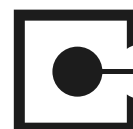




# **BIAŁORUŚ MIĘDZY WSCHODEM I ZACHODEM: stare/nowe dylematy**

**Anna Maria Dynner, Maxim Rust**



Kolegium  
Europy Wschodniej

im. Jana Nowaka - Jeziorańskiego  
we Wrocławiu

Publikacja jest częścią projektu „Polscy eksperci na Minsk Forum” realizowanego z okazji Minsk Forum 2018. Projekt jest finansowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Federalnej Niemiec. Partnerem projektu jest Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej.

Niniejszym Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu, wydawca raportu, stwierdza, że w swojej działalności wydawniczej kieruje się przywiązaniem do wysokiej jakości merytorycznej i instytucjonalnej niezależności swoich publikacji. Działania realizowane w ramach tego projektu, finansowane przez instytucje zewnętrzne, również odzwierciedlają te zasady.

W tym świetle, należy przyjąć, że opublikowana w ramach projektu analiza i rekomendacje zawarte w poniższym raporcie nie są uwarunkowane żadną dotacją. Ponadto, przedstawione w poniższym raporcie opinie są opiniami jego autorów i nie muszą być zgodne z poglądami Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu, jego pracowników, członków Rady Fundacji, partnerów czy grantodawców.

The policy paper is part of the project “Polish experts on Minsk Forum” implemented on the occasion of Minsk Forum 2018. The project is financed by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Germany. The partner of the project is Foundation for Polish-German Cooperation.

The Jan Nowak-Jeziorański College of Eastern Europe, publisher of this policy paper, recognizes that the value it provides to any supporter is in absolute commitment to high content quality and institutional independence of its publications. Activities supported by the partner and donor of this project reflect this commitment.

Hence, the analysis and recommendations of this policy paper are not determined by any donation. Also, the views represented herein are the authors’ own and do not necessarily reflect the views of the Jan Nowak-Jeziorański College of Eastern Europe, its staff, board members as well as the partners and donors.





Copyright ©2018

ISBN 978-83-7893-242-0

Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu  
Jan Nowak-Jeziorański College of Eastern Europe

Ul. Zamkowa 2, 55-330 Wojnowice



Szanowni Państwo,

z największą przyjemnością przedstawiam Państwu publikację, będącą wynikiem projektu „Polscy eksperci na Minsk Forum”. Tekst ten, zatytułowany „**Białoruś między Wschodem a Zachodem: stare/nowe dylematy**”, autorstwa dwóch ekspertów: **Anny Marii Dyner** i **Maxima Rusta**, ma na celu zwrócenie uwagi na wyzwania, przed jakimi stoi dzisiaj Białoruś. Jego wydanie poprzedziła realizowana w ramach tego samego projektu seria tekstów o Białorusi, które ukazały się w jesiennym numerze dwumiesięcznika *New Eastern Europe* (październik-listopad 2018) oraz dyskusja z polskimi ekspertami ds. Białorusi i polityki wschodniej w czasie stołu eksperckiego zorganizowanego w Warszawie 7 listopada 2018 roku przed wyjazdem na Minsk Forum.

Poniższy raport został przygotowany w oparciu o przekonanie, że Białoruś pozostaje ważnym państwem na obszarze post-sowieckim, które znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie Unii Europejskiej. Rządzony od prawie 25 lat przez prezydenta Aleksandra Łukaszenkę, kraj ten posiada cechy charakteryzujące „państwo pomiędzy” – to znaczy takie, które jest blisko związane z Rosją, lecz postrzega współpracę z Zachodem jako ważną dla własnej suwerenności. Co również znamienne, od momentu aneksji Krymu przez Federację Rosyjską w 2014 roku oraz rosyjskiej interwencji zbrojnej na wschodniej Ukrainie, Białoruś znalazła się w jeszcze bardziej złożonej sytuacji geopolitycznej, która dzisiaj charakteryzuje region Europy Wschodniej. Zagadnienia te są przedmiotem poniższej analizy.

Biorąc pod uwagę wysoki poziom niepewności, charakteryzujący przyszłość Europy Wschodniej, co również ilustrują niedawne rozmowy pomiędzy prezydentem Łukaszenką a prezydentem Putinem, oczywistym jest, że sytuacja na Białorusi wymaga ciągłej uwagi analityków, a jej interpretacja nie powinna opierać się na przestarzałych koncepcjach i stereotypach, jak chociażby nadal często spotykane określenie „ostatnia dyktatura Europy”. Przygotowana przez nas publikacja ma na celu pokazanie rzeczywistych wyzwań i problemów, z którymi zmagają się „państwo pomiędzy”. Wraz z jej autorami mam nadzieję, że lektura tekstu zarówno pogłębi Państwa wiedzę o Białorusi, jak i pomoże w zrozumieniu procesów obecnie tam zachodzących.

Iwona Reichardt  
Zastępczyni redaktora naczelnego  
*New Eastern Europe*



Dear Readers,

I am pleased to share with you a policy paper which is the result of the participation of Polish experts in the 2018 Minsk Forum. Titled **“Belarus between East and West: old/new dilemmas”** and authored by two experts, **Anna Maria Dynier** and **Maxim Rust**, this paper aims at showing the challenges that are faced by Belarus today. It was preceded by a series of texts published in *New Eastern Europe* (October-November 2018) as well as a discussion with Polish experts on Belarus and Eastern Europe which took place during the roundtable organized in Warsaw on 7 November 2018.

We are sharing this policy paper with you driven by the belief that Belarus remains an important state on the post-Soviet space, which is located in the European Union’s direct neighbourhood. Ruled for almost 25 years by president Alyaksandr Lukashenka, Belarus has displayed characteristics of an “in-between” state – one that is closely tied to Russia, but still sees co-operation with the West as important for its own sovereignty. Equally significant, since the annexation of Crimea by the Russian Federation in 2014 and the Russian military intervention into eastern Ukraine, Belarus has found itself in an even more complex geopolitical situation that today characterises the region of Eastern Europe. These issues are the subject of the analysis in this policy paper.

Given the uncertainties that characterises the future of Eastern Europe, which is also illustrated by a recent series of talks between president Lukashenka and president Putin, it is clear that Belarus requires constant attention and should not be perceived through out-dated concepts and stereotypes, like for example “the last dictatorship in Europe”. This policy paper is aimed at providing such attention. Together with its authors we hope that reading it will offer you in-depth knowledge on Belarus and an explanation of the processes that are taking place in this country today.

