Soviet-Style Election Held in Belarus”, *Prism* n° 7/9 (30 de septiembre de 2001) *on-line* en http://russia.jamestown.org/pubs/view/pri_007_009_001.htm.

internos de Belarús, ni tampoco la preeminencia que ejerce Moscú en el tratamiento de los asuntos del EU; no en balde Rusia es infinitamente superior económicamente a Belarús, además de poseer una población quince veces superior a la bielorrusa. Por tanto, la igualdad se torna formal a la hora de departir los asuntos competencia del EU en el proceso negociador; un ejemplo de lo cual nos lo brinda la decisión de introducir el rublo ruso como moneda del EU para el año 2005, y la institución del Banco Central de la Federación Rusa como el centro emisor ²⁰. En todo caso, cada EM conservará la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la estructura estatal y la Constitución (art. 6.1) como atributos inalienables de su estatalidad. Un último apunte – testimonial, pero revelador de la ascendencia rusa sobre el EU–, ha sido el hacer del ruso la lengua de trabajo, a pesar de la cooficialidad de ambas lenguas (art. 11).

El Capítulo II establece la ciudadanía del EU y la configura de manera similar a la de la Unión Europea: para ser ciudadano del EU se debe ser ciudadano de uno de los EM, rigiendo a este respecto la complementariedad y la simultaneidad. La adquisición de la ciudadanía de un EM vendrá determinada por la legislación nacional del mismo, por lo que nadie podrá convertirse en ciudadano del EU sin previamente haber adquirido la ciudadanía de un EM. Se proclaman además la igualdad de derechos y obligaciones – con las excepciones previstas por las legislaciones internas de los EM o los acuerdos entre éstos–; el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento del EU, el derecho de acceso a cargos públicos en los órganos del EU (art. 14); y la protección diplomática y consular (art. 15). Para la defensa de los derechos y libertades fundamentales se creará la Comisión para los Derechos de la Persona, que en buena medida deberá responder en su actividad a los parámetros establecidos para instituciones semejantes en la comunidad internacional –véase Defensor del Pueblo Europeo.

Los Títulos III y IV están dedicados, respectivamente, a los principios para la formación de un espacio económico único y al presupuesto del EU. La intención de establecer un mercado común que garantice la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y fuerza de trabajo nos recuerda, de nuevo, a las ya clásicas libertades comunitarias, así como la introducción de una moneda única emitida por un centro emisor único, a lo que hemos aludido anteriormente. Para realizar esta integración económica se pondrá en marcha, asimismo, un espacio aduanero único que, a buen seguro, rivalizará con la Unión Aduanera ya existente en el marco de la CEI. En cualquier caso las provisiones reflejadas en el Tratado no pasan de ser meros principios que han de ser implementados a través de acuerdos entre los EM y la regulación que derive de los actos jurídicos del EU. Respecto al presupuesto cabe indicar que el grueso de éste se formará mediante las asignaciones directas que acuerden los EM y que deberá ser equilibrado, prohibiéndose por tanto la incursión en déficit.

Las disposiciones finales quedan enmarcadas en el Título VII (arts. 61 a 71), donde se agrupan una serie de previsiones difíciles de enmarcar en los títulos restantes o bien de carácter transitorio. El art. 61 prevé la necesidad previa de modificación de las constituciones de los EM en caso de que sea imprescindible una reforma constitucional

²⁰ Valentinas MITE: “Russia/Belarus: Union Will Never Be An Equal Marriage”, *RFE/RL Weekday Magazine* de 20 de junio de 2002, on-line en <http://www.referl.org/nca/features/2002/06/20062002144603.asp> y Dmitri TRENIN: “The Belarus-Russia Integration Drive: Toward a Union of Independent States”, [*Moskovskovo Tsentra Karnegi*] *Briefing Papers* nº 1 (enero de 1999), on-line en <http://pubs.carnegie.ru/english/briefings/1999/issue01-99.asp>.

que habilite la entrada en vigor de las disposiciones del Tratado, en un proceso progresivo de aplicación, sin especificar cuáles son estas disposiciones. Esta cuestión se ha zanjado hábilmente remitiéndose a la amorfa fórmula “cuya ejecución gradual [de las disposiciones] podrá exigir la introducción de enmiendas o complementaciones en las constituciones de los EM”, circunstancia que por el momento todavía no se ha dado.

El siguiente artículo está referido a la aprobación de un Acta Constitucional del EU, en proceso de elaboración en la actualidad, que deberá ser aprobada por el Parlamento del EU, tras lo cual pasará a ser examinada por los parlamentos nacionales de los EM y sometida a referéndum en ambos Estados a fin de su aprobación definitiva. Esta Acta deberá establecer el sistema estatal y jurídico del EU sobre la base del actual Tratado. Por último, se especifica que las enmiendas al presente Tratado (art. 66) se formalizarán en tratados separados y estarán sujetas a la ratificación de los EM, pasando anteriormente la criba del Sóviet Supremo Estatal (órgano máximo del EU) sin cuyo consentimiento no se podrán tramitar.

