

Минский диалог

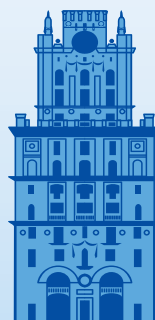
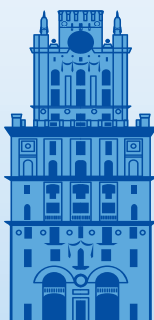
*Минские соглашения год спустя:
достижения, вызовы, уроки*

11 февраля 2016

Minsk Dialogue

*One Year of the Minsk-II Accords:
Achievements, Challenges,
and Lessons Learned*

11 February 2016



Minsk
Dialogue

Мінскі
дыялог

Минский
диалог

11-12 февраля 2015 года, после 16-часового переговорного марафона, лидеры Нормандской четверки – Германии, России, Франции и Украины – пришли к соглашению о прекращении огня на Донбассе. В их присутствии был подписан Комплекс мер по выполнению Минских соглашений.

Минские соглашения стали правовой и политической основой для деэскалации конфликта на востоке Украины и активизации переговоров в рамках Трехсторонней контактной группы. Заключение соглашения было встречено мировым сообществом с разной степенью оптимизма и пессимизма. Несколько раз в течение 2015 года Минские соглашения оказывались на грани полного срыва на фоне растущего политического и военного напряжения на Донбассе.

Главным достижением Минских соглашений стало то, что они помогли значительно снизить интенсивность боевых действий на востоке Украины и, таким образом, спасли человеческие жизни по обе стороны противостояния. Несмотря на то, что выполнение всех 13 пунктов комплекса мер оставляет желать много лучшего, год спустя их подписания Минские соглашения остаются единственной легитимной основой для разрешения украинского кризиса.

В день первой годовщины заключения Минских соглашений экспертная инициатива «Минский диалог», совместно с Фондом Конрада Аденауэра (Германия), провела международную конференцию в Нормандском формате. Как и годом ранее, Минск собрал представителей Нормандского квартета для дискуссии о достижениях, уроках и будущих вызовах выполнению Минских соглашений.

On 11-12 February 2015, after 16 hours of talks in the Belarusian capital Minsk, the leaders of the Normandy quartet – Germany, France, Russia, and Ukraine – agreed to a ceasefire in the Donbas and oversaw the signing of the Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements.

More commonly known as the Minsk-II Accords, the agreements became the legal and political basis for deescalating the conflict in eastern Ukraine and intensifying negotiations within the Trilateral Contact Group. From the beginning, the accords were perceived with varying degrees of optimism/pessimism by its stakeholders and the international community at large. Several times in 2015, they appeared on the brink of collapse in the face of growing political and military tension in the Donbas region.

The Minsk-II Accords did have a major accomplishment: they helped to minimise hostilities on the ground and, thus, saved human lives on both sides of the frontline. In spite of the fact that the implementation of the 13 points of the Package of Measures is largely lagging behind, a year later, the accords remain the only legitimate foundation for the resolution of the Ukraine crisis.

Commemorating the first anniversary of the Minsk-II Accords, the Minsk Dialogue Track-II Initiative, in cooperation with the Konrad Adenauer Stiftung (Germany), hosted an international conference in Belarus in order to facilitate a frank and in-depth exchange about the Accords' achievements, future challenges, and lessons learned. Like a year earlier, Minsk gathered representatives of the Normandy quartet to discuss conflict resolution in Ukraine's east, this time at expert level.

ФОРМАТ

Конференция прошла в закрытом для прессы режиме (за исключением открытия и Сессии 1). Дипломаты были приглашены в качестве наблюдателей.

УЧАСТНИКИ

Эксперты из стран Нормандской четверки: Германии, России, Франции и Украины. Белорусские эксперты выступили в роли модераторов.

ЦЕЛИ КОНФЕРЕНЦИИ

- **Достижения:** проанализировать достижения и неудачи Минских соглашений.
- **Вызовы:** определить кратко- и долгосрочные вызовы для Минских соглашений.
- **Рекомендации:** выработать рекомендации всем стейкхолдерам конфликта на востоке Украины.
- **Восточная Европа после Минских соглашений:** начать дискуссию о будущем международных отношений в регионе.