Iwona Reichardt  
Deputy Editor-in-Chief  
*New Eastern Europe*





# BIAŁORUŚ MIĘDZY WSCHODEM I ZACHODEM: stare/nowe dylematy

**Anna Maria Dyner, Maxim Rust**

*W państwach Unii Europejskiej i NATO dość często można spotkać się z postrzeganiem Białorusi jako państwa pozostającego w rosyjskiej strefie wpływów. Tymczasem, mimo silnego i postępującego uzależnienia politycznego, gospodarczego i wojskowego od Rosji, Białoruś ciągle pozostaje „państwem pomiędzy”. Choć ze względu na rosyjską politykę ograniczania suwerenności państw sąsiednich białoruskie władze de facto nie mają możliwości zmian wektora swojej polityki, nie znaczy to, że nie starają się zachować niezależności swojego kraju. Dylematy „państwa pomiędzy” widać jednak nie tylko w polityce czy gospodarce, ale również w kwestiach bezpieczeństwa, polityce historycznej, kulturze i życiu społecznym. Nie jest zadaniem państw UE rozstrzyganie tych dylematów, niemniej jednak Unia Europejska może wspierać wszelkie działania, podejmowane zarówno przez białoruskie władze, jak i niezależne instytucje, których celem jest wsparcie i utrzymanie niezależności Białorusi.*

## Dylemat polityczny

W ciągu prawie 25-letnich rządów Aleksandrowi Łukaszence i jego najbliższemu otoczeniu udało się stworzyć jeden z najbardziej stabilnych i skonsolidowanych reżimów niedemokratycznych na obszarze postsowieckim. Główną siłą, która pozwoliła mu przetrwać, jest zdolność do adaptacji do zmian politycznych w regionie. Jednakże białoruski prezydent jest nie tylko demiurgiem systemu, ale i jego zakładnikiem. Zwłaszcza, że przez większość okresu białoruskiej niepodległości polityka zagraniczna państwa była nastawiona na zbliżenie z Rosją. Po aneksji Krymu przez Rosję i rozpoczęciu konfliktu na wschodzie Ukrainy w 2014 roku ta polityka zaczęła się zmieniać. Białoruski establishment dostrzegł, że granie jedynie „rosyjską kartą” w skrajnym wypadku może skończyć się utratą suwerenności. Od tego czasu rozpoczęła się normalizacja stosunków z państwami zachodnimi oraz



częściowa zmiana wektorów polityki zagranicznej i wewnętrznej. Białoruś zaczęła korzystać z wizerunku miejsca dialogu w uregulowaniu konfliktów międzynarodowych, a neutralność w konflikcie rosyjsko-ukraińskim stała się głównym „towarem eksportowym” polityki zagranicznej. Jednakże, mimo że ustroj częściowo zmienił swoją formę, jego treść pozostała taka sama.

Trzonem białoruskiej elity władzy pozostaje prezydent Alaksander Łukaszenka, który jest jej głównym patronem i odpowiada za redystrybucję większości zasobów władzy – politycznych i gospodarczych. Białoruska elita rządząca zachowuje pozory monolityczności, jednak nie oznacza to, że wśród jej członków nie ma rywalizacji. Istnieją różne grupy, które konkurują nie tylko o dostęp do patrona-prezydenta, ale i walczą między sobą. Przykładem liberalnego skrzydła w elicie władzy, które opowiada się za stopniowym wprowadzaniem reform ekonomicznych, są urzędnicy odpowiedzialni za sferę gospodarki, w tym obecny premier Siarhiej Rumas.

Wyrazicielem umiarkowanych idei proeuropejskich i rozwoju wielowektorowej polityki zagranicznej oraz liberalizacji stosunków wielostronnych jest środowisko związane z MSZ i ministrem spraw zagranicznych Uładzimirem Makiejem (warto tu dodać, że cieszy się on dużym zaufaniem ze strony Aleksandra Łukaszenki, gdyż przez lata był szefem jego administracji). Natomiast jednym z najbardziej konserwatywnych i prorosyjskich skrzydeł białoruskiej elity pozostają ośrodki struktur siłowych, przede wszystkim MSW i KGB. W ostatnich miesiącach znacząco nasiliły się konflikty między środowiskami MSW i MSZ.

Białoruski prezydent pełni funkcję najwyższego arbitra między rywalizującymi ugrupowaniami wewnątrz elity władzy i nie dopuszcza do wzmocnienia którejkolwiek z nich. Prowadzona przez Łukaszenkę od ponad 20 lat polityka „przetasowywania kadr”, która polega na czasowym wzmacnianiu jednych ośrodków i marginalizacji innych, stanowi podstawę stabilności białoruskiego systemu politycznego. W białoruskim systemie eliminuje się też możliwość powstania ośrodka władzy mogącego stanowić alternatywę dla prezydenta, a elita władzy zachowuje swój względnie monolityczny charakter.

Białoruska kontrelita, rozumiana jako partie i ruchy opozycyjne, jest bardzo słaba i wewnętrznie podzielona. Przyczyną tego stanu rzeczy są zarówno czynniki subiektywne – represje i marginalizacja ze strony władz, jak





i obiektywne – trudności w osiągnięciu kompromisów i brak zjednoczeniowego potencjału. Ogólnie ujmując, przedstawiciele kontrelity są skłóceni i nie posiadają doświadczenia w rządzeniu państwem. Tym samym w obecnym kształcie nie stanowią alternatywy dla elity rządzącej, a rozpoznawalność opozycyjnych liderów mieści się w granicach błędu statystycznego.

Po 2014 roku elita rządząca zaprzestała stosowania masowych represji w stosunku do kontrelity, między innymi, dlatego, że jej symboliczna obecność w systemie politycznym przestała być zagrożeniem dla władz. Co więcej, biorąc pod uwagę obecną sytuację geopolityczną można zauważyć, że obecność kontrelity sprzyja legitymizacji oficjalnych władz Białorusi na arenie międzynarodowej. Brakuje natomiast przesłanek oraz sygnałów wskazujących na to, że w zbliżających się wyborach (parlamentarnych i prezydenckich planowanych na 2020 rok) białoruskie kontrelity będą potrafiły się zjednoczyć oraz skonsolidować swoje programy i działania. Największym wyzwaniem dla opozycji politycznej pozostaje możliwość mobilizacji białoruskiego społeczeństwa oraz alienacja aktywnej części społeczeństwa obywatelskiego, która zaczyna oddzielać się od kontrelity nie chcąc być utożsamiana ani z władzami, ani z opozycją.

W polityce zagranicznej największym dylematem dla Białorusi, jako państwa pomiędzy, pozostaje skuteczne lawirowanie pomiędzy Rosją i państwami zachodnimi. Po 2014 roku establishment dostrzegł, że utrzymanie względnej równowagi na obu tych kierunkach przynosi Białorusi wymierne korzyści. Jednym z sygnałów chęci normalizacji stosunków z Zachodem ze strony białoruskich władz była reaktywacja w 2016 roku Forum Mińskiego (Minsk Forum) po pięcioletniej przerwie (zawieszono je po wyborach prezydenckich w 2010 roku). W polityce wewnętrznej dylematem pozostaje tempo, charakter i zasięg prowadzonych reform. Obecnie to część elity władzy jest rzeczywistym wyrazicielem intensyfikacji i normalizacji stosunków z Zachodem, co w najbliższej perspektywie stanie się dużym zagrożeniem dla funkcjonowania kontrelity w jej obecnym kształcie.