Respecto a la adhesión de nuevos Estados al EU, éstos deberán contar con la anuencia del Parlamento y del Sóviet Supremo Estatal, así como de los Estados miembros fundadores (arts. 40 y 65). Al contrario de lo que sucede en el TUE, que guarda silencio sobre la eventualidad de la retirada de un Estado miembro, el Tratado autoriza de forma expresa el abandono por un EM de la estructura del EU. Los requisitos son en principio sencillos: comunicación del deseo de retirarse y aprobación por referéndum en el Estado que plantee dicha cuestión. La retirada se hará efectiva transcurridos 18 meses desde la aprobación popular (art. 67). No será menester señalar que todavía no se ha producido la demanda de adhesión ni de retirada de ningún Estado.

Los restantes títulos –II, V y VI– son los dedicados a cuestiones competenciales, orgánicas y normativas, y serán abordados por separado a continuación.

V. COMPETENCIAS Y ACTOS NORMATIVOS DEL ESTADO UNIDO

Dentro del Título II se enumera la relación de competencias que recaerán en el ámbito de actuación del EU. Estas competencias serán de dos tipos: bien exclusivas de las instituciones del Estado Unido, bien compartidas entre éstas y los EM. Asimismo se ha insertado una cláusula residual a fin de que quede reflejada de manera palmaria la intención de los EM de no ceder al EU más que aquellas competencias recogidas explícitamente en el articulado, para reservarse en su plenitud el resto (art. 19).

De este modo serán de la exclusiva gestión del EU, entre otras, las siguientes materias: la creación de un espacio económico único y su base jurídica; la política monetaria y fiscal; las reglas para la defensa de la competencia y la protección de los derechos de los consumidores; los sistemas de transporte y energía; algunos aspectos relacionados con la industria militar (como son la distribución de pedidos, el abastecimiento y los suministros); la política comercial y aduanera respecto a terceros países y la legislación sobre inversiones foráneas; el presupuesto del EU y la administración de sus bienes; la actividad internacional y los acuerdos con terceros respecto a las materias de su gestión exclusiva; la política fronteriza; pesos y medidas; y el establecimiento del sistema institucional del EU. La brevedad del listado es signo inequívoco del acuerdo sobre mínimos alcanzado por ambos Estados.

Las materias de gestión conjunta no son más amplias, pero sí más vagas en su formulación práctica al asentarse la mayoría de ellas sobre conceptos difusos tales como

“colaboración”, “cooperación”, “fortalecimiento”, “coordinación” o “promoción”. A modo de breviario se pueden citar las siguientes materias: la admisión de nuevos Estados; la política exterior; el fortalecimiento de la CEI; la política de defensa, fuerzas armadas y producción militar; los asuntos militares internacionales y fronterizos; las reformas democráticas y la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales; la armonización de las legislaciones internas; la protección del medio ambiente y la seguridad ecológica; el desarrollo de la ciencia, tecnología, educación y cultura; la política social; y la lucha contra el terrorismo, la delincuencia, la corrupción y el tráfico de drogas.

La gran duda que surge en este estadio es cómo se va a llevar a cabo la aplicación de las competencias atribuidas al EU, es decir, a través de qué medios materiales y normativos se van a implementar las políticas. La utilización del Derecho derivado –en terminología comunitaria– brilla por su insuficiencia –apenas se ha emitido alguna *postanovleniye*–, recayendo el grueso de la legislación en vigor sobre los acuerdos –*soglasheniye*– de los EM. La justificación de este abuso al recurso de los acuerdos intergubernamentales, en detrimento de la normativa propia del EU, puede ser defendida si tenemos en cuenta el escaso tiempo transcurrido desde la firma del Tratado, además de que no se han constituido aún todos los órganos previstos en el mismo –en particular el Parlamento.

Por otra parte, los actos normativos que deberán emanar las instituciones del EU se relacionan y definen en el Título VI. Continuando en la línea de similitudes con el TUE, la amalgama de actos previstos son los siguientes: leyes, bases de la legislación, decretos, disposiciones (*postanovleniya*), directivas, resoluciones, recomendaciones y consideraciones (art. 58). Ahora bien, se diferencian los actos que podrán ser adoptados según se actúe sobre las materias de gestión exclusiva del EU (leyes, decretos, disposiciones o *postanovleniya* y resoluciones–, y aquellos otros que recaigan en la esfera de las competencias compartidas (bases de la legislación, directivas y resoluciones) para cuya ejecución será necesaria la aprobación de normas internas por los EM (art. 59).

Se echa en falta una definición clara y diáfana de los caracteres que debe revestir cada acto, ya que únicamente se alude a la obligatoriedad de éstos. Así, las leyes y decretos de aplicación general serán obligatorios en todas sus partes y se aplicarán directamente en todo el territorio del EU, y en caso de colisión con las normas de una ley interna de los EM gozarán de primacía; no así en caso de contradicción con las normas constitucionales, por los que aquéllos restarán inaplicados.