ПОВЕСТКА ДНЯ

Сессия 1. Минские соглашения: достижения и неудачи

- Динамика боевых действий и прекращение огня.
- Прогресс в обмене военнопленными и незаконно удерживаемыми лицами.
- Конституционная реформа, выборы и контроль над границей.
- Вопросы реинтеграции: восстановление социально-экономических связей.
- Гуманитарная помощь.

TRACK-II DIPLOMACY FORMAT

The conference was held under the Chatham House Rule (with the exception of the Opening and Session 1) in order to facilitate frank and open exchange. Diplomats were invited as observers.

PARTICIPANTS

Experts from the Normandy group: Ukraine, Russia, Germany, and France. Belarusian experts performed the role of moderators and facilitators.

CONFERENCE OBJECTIVES

- Track record: to analyse the Minsk-II Accords' accomplishments and failures to date.
- Challenges: to map short- and longer-term challenges to the Accords' further implementation.
- Moving forward: to produce concrete policy recommendations to all stakeholders.
- Looking beyond Minsk-II: to start a discussion about the future of security in eastern Europe.

AGENDA

Session 1. Minsk-II Accords: what have been the achievements and failures to date?

- The dynamics of hostilities and ceasefire on the ground.
- Progress with the release and exchange of all hostages and unlawfully detained persons.
- Constitutional reform, elections, and border control.
- Reintegration issues: resumption of socio-economic ties.
- Humanitarian assistance.

- Ход переговоров в Трехсторонней контактной группе и ее подгруппах.
- Динамика переговоров в Нормандской группе.
- Беларусь как нейтральная площадка и провайдер добрых услуг.

Сессия 2. Минские соглашения: уроки и предстоящие вызовы

- Краткосрочные вызовы.
- Среднесрочные вызовы.
- Долгосрочные вызовы.
- Уроки и рекомендации стейкхолдерам от экспертов «Минского диалога».

Сессия 3. Значение Минских соглашений для Восточной Европы: в поисках устойчивой модели региональной стабильности

- Готовы ли Россия и Запад к дискуссии о новой «перезагрузке»?
- Возможна ли новая система безопасности в Восточной Европе?
- Будет ли новая Европейская политика соседства способствовать снижению напряжения в Восточной Европе?
- Идея Большой Европы: можно ли выработать модель структурного диалога между Европейским союзом и Евразийским экономическим союзом?

- Negotiations in the Trilateral Contact Group and its working groups.
- Dynamics in the Normandy group.
- Belarus as the neutral ground and provider of ‘good offices’.

Session 2. Minsk-II Accords: lessons learned and challenges ahead

- Immediate short-term challenges.
- Medium-term challenges for 2016.
- Longer-term strategic challenges.
- Lessons learned and recommendations to the stakeholders from the Minsk Dialogue expert network.

Session 3. Minsk Agreements’ impact on eastern Europe: in search of sustainable regional stability

- Are Russia and the West ready to discuss a new ‘reset’?
- Is there room for a new security arrangement in Eastern Europe?
- Will the EU’s reviewed European Neighbourhood Policy lower tensions in eastern Europe?
- The idea of a Greater Europe: is there a model for a structured dialogue between the European Union and the Eurasian Economic Union?

МИНСКИЕ СОГЛАШЕНИЯ ГОД СПУСТЯ: ВЫЙТИ ИЗ ТУРБУЛЕНТНОСТИ И НАЧАТЬ ДИАЛОГ О НОВОЙ СИСТЕМЕ БЕЗОПАСНОСТИ

(Рабочий документ)

1. Конфликт на востоке Украины развивается на опасном международном фоне: существовавшая последние десятилетия европейская система международных отношений и безопасности находится в состоянии повышенной турбулентности, что автоматически придает конфликту не локальный, а системный характер. Любые сценарии развития ситуации на Донбассе, таким образом, ложатся на системную неопределенность по поводу настоящего и будущего архитектуры европейской безопасности.