## Dylemat gospodarczy

Białoruska gospodarka od lat zмага się z tymi samymi problemami – zbytnią zależnością od Rosji, dolaryzacją gospodarki oraz rosnącym długiem zagranicznym. Jest ona też uzależniona od kondycji zaledwie kilku przedsiębiorstw, co jest bardzo niebezpiecznym zjawiskiem. Dochody przynoszą przedsiębiorstwa głównie z sektora petrochemicznego (produkty ropopochodne) i chemicznego (nawozy). Coraz ważniejsza staje się sprzedaż uzbrojenia (od kilku lat w rankingu SIPRI Białoruś znajduje się wśród dwudziestu największych eksporterów broni). Wciąż niewystarczający jest jednak udział w gospodarce małych i średnich przedsiębiorstw oraz firm prywatnych, które obecnie zapewniają zatrudnienie dwóm milionom osób.

Znacznym obciążeniem dla Białusi jest również konieczność spłaty zagranicznych kredytów – w 2019 roku będzie to około 3,6 miliarda dolarów, a w okresie 2019-2025 niemal 23,5 miliarda dolarów. Oznacza to, że 1/7 swoich dochodów Białoruś będzie musiała przeznaczyć na spłatę tych zobowiązań. Potrzebne jej będą kolejne pożyczki, a jedynym potencjalnym kredytodawcą jest Rosja.

Problemem jest też uzależnienie handlowe od Rosji. Powoduje ono, że Białoruś jest wrażliwa nie tylko na zmiany koniunktury w tym państwie, ale także na stan relacji między Rosją a UE (na białoruskiej gospodarce niekorzystnie odbiły się głównie kontrsankcje nałożone przez Rosję na wytworzone w UE produkty żywnościowe). Według danych Narodowego Bilansu Płatniczego, opublikowanych przez Narodowy Bank Białorusi, w 2017 roku udział Rosji w handlu zagranicznym Białorusi stanowił 52,5%. Deficyt handlu w 2017 roku wyniósł 6,9 miliarda dolarów, z czego 6,3 miliarda dolarów przypadło na Rosję (91%). W 2018 roku ta tendencja jeszcze się pogłębiła – ujemny bilans handlu z Rosją w okresie styczeń-wrzesień wyniósł 7,15 miliarda dolarów, a w analogicznym okresie 2017 r. było to 4,2 miliarda dolarów.

Białoruś mogłaby zmniejszyć swoje uzależnienie od Rosji, jednak oznaczałoby to rezygnację z tanich rosyjskich surowców (paradoksalnie są one blokadą do rozwoju białoruskiej gospodarki, bo dochody z ich sprzedaży pozwalały na funkcjonowanie państwa, zniechęcając władze do zmian), ograniczeniem tamtejszego rynku zbytu i konieczność poszukania inwestycji – zwłaszcza



w nowe technologie. Białoruś musiałaby też podjąć się reform rynkowych, których władze się boją.

Polepszenie sytuacji gospodarczej i dywersyfikację źródeł dochodów miała zapewnić integracja w ramach Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG). Jak dotąd zawiodła ona białoruskie oczekiwania. Państwa członkowskie wskazują, że nadal pozostało około 200 różnego rodzaju barier, które stanowią przeszkodę rozwoju gospodarczego pięciu państw członkowskich EUG. Jednocześnie Białoruś ciągle podkreśla konieczność współpracy między Unią Europejską a EUG – polegającą m.in. na uzgadnianiu standardów produkcji – zwłaszcza spożywczej i przemysłowej, co państwom pomiędzy miałoby przynieść dodatkowe dochody. Niemniej jednak na rozwinięcie takiej kooperacji szanse są niewielkie. Trudno sobie wyobrazić, że państwa UE będą współpracowały z Rosją w tak szerokim zakresie prowadząc jednocześnie wobec tego kraju politykę sankcji.

Półśrodkiem jest też próba zwiększenia współpracy z Chinami, które oferując swoje inwestycje nie wymagają ani reform gospodarczych, ani politycznych. Białoruskie władze w rozwoju chińskiego projektu upatrują szansy na rozbudowę infrastruktury transportowej oraz centrów spedycyjnych i logistycznych. Jednak biorąc pod uwagę politykę Chin w innych państwach – zmierzającą do realizacji jedynie swoich interesów gospodarczych – trudno mieć nadzieję, że współpraca ta stanie się alternatywą dla Białorusi.

Co jakiś czas władze próbują też „ucieczki do przodu” w postaci inwestowania w sektor nowych technologii. Dekret prezydenta z 21 grudnia 2017 roku o rozwoju gospodarki cyfrowej dał przyzwolenie dla rozwoju tej gałęzi gospodarki. Paradoksalnie jednak dotychczasowy rozwój sektor IT zawdzięczał brakowi regulacji.

Wszystkie powyższe działania, a zwłaszcza poszukiwania alternatywy dla współpracy z Rosją w postaci Chin, czy inwestowania w nowoczesne technologie, są tylko półśrodkami, a białoruska gospodarka potrzebuje prawdziwych reform strukturalnych, na których przeprowadzenie nie ma jednak politycznej zgody. W tym zakresie władze mają dwa dylematy. Pierwszy dotyczy sytuacji wewnętrznej. Zwiększenie udziału małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce spowodowałoby powstanie klasy średniej, a z tym wiąże się niebezpieczeństwo, że będzie ona oczekiwać również reform



politycznych. Reformy i prywatyzacja sektora państwowego mogą natomiast doprowadzić do gwałtownego wzrostu bezrobocia i w konsekwencji do wybuchu niezadowolenia społecznego i zmiany władzy.

Ze zamianami związany jest też międzynarodowy wybór Białorusi jako państwa pomiędzy. Ich przeprowadzenie jest możliwe jedynie przy wsparciu instytucji z państw Europy Zachodniej, co może wywołać obawy Rosji, że Białoruś będzie chciała zwiększenia stopnia integracji z UE. Jednocześnie pozostawienie państwa bez reform grozi bardzo poważnym kryzysem gospodarczym w przyszłości, co może wykorzystać Rosja nie tylko do przejęcia aktywów części białoruskich firm, lecz także do zwiększenia swojego wpływu na białoruską gospodarkę, jak również państwo.

## Dylemat bezpieczeństwa

Białoruś ze względu na sojusz z Rosją oraz inne zaciągnięte zobowiązania międzynarodowe (przynależność do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej oraz Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym), umowę o Państwie Związkowym oraz brak źródeł finansowania nie jest w stanie prowadzić samodzielnej polityki bezpieczeństwa i obawia się rosnących napięć w relacjach Rosja-NATO.

Rocznie na cele wojskowe Białoruś wydaje około 1% PKB, co stanowi równowartość około 500 milionów dolarów (4–5% budżetu państwa). Jej siły zbrojne liczą 46 tysięcy wojskowych (40% to poborowi) i 13 tysięcy cywilów (dla porównania tylko w rosyjskim Zachodnim Okręgu wojskowym służy około 300 tysięcy żołnierzy). Trzeba też zaznaczyć, że system obrony państwa skierowany jest de facto jedynie na zachód. Białoruś jest podzielona na dwa Dowództwa Operacyjne: Zachód, ze sztabem w Grodnie, i Północ-Zachód, ze sztabem w Borysowie.