Respecto a las disposiciones (*postanovleniya*), éstas serán obligatorias en todas sus partes para el Estado o persona física o jurídica a que vayan dirigidas, mientras que las directivas también serán obligatorias para el Estado a que vayan dirigidas con la reserva de éste de la libertad de elección de los medios y la forma de su aplicación. Por último, las resoluciones se configurarán como los actos conducentes a garantizar la actividad de los órganos del EU. En relación a las bases de la legislación, las recomendaciones y las consideraciones se guarda un total silencio.

A pesar del parecido terminológico con los actos normativos de la UE no hay que caer en la tentación de asimilarlos. En el ámbito comunitario no existen, por ejemplo, leyes, mientras que el reglamento comunitario podría quedar subsumido en los decretos del EU, existiendo cierta coincidencia entre las directivas de ambas estructuras políticas, o las disposiciones (*postanovleniya*) con la decisión comunitaria. No obstante la resolución sería un acto genuino del EU.

VI. LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO UNIDO

Regulado en el Título V del Tratado, el diseño institucional del EU se construye a partir de varios órganos a los cuales se les va a dotar de unas funciones orientadas al cumplimiento de los fines para los que se ha constituido el EU. La estructura orgánica se articula en cinco instituciones principales y una subsidiaria. Las principales son el *Sóviet* Supremo Estatal [en adelante SSE], el Parlamento, el Consejo de Ministros –dentro del cual se sitúa el Comité Permanente como organismo subsidiario–, el Tribunal y la Cámara de Cuentas. De estas seis instituciones, hasta hoy tan sólo han sido constituidas tres, que van a coincidir –guardando las necesarias reservas con el concepto de separación de poderes– con las instancias ejecutiva: el SSE, el Consejo de Ministros y el Comité Permanente. Tanto el Parlamento, como el Tribunal y la Cámara de Cuentas están en proceso de formación, lo que no ocurrirá definitivamente hasta la constitución final del propio Parlamento. Veamos individualizadamente cada una de estas instituciones.

A) El *Sóviet* Supremo Estatal

El primero de los capítulos está dedicado al órgano superior del EU, cuya composición será paritaria entre ambos EM (art. 34). Pertencerán de pleno derecho a esta institución los jefes de Estado, los primeros ministros y los presidentes de las cámaras legislativas de los EM ²¹. Además en sus sesiones tomarán parte también el Presidente del Consejo de Ministros del EU, el Presidente del Tribunal y los Presidentes de las cámaras del Parlamento del EU. Esta abundante representación resulta excesiva si tenemos en cuenta que la adopción de los actos del SSE requiere la aprobación por unanimidad de los EM expresada mediante el voto ejercido por sus respectivos jefes de Estado, lo que equivale a que cada EM posea un voto y cuente con derecho de veto, aunque el no consentimiento debe manifestarse de forma expresa, dando lugar a la duda de si la abstención implica rechazo o voluntad afirmativa en la adopción del acto (art. 37). El criterio de la unanimidad, en cambio, debe implicar la manifestación a favor del acto de ambos Estados.

Dentro de sus competencias, el SSE emitirá decretos, disposiciones (*postanovleniya*) y directivas (art. 35.3).

Al SSE se le reservan las funciones principales de la dirección política del EU puesto que a él se encomienda la resolución de los principales asuntos acerca de la evolución de éste. En otros términos, el SSE va a ser el órgano que determinará las

²¹ En noviembre de 1992, la composición del *Sóviet* Supremo era la siguiente: Aleksandr Lukashenko (Presidente de la República de Belarús y Presidente del SSE), Vladimir Putin (Presidente de la Federación Rusa), Mijail Kasiánov (Primer Ministro de la Federación Rusa), Genadi Novitski (Primer Ministro de la República de Belarús), Sergei Mironov (Presidente del Consejo de la Federación de la Asamblea Federal de la Federación Rusa), Genadi Seleznirov (Presidente de la *Duma* Estatal de la Asamblea Federal de la Federación Rusa), Aleksandr Voitovich (Presidente del Consejo de la República de la Asamblea Nacional de la República de Belarús), y Vadim Popov (Presidente de la Cámara de Representantes de la Asamblea Nacional de la República de Belarús).

directrices fundamentales de la política a seguir por el EU en todos los campos que considere oportunos. Asimismo, tendrá funciones supervisoras de las actuaciones del resto de órganos, ya que estarán sometidos a su ratificación la aprobación del presupuesto y las cuentas de su ejecución, los tratados concluidos por el EU o la formación de las instituciones restantes y la convocatoria de las elecciones al Parlamento.