ДОСТИЖЕНИЯ И НЕУДАЧИ МИНСКИХ СОГЛАШЕНИЙ

2. Итоги выполнения Минских соглашений сложно охарактеризовать однозначно: войны стало меньше, но и мир не установлен. Главное достижение в том, что удалось значительно снизить интенсивность боевых действий (в частности, почти полностью остановлено использование систем залпового огня), благодаря чему существенно сократилось количество жертв.

ONE YEAR OF THE MINSK-II ACCORDS: TO LEAVE TURBULENCE BEHIND AND START A DIALOGUE ON A NEW SECURITY SYSTEM

(Non-Paper)

1. The conflict in eastern Ukraine is developing against a dangerous international background. The existing system of international relations and security has entered highly turbulent waters, which automatically turns the conflict into a systemic, rather than local, one. Any scenarios of future developments in the Donbas, thus, build on systemic uncertainties about the present and future of the European security architecture.

MINSK-II ACCORDS: ACHIEVEMENTS AND FAILURES

2. One year later, it is difficult to assess the results of the Minsk-II Accords unequivocally: hostilities have subsided but peace has not been reached. The main accomplishment is that the parties have managed to decrease the intensity of the warfare (in particular, they have stopped using multiple-launch systems almost entirely), which has significantly lowered the number of casualties.



3. Дебальцево стало родовой травмой Минских соглашений, которая сразу же подорвала и без того слабое доверие сторон к намерениям друг друга.

4. Год спустя минской встречи в Нормандском формате полностью выполнен лишь один пункт из тринадцати, предусмотренных Комплексом мер по выполнению Минских соглашений. Это пункт 13 (интенсификация деятельности Трехсторонней Контактной группы). Частично выполнены пункты 1 (прекращение огня), 2 (отвод тяжелых вооружений), 3 (обеспечение мониторинга и верификации режима прекращения огня и отвода тяжелых вооружений со стороны ОБСЕ), 4 (диалог о модальности проведения местных выборов и о будущем режиме в отдельных районах Донецкой и Луганской областей) и 6 (освобождение и обмен всех заложников и незаконно удерживаемых лиц). Можно отметить и небольшие улучшения условий предоставления гуманитарной помощи, а также с инфраструктурой (железнодорожный транспорт и электричество). Режим прекращения огня имеет качелеобразный характер (в сентябре-октябре 2015 года наблюдалось почти полное прекращение).

5. Одно из достижений Минского процесса в том, что удалось запустить переговорные форматы разных уровней и интенсивности. Диалог осложнен многими факторами и не всегда продуктивен. Однако он идет, обнаруживаются точки соприкосновения, все больше совпадает констатация проблемного поля.



3. Debal'tsevo became a 'birth injury' of the Minsk-II Accords, which only further undermined the otherwise poor mutual trust.

4. One year after the Normandy meeting in Minsk, only one of the thirteen points of the Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements has been fully implemented: point 13 (intensification of the work of the Trilateral Contact Group). The following points have been implemented partially: 1 (ceasefire), 2 (withdrawal of heavy weapons and the creation of a security zone), 3 (monitoring of the ceasefire regime and withdrawal of heavy weapons by the OSCE), 4 (local elections and law on local self-government), and 6 (release and exchange of all hostages and unlawfully detained persons). Some improvements can also be observed in the conditions of humanitarian aid provision, as well as infrastructure (railway transport and electricity). The ceasefire regime has had a 'teetering' character (e.g., in September-October 2015, almost all hostilities were brought to a halt).

5. Another accomplishment of the Minsk process is the launch of negotiation formats of different levels and intensity. The dialogue is complicated by multiple factors and is not always productive. However, it continues and some points of mutual interest are being found; moreover, the sides increasingly agree about the challenges they face.