Co więcej, zgodnie z umową o utworzeniu Państwa Związkowego z 1999 roku, Białoruś i Rosja powinny prowadzić uzgodnioną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz gwarantować integralność i nienaruszalność granic Państwa Związkowego. Obie strony zobowiązały się do zabezpieczenia funkcjonowania wspólnego regionalnego zgrupowania wojsk (tworzą je Siły Zbrojne



Białorusi i Zachodniego Okręgu Wojskowego Federacji Rosyjskiej). Umowa daje też obu państwom możliwość wspólnego użytkowania infrastruktury wojskowej.

Agresja na Ukrainę dowiodła, że Rosja uznaje działania zbrojne za część polityki zagranicznej i jest gotowa do interwencji w państwach uznawanych przez nią za strefę wpływów. Uświadomiła też białoruskim władzom znaczenie sfery bezpieczeństwa. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w białoruskiej doktrynie wojskowej z lipca 2016 roku. Dokument był bezpośrednią odpowiedzią na zmieniającą się sytuację polityczną i wojskową w Europie Wschodniej, choć oficjalnie wskazywano, że zagrożenia w nim wymienione miały być związane z Arabską Wiosną.

Niemniej jednak doktryna jako istotne niebezpieczeństwo wymieniała nie tylko próby rewizji istniejącego porządku międzynarodowego, co mogło być związane z białoruskim postrzeganiem wydarzeń w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, ale też zagrożenia hybrydowe i wojnę informacyjną. A tę, nie tylko wobec swoich przeciwników, ale również sojuszników – jakim jest Białoruś – stosuje przede wszystkim Rosja.

Rozmieszczenie rosyjskiej bazy, o co zabiegała Rosja, byłoby również polityczną i wojskową katastrofą dla białoruskiego prezydenta, gdyż przestałby być głównodowodzącym wszystkimi siłami zbrojnymi znajdującymi się na terytorium Białorusi. Co więcej, z wojskowego punktu widzenia, dla Rosji ani baza lotnicza, ani ewentualna baza dla wojsk raketowych, nie jest koniecznością. Zgoda na jej powstanie (bądź jej brak) jest za to swoistym testem lojalności politycznej białoruskiego reżimu. Pierwszego Łukaszenka nie zaliczył. W przypadku powtórki rosną obawy o możliwą reakcję Rosji.

Po rosyjskiej agresji na Ukrainę na Białorusi wzrosły też obawy związane z lojalnością wobec państwa białoruskiego zarówno armii, jak i struktur siłowych. Głównym problemem Białorusi jest jednak to, że w dziedzinie bezpieczeństwa ma bardzo ograniczone możliwości współpracy z podmiotami innymi niż Rosja. Wprawdzie w 1995 roku Białoruś przystąpiła do Partnerstwa dla Pokoju, a od 2004 roku uczestniczy w procesie planowania i oceny tego programu (do działań w ramach Partnerstwa zgłosiła między innymi kompanię sił pokojowych, pluton wojsk chemicznych, siedmiu lekarzy i przenośny



szpital wojskowy), jednak współpraca z NATO nie stanie się alternatywą dla sojuszu z Rosją. Białoruś nie prowadzi z NATO żadnych wspólnych ćwiczeń (jak na przykład Armenia, która również jest członkiem Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym), ani nie uczestniczy w misjach wojskowych Sojuszu. Współpraca z NATO nie ma dla niej istotnego znaczenia wojskowego, a jest jedynie wyrazem polityki władz, zmierzających do utrzymywania kontaktów z Sojuszem i pośrednio państwami zachodnimi.

Jednocześnie białoruskie władze obawiają się dalszego wzmocnienia wschodniej flanki NATO lub/i amerykańskiej obecności wojskowej w Polsce. Obawy te nie wynikają z założenia, że są to działania wymierzone w Białoruś, lecz raczej ze względu na możliwą reakcję Rosji. Białoruska strona wielokrotnie wskazywała na klasyczny dylemat bezpieczeństwa państwa pomiędzy polegający na tym, że nie będzie ona w stanie sprostać militaryzacji sąsiadów – z jednej strony Rosji, a z drugiej NATO.

Jedyną szansą dla Białorusi jako państwa pomiędzy stał się zatem powrót do idei neutralności i stworzenie z tego państwa platformy dialogu, będącego donorem bezpieczeństwa dla regionu. Dlatego białoruskie władze dość intensywnie promują ideę Helsinek 2 jako metafory konieczności rozmów o zmniejszeniu napięcia w regionie (choć nazwa tej koncepcji jest niefortunna, gdyż wcześniej wystąpili z nią Rosjanie, co wywołuje automatyczne podejrzenia, że Białoruś lansuje rosyjską propozycję). Gdyby takie nastąpiły skorzystałoby zapewne wszyscy uczestnicy. Choć punktem startowym powinien być powrót do przestrzegania tych traktatów, które już istnieją i które miały gwarantować bezpieczeństwo wszystkim – w tym zwłaszcza państwom pomiędzy. A o tym, ze względu na politykę Rosji, niestety nie ma mowy.

## **Dylemat społeczny, historyczny, kulturalny i tożsamościowy**

Tożsamość narodowa i państwowa Białorusinów jest zagadnieniem wielopłaszczyznowym i skomplikowanym. Na obecnym etapie nie da się jednoznacznie stwierdzić która wizja tożsamości jest dominująca wśród większości białoruskiego społeczeństwa. Kwestię współczesnej białoruskiej tożsamości państwowej należy raczej rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: etnicznej





(tożsamość narodowa) i obywatelsko-politycznej (tożsamość państwowa). Pierwsza odwołuje się do etnosu, rozwoju historycznego, języka, spuścizny kulturowej itd. Druga skupia się na tożsamości „tu i teraz”, co oznacza postrzeganie siebie jako części współczesnego niepodległego państwa. W obu kategoriach występują różne podgrupy, które w odpowiednich warunkach mogą się połączyć.

Warto zwrócić uwagę na pluralistyczny charakter (często logicznie sprzeczny i oparty na socjolingwistycznych i kulturowych konstrukcjach) tożsamości znaczącej części białoruskiego społeczeństwa. Przykładem może być następująca kategoria: „ja Białorusin”, która jednocześnie oznacza „ja ruski”. Taki model identyfikacji jest dość częsty w państwach pomiędzy. Co więcej, posługiwanie się kategorią „ja ruski” ma niewiele wspólnego z identyfikacją z Rosjanami. Jest ona raczej wskazaniem przynależności do konkretnego kręgu kulturowo-cywilizacyjnego. Z kolei, „ja Białorusin” jest składnikiem tożsamości obywatelskiej i państwowej. Nie wyklucza to jednak występowania takich kategorii jak „ja Białorusin i Polak” czy „ja Białorusin i Rosjanin”. Współczesna pluralistyczna tożsamość społeczeństwa białoruskiego jest zmienna i dynamiczna i mogą się w niej pojawiać, na równi z innymi, kategorie „europejska” i „kosmopolityczna”.