El Presidente del SSE será en principio uno de los jefes de Estado de los EM y su elección se basará sobre un criterio rotatorio (art. 36). Ahora bien, la apostilla final de este artículo establece la posibilidad de variar las reglas de la elección presidencial de común acuerdo entre los dos Estados. Sin duda, la inclusión de tal precepto obedece a la ambición no oculta del Presidente bielorruso de convertirse algún día en Presidente del EU, ampliando de esta manera su poder sobre todo el territorio ruso. En este caso, la lógica dicta que la elección se realizaría por votación directa de los ciudadanos del EU entre aquellos candidatos que se presentasen a los comicios. Debido a la gran popularidad de Lukashenko entre la ciudadanía rusa, al menos hasta la ascensión al poder de Putin, no era descabellada la idea del líder bielorruso de verse como máximo dirigente de un Estado que no era el suyo, aunque lo viese como propio.

B) El Consejo de Ministros y el Comité Permanente

El Consejo de Ministros se configura como el órgano ejecutivo del EU y en su composición reunirá al Presidente del Consejo de Ministros del EU, a los jefes de Gobierno y a los ministros de asuntos exteriores, economía y finanzas de los Estados miembros, y al Secretario Estatal, así como a los principales directores de los órganos funcionales del EU²². A las sesiones del Consejo de Ministros podrán ser invitados los directores de los bancos centrales de los EM y el resto de ministros de aquéllos. El nombramiento del Presidente lo llevará a cabo el SSE y podrá recaer en la persona del Primer Ministro de uno de los EM sobre una base rotatoria. En cualquier caso, la figura clave en la composición del Consejo de Ministros va a corresponder al Secretario, que ejercerá las funciones en ausencia de éste, además de corresponderle la dirección del Comité Permanente. La importancia de este cargo se constata en el procedimiento de su elección, que no va a dejarse en manos del mismo Presidente del Consejo de Ministros, sino que será el SSE –a propuesta de éste– quien decida la persona que vaya a ocupar el cargo²³.

²² En la fecha antedicha, y hasta un completo desarrollo de la Administración del EU, eran miembros del Consejo de Ministros: Mijail Kasiánov (Presidente del Consejo de Ministros y Primer Ministro de la Federación Rusa), Genadi Novitski (Primer Ministro de la República de Belarús), Pavel Borodin (Secretario Estatal y suplente del Presidente), Iván Ivanov (Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa), Mijail Jvostov (Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Belarús), German Gref (Ministro de Economía de la Federación Rusa), Andrei Kobiakov (Ministro de Economía de la República de Belarús), Aleksei Kudrin (Ministro de Finanzas de la Federación Rusa), y Nikolai Korbut (Ministro de Finanzas de la República de Belarús).

²³ La elección del Secretario recayó en Pavel Borodin, político de dilatada experiencia en las arenas movilizadas de la política rusa, que desde su feudo en Yakutia saltó a Moscú de la mano de Boris Yel'tsin para ser uno de sus principales asesores. Se halla perseguido por la justicia suiza por cargos de corrupción durante su periodo de gestión en la dirección de las propiedades del

Las funciones del Consejo de Ministros son netamente ejecutivas. Éstas están conectadas con la dirección y la administración de las competencias asumidas por el EU, mientras que al SSE se le adjudica la dirección política. Así, tiene a su cargo la elaboración de las políticas comunes del EU que deberá trasladar al SSE para su examen y visto bueno. Sobre él recae la responsabilidad de diseñar la organización administrativa del EU que deberá contar también con la aprobación del SSE. Se le reconoce el derecho de iniciativa legislativa en relación al proceso de tramitación de leyes y de las bases de la legislación que presentará ante el Parlamento. La labor de control es otro de los cometidos del Consejo de Ministros, ya que deberá velar por el cumplimiento de las disposiciones del Tratado y de los actos aprobados por el EU, y le asistirá el derecho de dirigirse a los EM con propuestas motivadas en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por éstos. Se le encomienda, asimismo, la elaboración y ejecución del presupuesto y la defensa de las cuentas del EU. Su misión principal, sin embargo, va a girar en torno al diseño y articulación del espacio económico único como garantía de su buen funcionamiento, al igual que la confección de las políticas financiera, fiscal, crediticia, cambiaria, monetaria, comercial y de precios. Por último, será el encargado de llevar a término la coordinación del proceso de unificación de la legislación de los EM y de las políticas comunes respecto a materias tales como la defensa, la seguridad, los asuntos internacionales, el mantenimiento de la legalidad, los derechos y libertades de los ciudadanos, el orden público y la lucha contra la delincuencia, así como en las esferas de la cultura, la ciencia, la educación, sanidad, seguridad social y protección del medio ambiente (art. 46.1).

Para ejecutar sus funciones el instrumental normativo del que dispondrá el Consejo de Ministros se basará en la emanación de disposiciones (*postanovleniya*), directivas y resoluciones, que podrán ser suspendidas o revocadas por el SSE. He aquí un claro ejemplo de derecho de veto de un órgano sobre otro, los márgenes del cual quedarán difusos –al menos hasta la puesta en funcionamiento del órgano judicial encargado de asegurar la interpretación y aplicación uniforme del Tratado y del Derecho derivado.

