



Либеральный
Клуб

JUSTUS-LIEBIG-



UNIVERSITÄT
GIESSEN

Минский диалог

*Свежий взгляд
на «замороженные конфликты»
на постсоветском
пространстве*

11-13 ноября 2015 г.

Minsk Dialogue

*A Fresh Look on the Post-Soviet
Protracted Conflicts*

11-13 November 2015



Minsk
Dialogue

Мінскі
дыялог

Минский
диалог



Конфликт в Украине продемонстрировал неустойчивость мира и безопасности на постсоветском пространстве. Пока он находится в фазе приостановленной активности и в перспективе может превратиться в очередной «замороженный конфликт». Как минимизировать последствия этой и подобных кризисных ситуаций, какова роль международных акторов и какие уроки необходимо извлечь из старых постсоветских конфликтов?

Эти и другие вопросы вошли в повестку дня международной конференции экспертной инициативы «Минский диалог», которая была совместно организована Дискуссионно-аналитическим сообществом «Либеральный клуб» (Беларусь) и Гиссенским университетом имени Юстуса Либиха (Германия).

Мероприятие продолжило дискуссии, начатые в ходе первой конференции «Минского диалога», которая состоялась 26-28 марта 2015 года и собрала в столице Беларуси ведущих экспертов из стран Восточной Европы, Европейского союза и России. Они обсудили возможные стратегии минимизации геополитического напряжения в Восточной Европе и предложили конкретные рекомендации правительствам и негосударственным акторам.

По итогам прошедших на конференции дискуссий был опубликован рабочий документ, в котором, среди прочего, содержится следующая рекомендация:

«Проблематика «замороженных конфликтов» на постсоветском пространстве (в том числе уроки старых конфликтов для кризиса на Донбассе) может быть одним из тематических приоритетов для следующих мероприятий в рамках «Минского диалога», особенно учитывая роль Минска в Нагорно-Карабахском конфликте («Минская группа»).

The ongoing crisis in Ukraine has demonstrated the fragility of peace and security in the post-Soviet space. While currently in a halted phase, the crisis threatens to develop into yet another protracted conflict in the broader region. How to deal with this and similar crisis situations, what is the role of international actors, and have there been lessons learned from 'older' conflicts in former Soviet states?

These and other questions were addressed during the expert conference organised jointly by the Discussion and Analytical Society *Liberal Club*, Belarus, and Justus Liebig University (JLU) Giessen, Germany.

The event built on the inaugural conference of the Minsk Dialogue initiative, held on 26-28 March 2015. The initiative gathered leading experts from the European Union, Russia and eastern European countries to discuss viable ideas on how to minimise tensions in the shared neighbourhood between the EU and Russia and to produce concrete policy recommendations for stakeholders across the emerging dividing lines.

Based on the conference deliberations, a non-paper was published. It recommends, *inter alia*, that “*the issue of protracted conflicts in the shared neighbourhood (including lessons from the older conflicts in the post-Soviet space for the Donbas crisis) should be a priority for future Minsk Dialogue meetings*”.

ФОРМАТ

«Минский диалог» является неправительственной экспертной (Track-II) платформой для проведения регулярных конференций и выработки актуальных рекомендаций. Большинство дискуссий проходят в закрытом для прессы режиме, что способствует более открытому обмену мнениями. Для усиления практической ориентированности дискуссий в качестве наблюдателей на них приглашаются дипломаты.

УЧАСТНИКИ

Ведущие эксперты из России, Европейского союза, США, восточноевропейских и кавказских государств.

ЦЕЛИ КОНФЕРЕНЦИИ

- Наладить долгосрочный и широкий экспертный диалог без раздельных линий.
- Выработать инновационные рекомендации для укрепления доверия и всестороннего разрешения существующих постсоветских «замороженных конфликтов», а также для предотвращения новых конфликтов.

МЕСТО ПРОВЕДЕНИЯ

Минск является оптимальным местом для экспертного диалога благодаря своему статусу нейтральной площадки по урегулированию конфликта в Украине, а также опыту организации переговоров по нагорно-карабахскому конфликту («Минская группа»).

TRACK-II DIPLOMACY FORMAT

The Minsk Dialogue is a permanent Track-II (non-governmental) expert platform for holding regular conferences and promoting up-to-date policy advice. The conferences are held under the Chatham House Rule with a view to facilitating open exchange. In order to establish ties with Track-I diplomacy (inter-governmental), diplomats are invited as observers.

PARTICIPANTS

Leading experts from Russia, the EU, the USA, eastern European and Caucasian countries.

CONFERENCE OBJECTIVES

- To facilitate inclusive and sustainable expert dialogue at the Track-II level and beyond existing regional divides.
- To look for innovative ideas on policy approaches and confidence-building measures for a comprehensive settlement of the existing protracted conflicts on the post-Soviet territory and for preventing new conflicts.