Rozmyta i niezdefiniowana tożsamość społeczeństwa ma coraz większy wpływ na charakter procesów społeczno-politycznych. Rządząca Białorusią elity kładą coraz większy nacisk na tożsamość państwową, natomiast kontrelity i społeczeństwo obywatelskie promują ideę tożsamości narodowej. Od 2014 roku zaczęły jednak zachodzić wyraźne zmiany w dynamice rozwoju narracji tożsamościowej, historycznej i ideologicznej. Można wyróżnić kilka trendów, które zaczęły występować od tego momentu. Po pierwsze, rozpoczął się proces określany przez analityków mianem „miękkiej białorutenizacji”. Polega on na stopniowym wprowadzeniu i upowszechnieniu języka białoruskiego w kolejnych obszarach życia społeczno-politycznego. „Miękką białorutenizacją” dokonuje się za aprobatą władz i wpływa na zmianę postaw społecznych w odniesieniu do odrębności kulturowej, narodowej i państwowej Białorusinów. Po drugie, dość zauważalnie i stopniowo zmienia się forma i treść oficjalnej ideologii państwowej, która nie ogranicza się już tylko do elementów gloryfikujących okres radziecki. Ewidentnie jest ona uzupełniana przez coraz większą liczbę elementów niepodległościowych oraz tych dotyczących okresu i reżimu przed- i poza-sowieckiego.



Po trzecie, przekaz oficjalnej historiografii również ulega zauważalnej zmianie. Alternatywne i niezależne narracje historyczne nie są już marginalizowane i krytykowane przez oficjalną historiografię na taką skalę, jak miało to miejsce wcześniej. Jednocześnie oficjalna historiografia zaczyna częściowo korzystać z dorobku niezależnych historyków oraz wykorzystywać wyniki ich badań. Zjawisko to jest widoczne w odniesieniu do interpretacji źródeł białoruskiej państwowości – obecnie władze nie ograniczają się ich jedynie do czasów Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej czy okresu po rozpadzie ZSRR. Coraz częściej oficjalna historiografia sięga do starszych korzeni białoruskiej państwowości – między innymi do okresu Białoruskiej Republiki Ludowej, co wcześniej było domeną demokratycznej opozycji, czy nawet Księstwa Połockiego oraz innych historycznych formacji państwowych, takich jak Wielkie Księstwo Litewskie. Zmiany te należy również rozpatrywać jako pośrednie przeciwdziałanie rozpowszechnionej i dominującej dotąd wizji „wspólnej” historii Białorusi i Rosji. Po czwarte, w białoruskiej historiografii można obecnie zauważyć coraz więcej elementów etnicznych i historyczno-kulturowych, co odróżnia ją teraz od wcześniejszego jej ukierunkowania jedynie na kwestie polityczne.

Od 2014 roku białoruskie kontrelity mogły również skorzystać z możliwości większej promocji swoich idei wśród społeczeństwa. Dowiodły jednak, że nie potrafią w pełni wykorzystać wyżej wymienionych trendów do popularyzacji swoich programów. Inaczej sytuacja przedstawia się w społeczeństwie obywatelskim gdzie sformalizowały się nowe organizacje, które intensywnie rozwijają swoją działalność. Powstają nowe inicjatywy, które są ukierunkowane na lokalne i ściśle określone problemy. Wśród takich przedsięwzięć wymienić można kampanie antydyskryminacyjne, projekty kulturowe, czy ekologiczne. Nowego impetu nabrały też inicjatywy międzynarodowe mające na celu intensyfikację i cykliczność dialogu między Białorusią a UE (Minsk Forum), a także pojawiły się nowe, niezależne formaty debat międzynarodowych na najwyższym szczeblu (Minsk Dialogue). Coraz więcej takich przedsięwzięć nabiera autonomii stając się aktorami, którzy nie chcą utożsamiać się ani z opozycją polityczną, ani z elitą rządzącą.

Dokonując pozytywnej oceny zachodzących trendów i zmian społeczno-politycznych w białoruskim społeczeństwie (wzrost poczucia tożsamości narodowej i odrębności państwowej, kulturowej itd.) należy jednak pamiętać, że





ich rozwój nie byłby możliwy bez wsparcia, lub milczącej aprobaty, rządzącej elity. Jest on też wynikiem zmiany koniunktury politycznej po 2014 roku. Władze instrumentalnie wykorzystują te przedsięwzięcia dla osiągnięcia własnych doraźnych celów politycznych. Dlatego należy mieć na uwadze, że jeśli tylko zajdzie konieczność (na przykład Rosja wystosuje odpowiednie żądania), to białoruskie władze łatwo wycofają się z dotychczasowej polityki „miękkiej białorutenizacji”, co szybko odwróci proces powyższych zmian.

## Wnioski i perspektywy

Białoruskie władze nadal będą prowadziły politykę normalizacji i umiarkowanej intensyfikacji kontaktów z państwami zachodnimi, przede wszystkim z UE. Przykładem może być reaktywacja Minsk Forum, w którego programie, obok zagadnień o charakterze gospodarczym, pojawia się coraz więcej tematów społeczno-politycznych (digitalizacja kultury i e-government). Kontaktom gospodarczym (ale też politycznym) Polski i Białorusi od lat służy Polsko-Białoruskie Forum Gospodarcze „Dobrosąsiedztwo” organizowane naprzemiennie w obu państwach (w 2018 roku w Warszawie odbyła się jego XXII edycja).

Głównym „towarem eksportowym” w polityce zagranicznej pozostanie promowanie Białorusi jako neutralnego miejsca międzynarodowego dialogu na rzecz uregulowania regionalnych konfliktów. Służyć temu będą międzynarodowe formaty dialogu na najwyższym szczeblu, skierowane przede wszystkim w kierunku UE, takie jak Minsk Forum czy Minsk Dialogue. Jednocześnie Białoruskie władze będą zmuszone do częściowej redefinicji swoich relacji z Rosją, która pozostaje największym donorem białoruskiego systemu, i wobec której mają coraz mniej kart przetargowych.

Według kalendarza wyborczego, w 2020 roku na Białorusi powinny odbyć się wybory parlamentarne i prezydenckie. Niewykluczone, że któraś z tych kampanii (najprawdopodobniej prezydencka) może zostać przeprowadzona już w 2019 roku. Jednak nic nie wskazuje na to, że w najbliższym czasie dojdzie do zasadniczych zmian wewnątrz białoruskiej elity rządzącej. Obecna opozycja polityczna nie stanie się realną alternatywą i zagrożeniem dla pozycji elity władzy. Natomiast nadchodzące wybory w znacznym stopniu mogą wpłynąć



na zmianę całej konfiguracji białoruskiej kontrelity w jej obecnym kształcie. Jednocześnie zbliżające się kampanie wyborcze będą dla władz możliwością zmiany wizerunku na arenie międzynarodowej.

Unia Europejska powinna wspierać odporność państw pomiędzy, w tym Białorusi. Jej budowaniu będą sprzyjały działania mające na celu wzmocnienie instytucji państwowych, wsparcie dla gospodarki (w tym małych i średnich przedsiębiorstw, czy efektywności energetycznej) i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Istotne będą fundusze na rozbudowę infrastruktury transportowej. Ważne będzie też wzmacnianie współpracy pomiędzy białoruskimi władzami lokalnymi a samorządami z państw UE czy kontaktów międzyludzkich. Istotne będą też działania w sferze nauki, edukacji i kultury, które będą wzmacniały tożsamość państwową (ale również narodową) Białorusinów. W tym zakresie państwa UE mają do dyspozycji takie instrumenty jak Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina, Program Komisji Europejskiej Erasmus, czy Program Ramowy Unii Europejskiej Horyzont 2020.