Como conclusión de este apartado nos referiremos al Comité Permanente, que como órgano subsidiario del Consejo de Ministros, está llamado a ser la institución central que garantice y asegure el correcto funcionamiento de la maquinaria ejecutiva del EU. A él se le adjudica la responsabilidad de preparar las sesiones del SSE y del Consejo de Ministros, bajo la dirección del Secretario Estatal, y de coordinar la actuación de los órganos comunes de carácter sectorial y funcional, al mismo tiempo que la de éstos con los órganos nacionales. El carácter administrativo del Comité Permanente, al que en ningún momento se le adjudican facultades decisorias, no obstante debe ser la piedra angular sobre la que se edifique el resto de organismos de la todavía prácticamente inexistente administración del EU. Respecto a los miembros que compondrán el Comité Permanente, los candidatos serán propuestos por los gobiernos de los EM y designados por el Consejo de Ministros para un mandato de cuatro años²⁴.

Kremlin. Ver “Constitution Watch. Russia”, *East European Constitutional Review* n° 10/1 (invierno 2001), on-line en <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol10num1/constitutionwatch/russia.html>.

²⁴ Son miembros de la todavía reducida composición del Comité Permanente, Aleksandr Pizhik y Stepan Pisarevich (por la República de Belarús) y Sergei Kalashnikov e Igor Selivanov (por la Federación Rusa). El director del Comité Permanente es el ya mencionado Pavel Borodin

C) El Parlamento del Estado Unido

Como se ha indicado anteriormente, los preceptos recogidos en el Capítulo II no han tenido ocasión de ser desarrollados, puesto que la previsión de la que se parte es la elección por sufragio universal directo de los miembros de la Cámara de Representantes del EU, y esta votación todavía no ha tenido lugar. En ausencia de la institución legislativa del EU se ha optado por prorrogar el mandato de la Asamblea Parlamentaria de la Unión de Rusia y Belarús, que asumirá las competencias del Parlamento del EU en tanto no se haya constituido éste. El plazo para su constitución viene marcado en el art. 40.4 que lo establece en cuatro años. A diferencia de la Asamblea Parlamentaria que se creó como un órgano unicameral paritario en la representación de ambos EM –36 por cada Estado–, cuyos miembros eran delegados por las dos cámaras de la Asamblea Federal de la Federación Rusa y de la Asamblea Nacional de la República de Belarús, el Parlamento estará formado por dos cámaras: la Cámara de la Unión y la Cámara de Representantes.

Los criterios de formación de la Cámara de la Unión coinciden con los ya mencionados de la Asamblea Parlamentaria –36 miembros por Estado, delegados por sus respectivas cámaras–, por lo que se puede calificar a ésta como la cámara alta del EU. Al contrario, en la proyectada Cámara de Representantes se quiebra el criterio de la paridad de representación, ya que serán 75 los representantes electos en Rusia y 28 los electos en Belarús. Para procederse a la elección, sin embargo, antes se deberá aprobar por los legislativos de ambos EM las leyes que así la habiliten, y la convocatoria electoral se deberá realizar en los seis meses posteriores a la aprobación de dichos actos (art. 64).

El Parlamento del EU como órgano representativo y legislativo (art. 38), cumplirá las funciones de aprobación de las leyes y de las bases de la legislación del EU en las materias atribuidas a la competencia de éste; cooperará en el procedimiento de unificación de las legislaciones internas de los EM; oirá los informes anuales sobre la situación de la evolución del EU a cargo del SSE y de la actuación del Consejo de Ministros –poder de control que, no obstante, no comportará la posibilidad de censurar al gobierno del EU–; y aprobará el presupuesto del EU. Entre sus principales facultades se encuentra el nombramiento para puestos primordiales dentro del sistema institucional del EU, ya que de su decisión final depende el nombramiento de los jueces del Tribunal y de los miembros de la Cámara de Cuentas, que serán propuestos por el SSE y por el Consejo de Ministros respectivamente, así como de los miembros que compondrán la Comisión de Derechos Humanos. Los poderes restantes no son desdeñables, ya que deberá ser consultado en el proceso de adhesión de terceros Estados; en el ámbito de las relaciones interparlamentarias podrá concluir acuerdos con los legislativos de otros estados y cooperará en el mantenimiento de relaciones fructíferas entre los parlamentos de los EM (art. 40).

Los parlamentarios disfrutarán de inmunidad en el territorio del EU y desempeñarán sus funciones de forma permanente los diputados de la Cámara de Representantes, y de forma parcial los miembros de la Cámara de la Unión. Las

en calidad de Secretario Estatal. La estructura del Comité Permanente es susceptible de ser ampliada en el futuro próximo, ya que conforme a lo establecido en el Tratado no se fija un límite en su composición, sino que sólo se veta la posibilidad de que se supere en más de dos tercios los componentes de una misma nacionalidad.

presidencias y las vicepresidencias de ambas cámaras no podrán ser ejercidas por representantes de la misma nacionalidad por lo que se impone de nuevo el requisito de la rotación nacional.