УРОКИ И ПРЕДСТОЯЩИЕ ВЫЗОВЫ

6. Минский процесс вступил в решающую стадию. Прогресс в выполнении пунктов Комплекса мер в 2016 году может открыть перспективу урегулирования конфликта. В противном случае конфликт ожидает какой-то вариант “заморозки”. При этом мало оснований прогнозировать, что “заморозка” пойдет по сценарию одного из существующих постсоветских территориальных конфликтов. Внутренние и региональные обстоятельства слишком отличаются.

7. Поэтому официальные и экспертные дискуссии должны концентрироваться не на вариантах “заморозки”, а на необходимости полного прекращения огня в краткосрочной перспективе.

8. Сегодня стороны конфликта эмоционально и психологически не готовы к примирению. Поэтому форсировать процесс выполнения Минска-2 нельзя, это может лишь навредить процессу. При этом и затягивание ведет конфликт к неизвестной форме “заморозки”, что повышает многочисленные человеческие, политические и региональные риски. В частности, “заморозка” будет означать неизбежную социально-экономическую деградацию в зоне конфликта и в более широком региональном контексте.

9. В случае “заморозки” конфликта также возникает фундаментальный вопрос о будущем отношений России и Запада, которые се-



LESSONS LEARNED AND FUTURE CHALLENGES

6. The Minsk process has entered a decisive stage. Progress in the realisation of the Package of Measures in 2016 can open a way forward for the resolution of the conflict. Otherwise, the conflict faces some variant of ‘freezing’. At the same time, there is little ground to expect that the ‘freezing’ will go along the scenario of one of the existing post-Soviet territorial conflicts. The internal and regional circumstances look too different.

7. Therefore, in the short-term, Track-I and Track-II discussions need to focus on the necessity of a fully implemented ceasefire, rather than on various ‘freezing’ alternatives.

8. Today, the parties to the conflict are not ready emotionally and psychologically for reconciliation. This is why the implementation of the Minsk-II Accords should not be forced at any cost, since it would only undermine the process. At the same time, delaying the implementation leads to an unknown form of ‘freezing’, which raises multiple human, political and regional risks. In particular, ‘freezing’ the conflict would mean inevitable socio-economic degradation in the conflict zone and in a broader regional context.

9. A ‘freezing’ scenario also poses fundamental questions about the future of Russia-West relations, which are now developing within the sanctions logic and depend on the implementation of the Minsk



годня развиваются в санкционной логике и зависят от выполнения Минских соглашений. От этих отношений, в свою очередь, зависит будущее европейской системы безопасности.

10. Главный вызов для урегулирования конфликта на Донбассе – отсутствие модели компромисса и политической воли сторон. Формат же мирных переговоров и состав их участников являются второстепенными производными проблемами.

11. При наличии реальной политической воли и прогресса в выполнении военной части Комплекса мер необходима выработка дорожной карты для выполнения остальных пунктов соглашений. При этом может понадобиться новый вариант политической части соглашений, так как политическая часть Минска-2 выглядит тупиковой.

12. Важно вернуться к системе дедлайнов в рамках детально согласованной пошаговой стратегии имплементации, так как без дедлайнов стороны склонны затягивать процесс, считая, что время работает на них.

13. Самые сложные пункты Минска-2 касаются конституционной реформы в Украине и реинтеграции (в любом варианте) территорий самопровозглашенных республик в социально-экономическое и политическое пространство Украины. Один из практических вопросов, которые пока остаются за рамками официальных и экспертных пере-



Agreements. Importantly, the relations between Russia and the West are crucial for the future of the European security system.

10. The lack of a compromise model, as well as of political will on both sides, is the main challenge to the conflict settlement in the Donbas. The format of peace talks and the composition of their participants are secondary problems.

11. The emergence of real political will and progress in the implementation of the military part of the Package of Measures would necessitate a roadmap for the implementation of the other parts of the Accords. As the political part of Minsk-II looks deadlocked, a new version of it might be needed.

12. It is important that a system of deadlines within a detailed step-by-step implementation strategy be introduced. Without deadlines, parties to the conflict are inclined to delay the process by thinking that time works in their favour.