Jednocześnie status **państwa pomiędzy** w dającej się przewidzieć przyszłości będzie jednym z głównych czynników ograniczających zarówno politykę wewnętrzną, jak i zagraniczną białoruskich władz. Podobnie jak dotychczas będą one lawirowały pomiędzy dwoma sąsiednimi ośrodkami władzy chcąc uzyskać dla siebie jak najwięcej korzyści, bez dokonywania ostatecznego wyboru kierunku współpracy.

**Anna Maria Dyner** jest kierownikiem programu Europa Wschodnia w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (PISM).

**Maxim Rust** jest białoruskim politologiem i redaktorem czasopisma *New Eastern Europe*.





# BELARUS BETWEEN THE EAST AND THE WEST: Old/New Dilemmas

**Anna Maria Dynner, Maxim Rust**

*In EU and NATO states we can often come across an image of Belarus as a state which is in Russia's sphere of influence. Yet, despite a strong and progressing political, economic and military dependence on Russia, Belarus remains an "in-between state". Even though Belarusian authorities have no real chance of changing the direction of their policy because of Russia's activities aimed at limiting the sovereignty of the neighbouring states, it does not mean that they do not try to maintain an independence of their own state. The dilemmas of being an "in-between state" can thus be seen not only in Belarusian politics, but also the economy, security, as well as historical policy, culture and social life. It is not the task of the European Union states to solve these dilemmas, however the EU can support activities which are undertaken by both the Belarusian authorities and independent institutions in order to support and maintain Belarusian independence.*

## Political dilemma

For almost 25 years Belarusian President Alyaksandr Lukashenka and his inner circle have managed to create one of the most stable and consolidated non-democratic regimes in the post-Soviet space. The key feature which has allowed Lukashenka to survive is his ability to adapt to the political changes taking place in the region. Nonetheless, the Belarusian president is not only a demiurge of the existing system, but also its hostage. This is especially true when we consider the fact that throughout the majority of the state's independence, Belarus's foreign policy was aimed at keeping close relations with Russia.

However, since the 2014 annexation of Crimea by the Russian Federation and the onset of military conflict in eastern Ukraine this policy has started to change. Belarus has begun to understand that playing only the "Russian card" could – in the worst case scenario – lead it to losing sovereignty. Since



then, normalisation of relations with western states has started to take place as well as a noticeable partial change of direction in Belarusian foreign and domestic policies. Belarus has finally begun to use the image of being a place of dialogue in regulating international conflicts while maintaining neutrality in the Russian-Ukrainian conflict has become its foreign policy's main "export good". Even though the regime has partially changed its shape, the content has remained the same, nonetheless. Lukashenka remains the core of the Belarusian power elite. As its main patron, he is responsible for the redistribution of the majority of resources – political and economic. The Belarusian ruling elite keeps up the appearance of being a monolith. This, however, does not mean that there is no competition among its members. On the contrary, within the government there are different rival groups which not only compete for access to the president/patron but also fight with each other. The liberal wing, which is responsible for a gradual introduction of economic reforms, can be found among those who are responsible for the economy. Among them is the current Prime Minister – Syarhey Rumas.

Supporters of moderate pro-European ideas and the development of a multi-vector foreign policy can also be found in the group linked with the ministry of foreign affairs and the minister of foreign affairs – Uladzimir Makey. Notably, Makey, who was the head of Lukashenka's administration, is said to be trusted by the president. In turn, the most conservative and pro-Russian wings of the Belarusian power elite are to be found in the agencies of the security services. This is especially true for the ministry of the interior and the Belarusian KGB. In the last half of 2018 conflicts between the ministry of internal affairs and the ministry of foreign affairs were on the rise.

The Belarusian president is the most important arbitrator between the competing groups within the power elite and does not allow any of them to receive an upper hand. The policy of "shuffling cards" that Lukashenka has been implementing for the last 20 years and which assumes a temporary strengthening of one centre and the marginalisation of another, has become the basis of stability of the Belarusian political system. Even more importantly, the system has eliminated a possibility to create the centre of power which could become an alternative to the president. As a result, the power elite have stayed as a relatively stable monolith.



The Belarusian counter-elite – in other words opposition parties and movements – are fairly weak and internally divided. This state of affairs can be explained by both subjective factors (repressions and marginalisation by the authorities) and objective ones – difficulties in reaching compromises and the inability to unify. The counter-elite are not only divided by internal conflicts and disputes, but also have no real experience in governance. Thereby, in the current shape they do not pose an attractive alternative to the ruling elite while the popularity of the opposition leaders remains in the statistical margins of error.

Since 2014 the ruling elite have stopped massive repressions against the counter-elite whose symbolic presence in the political system is no longer considered to be a threat. Moreover, in the current geopolitical context the presence of the opposition helps legitimise the current Belarusian authorities on the international scene. There are no signs that the Belarusian counter-elite will be able to unite or consolidate their programmes and activities ahead of the next elections (in 2020 Belarus will hold both presidential and parliamentary elections). The greatest challenge for the political opposition is to mobilise the Belarusian society and not to alienate the active part of the civic society which is slowly distancing itself from the opposition in an attempt to disassociate itself from both the authorities and the opposition.

The biggest dilemma faced by Belarus as an “in-between state” in regards to foreign policy remains the effective manoeuvring between Russia and the West. Since 2014 the Belarusian government has clearly realised that maintaining a balance of these two directions brings Belarus tangible results. One of the signs of this process of normalisation of relations with the West was the reactivation of the Minsk Forum in 2016. This took place after an almost five-year-break (the forum was suspended after the 2010 presidential elections). In domestic politics, the biggest dilemma is the speed, nature and range of reforms to be undertaken. Currently, there are some figures within the power elite who are real supporters of the intensification and normalisation of relations with the West, which – in the near future – could become a significant threat to the opposition in its current form.



## Economic dilemma

The Belarusian economy has, for years, been struggling with the same problems – excessive dependence on Russia, the dollarisation of the economy and growing foreign debt. Overall, the Belarusian economy is dependent on the functioning of just a few state-run enterprises which is a dangerous thing. Its income is generated by the gas and chemical industries. However, arms sales are also becoming important (SIPRI rankings put Belarus in the top 20 largest exporters of weapons in recent years). At the same time the role of the small- and medium-sized enterprises as well as private companies, which provide employment to two million people, remains deficient.