El procedimiento para la aprobación de la legislación del EU (art. 43) comenzará con la correspondiente presentación del proyecto de ley por parte del SSE, el Consejo de Ministros, la Cámara de la Unión, o al menos veinte diputados pertenecientes a la Cámara de Representantes ante esta última. Toda ley deberá ser aprobada por ambas cámaras, con la Cámara de Representantes conociendo en primera instancia. Una ley deberá contar para su aprobación con una mayoría de votos a favor del número total de miembros en cada cámara, es decir, mayoría absoluta. Si una ley no superase la fase de aprobación en la Cámara de la Unión entonces se podría crear una comisión de conciliación entre ambas cámaras al efecto de superar las divergencias surgidas, tras lo cual el nuevo proyecto de ley sería sometido a examen parlamentario. Ahora bien, toda decisión en la Cámara de Representantes se considerará no aprobada si contra ella vota al menos un cuarto del número total de diputados.

Tras la fase de tramitación parlamentaria la ley se remitirá al SSE para la firma del Presidente y su promulgación. Éste dispondrá de un plazo de treinta días para proceder a la firma de la ley u oponerse a ello en caso de que manifestase objeciones respecto a la aprobación de la ley. Si esto ocurriese la ley quedaría rechazada –de nuevo derecho de veto por parte del SSE– y se formalizaría mediante resolución motivada dicho rechazo que sería trasladado al Parlamento, en un plazo de siete días, junto con la posibilidad de creación a propuesta del Presidente del SSE de una comisión conciliatoria que buscase el modo de superar las divergencias entre el órgano supremo del EU y el legislativo.

D) El Tribunal del Estado Unido

La función del Tribunal del EU es la interpretación y aplicación uniforme de los preceptos del Tratado y de los actos jurídico-normativos emanados por los órganos del EU. Estarán legitimados activamente para acudir al amparo del Tribunal tanto los propios órganos del EU, como los EM. Las resoluciones del Tribunal gozarán de fuerza jurídica obligatoria y estarán sujetas a publicación oficial.

Respecto a su composición contará con nueve jueces, nombrados por el Parlamento a propuesta del SSE, que gozarán de la debida independencia inherente a su cargo. Los requisitos necesarios que han de satisfacer para su designación son además de una alta cualificación profesional y moral, los mismos exigidos para ocupar un puesto en las más altas magistraturas de sus Estados. No podrán pertenecer al Tribunal más de cinco jueces de la misma nacionalidad y su mandato será de seis años prorrogable durante un único periodo más.

La adopción de las resoluciones se llevará a cabo por mayoría de dos tercios del número total de jueces.

E) La Cámara de Cuentas

Esta es la institución responsable del control de las finanzas del EU. Compuesta por once miembros, nombrados para un periodo de seis años por el Parlamento a

propuesta del Consejo de Ministros, sus integrantes deberán poseer una contrastada experiencia de trabajo en organismos de control y revisión financiera, además de mantener un expediente personal a prueba de toda duda acerca de su escrupulosidad profesional. No podrán ser miembros de la Cámara de Cuentas más de siete personas con la misma nacionalidad. Serán independientes en el desempeño de sus funciones.

El control de los ingresos y de los gastos del EU será la dedicación fundamental de este órgano, que deberá velar por el estricto cumplimiento de uno de los requisitos establecidos para el presupuesto del EU: equilibrio y déficit cero.

VII. BALANCE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

En los apenas ocho años transcurridos desde la firma del primer tratado que ponía las bases del proceso integrador ruso-bielorruso, es forzoso reconocer que han sido pocos los avances políticos tangibles para los ciudadanos de ambos Estados²⁵. En el panorama económico ha predominado la ayuda proporcionada por las autoridades rusas a una economía bielorrusa desprovista de recursos energéticos, a la hora de subvencionar los precios de venta de las exportaciones de gas y petróleo rusos al país vecino, que no ha tenido que competir en el mercado internacional en busca de precios asequibles para su maltrecha economía. La zona aduanera instaurada se ha visto en ocasiones adulterada al levantarse barreras al libre comercio de productos entre ambos territorios²⁶, además de haber afectado al desarrollo de la Unión Aduanera establecida en el marco de la CEI por estos dos Estados junto a Kazajstán, Kirguizistán y Tayikistán. La economía rusa, en cambio, tampoco se ha visto beneficiada en exceso al persistir las trabas a la privatización y liberalización económica en Belarús que ha impedido la entrada masiva de capital ruso en forma de inversión. Uno de los pocos aspectos en que ha salido favorecida Rusia de este matrimonio político ha sido asegurarse el control de las conducciones de gas y petróleo que surcan el suelo bielorruso y dan salida a estos productos hacia la Europa occidental, para con ello nutrir las exiguas arcas del tesoro estatal.