13. The Minsk-II Accords' most complicated provisions have to do with constitutional reform in Ukraine and the reintegration (in any form) of the territories of the self-proclaimed republics into the socio-economic and political space of Ukraine. A practical question that remains off the agenda of Track-I and Track-II negotiations is related to the future of the self-proclaimed DPR and LPR in case of the implementation of the Package of Measures.



говоров, касается будущего самопровозглашенных ДНР и ЛНР в случае имплементации Комплекса мер.

14. В зоне конфликта действуют различные, часто плохо контролируемые, силы. Однако прошедший год показал, что при наличии политической воли влияние этого фактора на выполнение договоренностей можно минимизировать.

В ПОИСКАХ УСТОЙЧИВОЙ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

15. Понимая необходимость деэскалации региональной напряженности, ведущие акторы пока не демонстрируют готовность к серьезной дискуссии о новой архитектуре безопасности в Европе. Глобальная и региональная системы безопасности накапливают дефекты, и точка бифуркации пока не достигнута. Сегодня сложно сказать, где именно эта точка, после которой “перезагрузка” системы безопасности станет общим приоритетом.

16. Однако это не делает задачу выработки параметров новой общеевропейской системы безопасности и международных отношений менее актуальной, особенно на экспертном уровне.



14. Diverse and often poorly controlled forces are active in the conflict zone. However, the events of the last year have shown that the influence of this factor on the implementation of the agreements can be minimised when political will is there.

IN SEARCH OF A SUSTAINABLE MODEL OF REGIONAL SECURITY

15. Leading international actors understand the need to de-escalate regional tensions but do not show readiness for a serious discussion about a new security architecture for Europe. The global and regional security systems are accumulating defects and the bifurcation point has not been reached yet. At present it is difficult to foresee a point after which the system's 'reset' will become a shared priority.

16. However, this does not make the task of designing parameters for a new all-European system of security and international relations less relevant, particularly on Track-II level.



17. Локально новую систему безопасности в Восточной Европе построить нельзя, она может быть только частью общеевропейской системы. В этом отношении председательство Германии в ОБСЕ станет своего рода индикатором горизонта повестки дня на ближайшие годы.

18. Плохо осознанная проблема заключается в том, что у глобальных и региональных игроков существует уверенность, что в ядерную эпоху масштабный военный конфликт невозможен.

19. На фоне геополитических противоречий на европейско-евразийском пространстве в последние годы почти полностью утрачены межгосударственные и экспертные площадки для предупреждения и деэскалации конфликтов, а также для поиска системных решений в области международных отношений. В ходе кризиса в Украине Беларусь продемонстрировала свой потенциал быть одной из таких площадок в Восточной Европе. Это стало возможным благодаря нескольким факторам: суверенной нейтральной позиции Минска в конфликте; эксклюзивному знанию руководства Беларуси контекста конфликта, а также специфики действий его участников; зависимости безопасности и экономики Беларуси от региональной стабильности.

20. В интересах Востока и Запада иметь такую нейтральную площадку. При этом ситуация требует большей политической и экспертной активности от самого Минска.



17. A new security system cannot be built locally in eastern Europe. It can only be part of an all-European system. In this respect, the German chairmanship of the OSCE will indicate the horizons of the agenda for the years to come.

18. An under-appreciated problem is that global and regional actors remain confident that a large-scale conflict is impossible in the nuclear era.

19. In recent years, against a background of geopolitical tensions in Eurasia, Track-I and Track-II platforms for conflict prevention, de-escalation and the search for systemic solutions in the realm of international relations have been marginalised. In the course of the crisis in Ukraine, Belarus has demonstrated potential to offer such a platform for eastern Europe. This has been possible due to a number of factors: Minsk's sovereign neutral position on the conflict; the intimate knowledge of the conflict's context and its sides' specific actions that the Belarusian authorities possess; the dependence of Belarus's security and economy on regional stability.

20. It is in the interests of both East and West to have such a neutral platform. At the same time, the existing realities require more effort and intensified political and expert activity from Minsk.