One serious problem for the country's economy is its obligation to pay off foreign debt, which in 2019 will amount to around 3.6 million US dollars, while in the period of 2019-2025 it will reach almost \$23.5 billion. This means that 1/7 of Belarus's income will have to be spent on paying off its debt. Belarus will then need to seek more loans, most likely from its only potential creditor – Russia. Trade dependency on Russia is also problematic as it makes Belarus sensitive not only to changes in the economy but also the state of EU-Russia relations (the Belarus economy was negatively affected by the counter-sanctions which were placed by Russia on EU-produced food products). According to data from the balance of payments published by the National Bank of Belarus, the share that Russia holds in Belarus's foreign trade reached 52.5 per cent in 2017. In the same year, Belarus's trade deficit reached \$6.9 billion, out of which \$6.3 billion was towards Russia (91 per cent). In 2018 the tendency worsened and the negative trade balance with Russia between January and September of that year amounted to \$7.15 billion, as compared to \$4.2 billion recorded for the same period in 2017.

Belarus could reduce its dependence on Russia, however this would mean abandoning the cheap natural resources from Russia (paradoxically these resources are what blocks the development of the Belarusian economy as the profits from its sales allow for the functioning of the state and discourage the authorities from introducing changes). Such a move would also limit the Belarusian sales market and the need to find investments, especially in new technologies. Additionally, Belarus would have to start implementing market reforms which is something the current authorities fear.



The Belarusian authorities expected to improve their state's economic situation and diversification of income sources through integration within the framework of the Eurasian Economic Union (EEU). However, as of now EEU has not met Minsk's expectations. Specifically, the EEU member states point out that there are over 200 kinds of barriers which continue to hinder economic development of the five EEU members. At the same time Belarus emphasises the need for co-operation between the European Union and the EEU which would mean, among other things, the recognition of production standards – especially in the food and heavy industry – and which could also mean additional income for the “in-between states”. However, chances for such co-operation are rather small. It is difficult to imagine that the EU would co-operate with Russia in a broad framework and at the same time maintain sanctions against it.

Thus, Belarus has found the alternative in greater co-operation with China which offers investments without demanding economic or political reforms. The Belarusian authorities see such investments as a chance for the development of the country's transportation infrastructure and logistic centres. However, considering China's policies in other countries – which are clearly interest-driven – it is difficult to imagine that this co-operation will become a true alternative for Belarus.

Occasionally, the Belarusian authorities attempt a “leap forward” and invest in new technologies. The December 21st 2017 Presidential Decree on the development of digital economy allowed for a growth of this branch of the economy. However, paradoxically until now, the development of the IT sector has taken place rather due to the lack of regulations.

All of the above activities, and especially Belarus's turn towards China as an alternative to co-operation with Russia or the investments in modern technologies are only temporary solutions. The Belarusian economy requires real structural reforms for which there remains a significant lack of political will. The authorities face two dilemmas in this regards. The first refers to internal matters. Namely, an increase in the participation of small- and medium-size enterprises in the Belarusian economy would lead to an emergence of a middle-class which is perceived as a threat since its representatives could demand greater freedoms and political reforms.





Reforms and privatisation of the state economy could, in turn, lead to a rapid increase in unemployment and as a result an explosion of social discontent and a possible call for a change in power.

Ultimately, any reforms will be related to the international choice that Belarus makes as an “in-between state.” Their implementation could be possible only with the support of EU states which may – in turn – cause concern in Russia that Belarus will want further integration with the EU. At the same time, by not undertaking reforms, the Belarusian authorities only increase the chances for a very serious economic crisis in the near future. This can be exploited by Russia to not only take over assets of some Belarusian firms but also to increase Russia’s influence on Belarusian politics.

## Security dilemma

Due to its alliance with Russia and other international obligations (e.g., membership in the EEU and the Collective Security Treaty Organization, CSTO) as well as the Union State Agreement and lack of sources of financing, Belarus cannot have its own independent defence and security policy. In addition, the country fears an increase in tensions between Russia and NATO. Around one per cent of Belarus’s GDP is spent on its military which is equivalent to around \$500 million (four to five per cent of the state budget). Belarus’s military forces are made up of 46,000 military personnel (40 per cent are recruits) and 13,000 civilians. Compare this to the nearly 300,000 soldiers in the Western Military District of the Russian Federation. Admittedly, Belarus’s defence system is directed only towards the West. Belarus is divided into two Operational Commands: Western, with the headquarters in Hrodna, and North-Western, with the headquarters in Borisov.

Based on the 1999 Agreement on the Establishment of the Union State of Russia and Belarus both states should implement an agreed foreign policy and security policy as well as guarantee the integrity and inviolability of the borders of the Union State. Both parties have agreed to secure the functioning of common military forces (they are made up of Belarus’s army and the Western Military District of the Russian Federation).



The union agreement also stipulates that both states have an opportunity to jointly use each other's military infrastructure. However, Russia's military aggression in Ukraine has illustrated that for Russia military activities are a part of its foreign policy and can be used for intervention into states that Russia recognises as being a part of its sphere of influence. It has made the Belarusian authorities realise the importance of the sphere of security which can be seen in the Belarusian military doctrine of July 2016. The document was a direct response to the changing political and military reality in Eastern Europe, even though officially it was said that the threats enumerated in its text were related to the Arab Spring.

Nevertheless, the doctrine points to a serious threat in regards to the attempts at revising the existing international order, which could be related to the Belarusian perception of developments in Northern Africa and the Middle East, but also to the hybrid and information warfare. The latter can be used by Russia not only in regards to enemies, but also allies, such as Belarus. The placement of a Russian base on Belarusian territory, which is something that Russia has been demanding, would be a political and military catastrophe for Lukashenka who, in such a situation, would cease being the commander-in-chief of all military forces on the territory of Belarus. For Russia an air force base or a base for missiles is not a military necessity. Therefore, consent to their creation (or lack thereof) is a kind of political loyalty test for the Belarusian regime. Lukashenka failed the first one, while the retake may cause a potential reaction on the part of Russia.

Since Russia's aggression in Ukraine, Belarus has started to worry about Russia's loyalty to the Belarusian state, both in regards to its military and security forces. The main problem faced by Belarus is the limited number of opportunities for security co-operation with partners other than Russia. Even though back in 1995 Belarus joined NATO's Partnership for Peace programme, and since 2004 it has participated in the process of planning and assessing this programme (as part of its activities within the Partnership for Peace, Belarus engaged, among others, its peacekeeping forces, chemical battalion, seven doctors and transportable military hospital), co-operation with the Alliance will not become an alternative to the union with Russia. Belarus does not engage in any NATO drills (as is the case with Armenia which is also a member of the CSTO) nor does it participate in military



missions. Overall, for Belarus co-operation with NATO has no military importance; it is only an expression of the authorities' policies aimed at maintaining contacts with the Alliance, and indirectly with western states. At the same time, Belarusian authorities are seriously afraid of the further strengthening of NATO's Eastern flank and/or American military presence in Poland. However, this fear is not caused by the assumption that such activities are directed against Belarus, but rather Russia's possible reaction. On many occasions, Belarus has noted the classical security dilemma of an "in-between state", namely that it will not be able to handle the militarisation of its neighbours – Russia on one side and NATO on the other.

The only opportunity for Belarus as an "in-between state" is to return to the idea of neutrality and becoming a platform for dialogue, which is a guarantee of security in the region. For this purpose the Belarusian authorities are intensely promoting Helsinki 2 as a metaphor for the necessity of talks on reducing tensions in the region (the name Helsinki 2 is probably not the best one as it was earlier proposed by Russia which automatically generates suspicions that Belarus is promoting a Russian concept). If such talks take place indeed, it is most likely that all of their participants will benefit. In such a case, the starting point should be a return to the existing treaties which provide security guarantees to all parties – including and especially the "in-between" states. However, because of Russia's aggressive policies, such a move is currently out of the question.