En el plano militar, por contra, Rusia ha afianzado su posición en Belarús al garantizar su presencia en este territorio fronterizo con la OTAN, importante sobre todo después de la definitiva retirada militar rusa de Letonia, donde mantenía algunas bases estratégicas para la defensa del territorio ruso. Aunque la presencia militar rusa es más táctica que real²⁷, Belarús se ha convertido en el más firme y fiel aliado militar ruso,

²⁵ Un magnífico resumen de los logros alcanzados se encuentra en Sergey ZVONKO: "Integration Processes Within the Frames of Belarus-Russia Union", *Belarus in the World* n° 2 (2002), *on-line* en la página del Ministerio bielorruso de Exteriores, en <http://www.mfa.gov.by/eng/publications/6.htm>. También VTOROI DIEPARTAMENT STRAN SNG, [MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA FEDERACIÓN RUSA]: "Rossiisko-Bielorusskiye Otnosheniya", *Spravochnaya Informatsiya* n° de 27 de abril de 2002.

²⁶ "Moscow spares before knocking out Lukashenka?", *RFE/RL Poland, Belarus and Ukraine Report* n° 2/43 (21 de noviembre de 2000); "Russia re-establishes customs control", *RFE/RL Poland, Belarus and Ukraine Report* n° 2/15 (18 de abril de 2000) *on-line* en <http://www.rferl.org/pbureport>.

²⁷ Anatoliy ROZANOV: "Belarus, Russia, and a New European Security Architecture", en Kurt R. SPILLMANN y Andreas WENGER (eds.): *Russia's Place in Europe: a Security Debate*, Peter Lang AG, Pieterlen, 1999; *on-line* en la página web del Center for Security Studies and Conflict

como muestra la especial atención dedicada a la cooperación militar en el propio Tratado y las acciones conjuntas emprendidas por ambos Estados, incluso al margen del Tratado de Seguridad Colectiva enmarcado en la esfera de la CEI ²⁸.

Pero el aspecto del proceso de integración que más nos interesa en este trabajo es el político, y éste ha sido precisamente el menos desarrollado. Aunque no ha existido ningún problema para la construcción de las instituciones de carácter intergubernamental –SSE, Consejo de Ministros y Comité Permanente, sucesoras en todo caso de otras semejantes ya existentes bajo el paraguas de anteriores tratados–, el caso del vacío parlamentario es una constatación flagrante de la voluntad dubitativa de continuar al ritmo previsto por los acuerdos concluidos. La continuación de la actividad de la Asamblea Parlamentaria de la Unión, en defecto y sustitución del auténtico Parlamento, puede considerarse una burla al entendimiento de los ciudadanos de ambos países, a causa de la crucial diferencia existente entre una y otra institución: la Asamblea Parlamentaria de la Unión apenas si posee poderes de consulta y de iniciativa legislativa –pero no la facultad de legislar– ante el SSE y los gobiernos de los EM. La no constitución del Parlamento entorpece la normal evolución del EU que no podrá, por tanto, contar con los otros dos órganos restantes, cuya puesta en marcha depende del funcionamiento normal del Parlamento: el Tribunal y la Cámara de Cuentas ²⁹.

Los últimos acontecimientos en el campo de las relaciones bilaterales ruso-bielorrusas tampoco invitan al optimismo. Tras la llegada al poder de Putin en Rusia se han producido una serie de circunstancias que han hecho virar el tratamiento dispensado por la Federación Rusa a su contraparte bielorrusa, siendo el más destacado el brutal atentado del 11 de septiembre, que ha provocado un viraje de la política exterior rusa que ha dejado de considerar prioritaria su relación con Belarus, para acercarse más decididamente a Occidente. La herencia de Yel'tsin, –instrumentación de un proceso de integración en el que se dejó marcar la pauta a la parte contraria, véase Lukashenko– ha cesado de pesar sobre la voluntad del actual Presidente de la Federación Rusa, momento desde el cual la potencia rusa ha pasado a fijar las condiciones, requisitos y criterios del proceso unificador sin dar ninguna alternativa a Lukashenko ³⁰, en lo que se puede resumir como la regla del “o lo tomas, o lo dejas”.

El punto culminante de este nuevo posicionamiento ruso respecto a Belarus lo encontramos en la serie de declaraciones y contradecларaciones realizadas por ambos líderes durante el verano de 2002 ³¹. Putin se destapó en agosto de ese año con la

Research, Swiss Federal Institute of Technology, en http://www.fsk.ethz.ch/documents/studies/volume_1/Rozanov.htm. THE JAMESTOWN FOUNDATION: “Russia-Belarus Union: The Military Dimension” *Monitor* n° 5/229 (10 de diciembre de 1999), on-line en http://russia.jamestown.org/pubs/view/mon_005_229_000.htm.

²⁸ Clelia RANTOYANNI: “Belarus and Russia: Ever Closer Allies”, en Ann LEWIS (ed.): *The European Union and Belarus*, The Federal Trust, Londres, 2002, págs. 199 a 214.

²⁹ Clelia RANTOYANNI: “Belarus and the East”, manuscrito proporcionado por la autora, de próxima aparición en Stephen WHITE (ed.): *Post-Communist Belarus*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2003.

³⁰ “Putin pours cold water on Lukashenka’s merger plans”, *RFE/RL Poland, Belarus and Ukraine Report* n° 4/24 (18 de junio de 2002), on-line en <http://www.rferl.org/pbureport>.