VENUE

Minsk served as venue for the event due to its newly established status as a neutral ground for negotiations on resolving the Ukraine crisis. It has the best potential to gather experts from all countries in the region and is also uniquely placed to host discussions about post-Soviet territorial conflicts given its role in supporting the negotiation format for the settlement of the Nagorno-Karabakh conflict (the “Minsk Group”).

КИДАТЬСЯ КАМНЯМИ В СТЕКЛЯННОМ ДОМЕ БЕСПЕРСПЕКТИВНО

(Рабочий документ)

1. Пришло время по-новому взглянуть на постсоветские территориальные конфликты. В том числе на используемую в их контексте терминологию. Сам термин “замороженный конфликт” не вполне соответствует реальности, так как во всех этнополитических постсоветских конфликтах наблюдается динамика. Например, в приднестровском конфликте меняется роль Украины; нагорно-карабахский конфликт фактически находится в низкоактивной фазе; а в Абхазии и Южной Осетии после установления статус-кво идут отличающиеся друг от друга внутренние процессы.

РОЛЬ ВНЕШНИХ АКТОРОВ В «ЗАМОРОЖЕННЫХ КОНФЛИКТАХ» НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

2. Выделение внутренних и внешних акторов постсоветских территориальных конфликтов зачастую невозможно. Разделение акторов на прямых и косвенных также во многих случаях затруднено.

3. Большие государства имеют различный инструментарий воздействия на постсоветском пространстве, но во всех случаях он ограничен и редко соответствует уровню их геополитических амбиций.

THROWING STONES INSIDE A GLASS HOUSE IS FUTILE

(Non-Paper)

1. A fresh look is needed on the post-Soviet territorial conflicts, including on the terminology used within their contexts. In particular, the widely used term “frozen conflicts” is not entirely relevant to the realities on the ground, as all the ethnopolitical post-Soviet conflicts see certain dynamics. For instance, in Transnistria, the role of Ukraine is changing; the Nagorno-Karabakh conflict, as a matter of fact, stays in a low-intensity mode; and in Abkhazia and South Ossetia, after the status-quo set in, diverging processes are undergoing.

THE ROLE OF EXTERNAL ACTORS IN THE POST-SOVIET PROTRACTED CONFLICTS

2. In most cases, it is impossible to distinguish between internal and external actors of post-Soviet territorial conflicts. Classifying actors as direct and indirect is also problematic.

3. Big powers possess diverse instruments to exert influence over the post-Soviet space. Yet, their instruments are limited and only rarely correspond to the level of their geopolitical ambitions.



4. Политически малые государства на постсоветском пространстве не могут принять доктрину ограниченного суверенитета, которая так или иначе часто им навязывается большими государствами.

5. Конфликты невозможно рассматривать в отрыве от процессов в обществах и регионах. Все они так или иначе отражают объективные противоречия и имеют внутренние истоки, во многом являются элементом становления и самоопределения государств. Однако внешние импульсы изменяют течение конфликта. Поэтому ожидать их разрешения можно только в результате совмещения внутренних и внешних усилий.

6. У внешних и внутренних акторов существует разное видение эксклюзивности собственных и чужих интересов. При всей их противоречивости и конфликтности важно признать сам факт наличия интересов и их различных интерпретаций. На этой исходной базе можно развивать диалоговые механизмы. При этом диалог не может строиться по принципу поиска виновных.

7. В анализ перспектив развития региона и отдельных конфликтов в качестве независимых переменных необходимо включать реально существующие государства и международные организации, а не нормативные ожидания от них. Действия государств определяются, прежде всего, их восприятием собственных интересов, возможности международных организаций (например, ОБСЕ) – ресурсами и функциями.



4. Politically, small post-Soviet states cannot accept the doctrine of restricted sovereignty which big powers often attempt to impose on them.

5. Conflicts cannot be analysed separately from societal and regional processes, as all conflicts reflect existing contradictions and have internal origins. To a certain extent, they can be components of states' development and self-identification. However, external impulses alter the flow of conflicts. Therefore, conflict resolution can be expected only when internal and external efforts are combined.

6. External and internal actors tend to perceive the exclusivity of their own and others' interests differently. Their contradicting and conflicting nature notwithstanding, it is crucial to recognise the very fact that such interests and their differing interpretations exist. It is on this ground that dialogue mechanisms can start developing. But the principle of the "witch hunt" cannot lead to a productive dialogue.

7. States and international organisations that exist in the reality, rather than one's normative expectations about them, need to be included as independent variables in the analyses of regional developments and conflict dynamics. States' actions are governed, first of all, by their own understanding of interests; and the possibilities of international organisations (e.g., the OSCE) are determined by their resources and functions.



8. Украинский кризис стал отражением системного и ценностного конфликта между Россией и Западом по поводу устройства международных отношений и системы безопасности на постсоветском пространстве. Россия пытается установить “красные линии” для региональной геополитики, однако не предлагает при этом работающей (приемлемой) системной альтернативы.

9. Сегодня необходим поиск баланса интересов и постоянного механизма их согласования и координации в уже новой международной действительности. В частности, важно работать с реальными интересами России в регионе (а не их нормативной интерпретацией). Иначе нет оснований ожидать устойчивого улучшения ситуации. Кидаться камнями в стеклянном доме бесперспективно.