## **Social, historical, cultural and identity dilemmas**

The national and state identity of Belarusians is a multi-layered and complicated topic. At the moment, it is impossible to tell which specific vision of identity is dominant in the society. The topic of contemporary Belarusian state identity should thus be analysed on two levels: ethnic (national identity) and civic (state identity). While the former makes references to ethnos, historical development, language and cultural heritage, the latter focuses on the "here and now", which assumes a perception of being a part of the contemporary independent state. In both categories, there are different sub-groups, which – under certain circumstances – can merge.



It is worth paying attention to the pluralistic nature (which is often logically contradictory and based on socio-linguistic and cultural constructs) of the majority of the Belarusian society's identity. A good illustration of this phenomenon is the popular category "Me, Belarusian" which is at times tantamount to "Me, Russian" and which can often be found in the "in-between states". In a given situation, the category "Me, Russian" has little to do with Russians, but with belonging to a specific culture and civilisation. "Me, Belarusian" on the other hand contains an element of civic and state identity. This does not mean that there are no such categories as "Me, Belarusian and a Pole" or "Me, Belarusian and a Russian". Today's pluralistic identity of the society is changing and dynamic. It can include, on equal terms, such categories as "European", "cosmopolitan" and others.

A blurred and undefined social identity has an increasingly greater impact on the social and political processes. Overall, while the Belarusian ruling elite have also started to put larger emphasis on state identity, the counter-elite and civil society have been focusing on national identity. Significant changes in the dynamics of the development of identity narratives, both historical and ideological, have started to take place since 2014. Noticeably, a few trends have occurred since then. First, there has been the so-called "soft Belarusization". This assumes a gradual introduction and popularisation of the Belarusian language in the growing number of social and political areas. This process is taking place with the approval of the Belarusian authorities and it has had an impact on the change of social attitudes in regards to their cultural, national and state identity. Second, the form and content of the official state ideology has started to slowly change. It is no longer limited to the elements that glorify the Soviet period. Instead, it is completed by the introduction of an increasing number of pro-independence themes (from both before and after the Soviet period).

Third, there has been a change in official historiography. Namely, alternative and independent historical narratives are no longer marginalised and criticised by the official historiography on the scale they were previously. At the same time, the works of independent historians and their findings have started to be partially included in official historiography. This is especially true in regards to the interpretation of the roots of Belarusian statehood. At the moment it is not limited solely to the times of the Belarusian Soviet Socialist Republic or the period after the collapse of the Soviet Union.



Consequently, the much older roots of Belarusian statehood – that is the time of the Belarusian People’s Republic or the Grand Duchy of Lithuania – can somewhat be found in official historiography and are no longer solely a narrative promoted by the opposition parties. Such changes should be interpreted as indirect counter-activities to the popular, and still dominating, vision of the “shared” history of Belarus and Russia. Fourth, the concept of national and state identity has started to include an increasing number of ethnic, cultural and historical elements which are not perceived as politically charged as they have been until recently.

The changes that have taken place in Belarus since 2014 could have been used by the counter-elite to promote their ideas within the society. However, as time has showed its groups have not been able to utilise the above-mentioned trends to promote their own programmes. The situation is quite different in regards to the grassroots civil society. It includes some new organisations which have formalised their structures and intensified activities. There has also been a growing number of dynamic initiatives which focus on local and specific issues, such as anti-discrimination or environment. A new energy has been also noticed in regards to existing international initiatives, which are aimed at increasing the dialogue between the EU and Belarus (e.g., the Minsk Forum). These are accompanied by new independent formats that promote high-level international debates (e.g., the Minsk Dialogue). Finally, a large number of social initiatives have turned into autonomous actors which do not want to be associated with neither the opposition nor the power elite.

While assessing the ongoing trends as well as social and political changes taking place within the Belarusian society (a stronger national identity and national and cultural independence) it has to be admitted that they would not occur without the support, or silent approval, of the authorities. They are also a result of the change in policies that have started to take place since 2014 and which are instrumentally used by the authorities to reach immediate political goals. The truth is also that should a need arise (for example a Russian demand), the Belarusian authorities will quickly abandon thus “soft Belarusization”. This, in turn, will quickly lead to the reverse of the above described changes.



## Conclusions and perspectives

In all likelihood, the Belarusian authorities will continue to lead the policy of normalisation and moderate intensification of relations with Western states, and especially the EU. The example of such a policy is the reactivation of the Minsk Forum, whose programme also includes socio-economic topics (digitalisation of culture and e-government). A similar initiative to enforce economic (but also political) contacts between Poland and Belarus is the Polish-Belarusian Economic Forum “Good Neighbourhood” which is organised every other year in Poland and every other year in Belarus (in 2018 its 22nd edition took place in Warsaw).

In foreign policy, Belarus will continue to promote itself as a neutral place for international dialogue regulating regional conflicts. This will be further reinforced by high-level dialogue fora which are mostly aimed at relations with the EU. Such are both the Minsk Forum and Minsk Dialogue. At the same time, Belarusian authorities have to attempt a partial redefinition of its relations with Russia. Evidently, Russia remains Belarus’s biggest donor towards which Belarusian authorities have fewer cards.

The election calendar indicates that in 2020 Belarus will hold parliamentary and presidential elections. Yet, it cannot be ruled out that one of them (most likely presidential) will take place in 2019. This, however, is not to suggest that significant changes within the Belarusian ruling elite will take place in the near future. The current political opposition shows no signs that it will become a real alternative or a threat to the position of the power elite. However, the oncoming elections may – to a large degree – influence the change of the whole configuration of the Belarusian counter-elite in its current form. At the same time, the election campaigns will be an opportunity for the authorities to change their image on the international arena.

The European Union should support the independence of “in-between states”, including Belarus. It assumes activities that aim at enforcing state institutions, economy (including small- and medium-size enterprises, or energy efficiency) and development of civil society. In these regards the funds for the development of transport infrastructure are of great importance. Equally important is the strengthening of co-operation between Belarusian local authorities and local governments in EU states or growing person-to-



person contacts. Activities in such areas as science, education and culture can also play a role. They strengthen the civic (but also national) identity of the Belarusian society. In this regards, EU states could make use of such instruments as the Trans-Border Co-operation Programme Poland-Belarus-Ukraine, the European Commission's Erasmus programme, or the Horizon 2020 framework.

In the foreseeable future Belarus's status as an "in-between state" will be one of the main factors limiting both its domestic and foreign policies. Just as until now, the Belarusian authorities will be manoeuvring between two neighbouring powers, trying to achieve the biggest profits for themselves without determining the final choice of the direction of their co-operation.

**Anna Maria Dyner** is the head of the Eastern Europe Programme at the Polish Institute of International Affairs (PISM).

**Maxim Rust** is a Belarusian political scientist and a contributing editor with *New Eastern Europe* magazine.