³¹ “Struggling for ‘equality’ in union with Russia”, *RFE/RL Poland, Belarus and Ukraine Report* n° 4/30 (13 de agosto de 2002); “Putin wants Belarus to enter Russian Federation”, *RFE/RL Poland, Belarus and Ukraine Report* n° 4/31 (20 de agosto de 2002); “Lukashenka trades insults with Putin over integration”, *RFE/RL Poland, Belarus and Ukraine Report* n° 4/32 (27 de

sorprendente proposición a las autoridades bielorrusas de optar por la integración de su país en la estructura federal rusa como un sujeto más de la federación o proseguir el camino de la integración bajo parámetros asimilables a los de la Unión Europea. El plan a seguir para la integración de ambos Estados era sencillo: celebración de un referéndum sobre la creación de un Estado común en ambos países en mayo de 2003; elección de un parlamento común en diciembre de 2003; y elección del jefe de Estado en mayo de 2004. No en vano las dos últimas fechas coinciden con las elecciones a la *Duma* rusa y con la elección presidencial en Rusia. La reacción de Lukashenko no se hizo esperar: Belarús jamás aceptaría la pérdida de su soberanía para convertirse en una región más de Rusia. Con esta maniobra Putin ha demostrado su voluntad de mantener el total control de las relaciones ruso-bielorrusas, degradando a Lukashenko a la figura de un líder de talla incomparablemente menor a la del Presidente de la Federación Rusa, a la vez que ponía fin a cualquier aspiración de Lukashenko de convertirse en un actor de peso en la política rusa mediante la ostentación de un posible cargo en un órgano supranacional del EU. Putin ha dejado sentado con sus palabras que, muy a pesar de Lukashenko, éste no va a ser tratado en condiciones de igualdad en adelante respecto a sus pretensiones de jugar un papel político de relevancia en el EU. Lukashenko deberá optar entre conformarse con su actual cargo –Presidente de la República de Belarús– o verse reducido al de nonagésimo gobernador de una provincia rusa.

El corolario a esta historia de desencuentro ³² lo ha puesto la *Duma* rusa con la aprobación de la ley sobre la aceptación e incorporación de nuevas entidades a la Federación Rusa ³³, en lo que puede considerarse un anticipo de posibles acontecimientos futuros. Que Belarús llegue a ser el primer territorio en adherirse a la Federación Rusa dependerá en gran medida del debilitamiento político de Lukashenko que, con todo Occidente en contra y con un apoyo cada vez más endeble en los círculos del Kremlin, puede buscar una salida hacia delante y desdecirse de sus palabras para encontrar acomodo, con un grave deterioro de su estatus, en un auténtico Estado unido: la propia Federación Rusa.

VIII. CONCLUSIONES

La desaparición de Yel'tsin de la escena política rusa ha supuesto para su vecino occidental el fin del tratamiento privilegiado que venía disfrutando por parte del Gobierno ruso. La explotación del sentimiento nacional-patriótico de la ciudadanía de ambos Estados, causada por la frustración producida por la pérdida de la categoría de superpotencia mundial, ha dado paso a una política pragmática encabezada por Putin, en la que el sentimentalismo electoralista ha cedido frente a la cruda realidad internacional,

agosto de 2002); "Integration story proceeds, but where to?", *RFE/RL Poland, Belarus and Ukraine Report* n° 4/34 (10 de septiembre de 2002); "Who is doing a (financial) favor for whom in Belarus-Russia Union?", *RFE/RL Poland, Belarus and Ukraine Report* n° 4/35 (17 de septiembre de 2002), *on-line* en <http://www.rferl.org/pbureport>.

³² Elena CHINYAEVA: "The Odd Couple", *Russia and Eurasia Review* n° 1/9 (8 de octubre de 2002), *on-line* en http://russia.jamestown.org/pubs/view/rer_001_009_002.htm.

³³ Marat SALIKOV: "Would an expansion of the Russian Federation to the west be realistic?", *Federations*, Special triple issue: Themes of the International Conference on Federalism, 2002, págs. 7 y 8.

y la necesidad de Rusia de insertarse en las estructuras políticas y económicas occidentales. Esto ha traído como consecuencia el progresivo alejamiento de Rusia de las tesis prosoviéticas defendidas por Lukashenko, hasta el punto de relegar la implementación de las cláusulas del Tratado sobre la Creación de un EU a una cuestión cuasi interna rusa, hurtando al Presidente bielorruso el protagonismo ejercido en este asunto durante la etapa yeltsiniana y sometiéndolo a unas condiciones –pérdida de la independencia y soberanía de Belarús– inaceptables por principio, en contraposición a las pretensiones bielorrusas de igualdad de trato entre ambos Estados en el seno de una confederación de Estados.

Muy probablemente, el proceso de integración iniciado años atrás esté tocado de muerte a raíz de las manifestaciones estivales de Putin. Si no es así, éste avanzará, en todo caso, al son de la *balalaika* tocada desde los muros del Kremlin moscovita.