10. На фоне общей нестабильности системы безопасности на постсоветском пространстве и множества противоречий между внешними акторами территориальных конфликтов необходимо искать локальные точки соприкосновения. Главная задача и первого трека дипломатии (межправительственного), и, особенно, второго (экспертного) в том, чтобы найти возможные форматы сотрудничества.

11. Устойчивой основой такого сотрудничества может быть только принцип солидарной ответственности.



8. The crisis in Ukraine has become a reflection of a systemic and value-based conflict between Russia and the West over the state of international relations and security in the post-Soviet space. Russia is trying to impose “red lines” for regional geopolitics but does not offer a functioning (and acceptable) systemic alternative.

9. Today, the new international reality requires a search of the balance of interests and a permanent mechanism to coordinate them. In particular, it is crucial to work with Russia’s real interests in the region (and not their normative interpretations). Otherwise, a sustainable improvement of the situation should not be expected. Throwing stones inside a glass house is futile.

10. Against the background of the overall instability of the security system in the post-Soviet space and multiple contradictions between the external actors of territorial conflicts, local points of mutual interest should be looked for. The main task of the first (intergovernmental) and, particularly, the second (expert) tracks of diplomacy is to find feasible cooperation formats.

11. Only the principle of solidary responsibility can be a sustainable foundation for such cooperation.



ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДИНАМИКА В ЗОНАХ КОНФЛИКТА

12. Одна из функций постсоветских территориальных конфликтов – сдерживать региональную эскалацию. Поэтому задача-минимум – «заморозить» активные конфликты и научиться жить рядом без войны. Задача-максимум – разрешить их.

13. Так или иначе, этнополитические конфликты в регионе связаны с советским наследием. Распад СССР стал, помимо прочего, большим этническим взрывом, повсеместно присутствовал культ своей земли. Однако в остальном это совершенно разные конфликты, имеющие уникальную динамику.

14. Современное развитие обществ с «замороженными конфликтами» во многом ограничено факторами слабой государственной власти, олигархизации, а также государственной политикой по маргинализации сил, которые выступают за альтернативные пути развития.

15. При всех ограничениях государственного развития и факторе международной непризнанности территорий оспоренного суверенитета необходимо учитывать формирование идентичности у местного населения, особенно молодежи.



INTERNAL POLITICAL DYNAMICS IN CONFLICT ZONES

12. Containing regional escalation is one of the post-Soviet territorial conflicts' functions. Therefore, the minimum task is to “freeze” active conflicts and learn how to live side by side without a war. The maximum task is to resolve conflicts.

13. To varying degrees, ethnopolitical conflicts in the region are related to the post-Soviet legacy. The desintegration of the USSR, among other things, became a big ethnic explosion as the cult of native land was omnipresent. In other respects, all conflicts differ and have unique dynamics.

14. The present-day evolution of societies in countries with protracted conflicts is largely limited by the factors of weak government power, oligarchy and state policies aimed at marginalising societal forces that advocate alternative ways of development.

15. In spite of the numerous limitations in state institutions development and lack of the international recognition of contested territories, the formation of identity among local populace, particularly the youth, needs to be taken into consideration.



16. Часто на внутренних процессах в государствах с территориальными конфликтами и непосредственно в зонах оспоренного суверенитета негативно сказывается фактор завышенных ожиданий населения и элиты от региональных интеграционных проектов.

17. У непризнанных территорий нет и не может быть раз и навсегда определенных интересов и представлений о собственном развитии. Поэтому и внутренняя динамика, и политические приоритеты могут меняться в зависимости от внутренних и внешних условий.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПОСТСОВЕТСКИХ «ЗАМОРОЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ»

18. Сфера экономики и медицина часто становятся факторами ослабления конфликтного напряжения (в том числе и контрабандная торговля, проходящая через линию противостояния), способствуют контактам и сотрудничеству. В то же время возникающий в зонах конфликта «теневой» сектор экономики рождает группы (которые могут охватывать широкие слои населения), заинтересованные в сохранении статус-кво.

19. В центре экономических проблем постсоветского пространства – коррупция. Для зон конфликта она часто представляет большую угрозу безопасности, чем непосредственно военная опасность. В зоне конфликта коррумпированная экономика развивается, как в питательном бульоне.



16. Bloated expectations from regional integration projects by populace and elites often have a negative impact on internal processes in countries with territorial issues and in conflict zones.

17. Unrecognised territories do not and cannot have once and for all defined interests and visions of their development. Thus, their internal dynamics and political priorities can change depending on internal and external conditions.

THE ECONOMIC DIMENSIONS OF THE POST-SOVIET PROTRACTED CONFLICTS

18. Economy and healthcare often become factors that ease conflict tension (including smuggling across contested borders), facilitate contacts and cooperation. At the same time, the shadow sector produces beneficiaries of the status quo, who sometimes are found widely in society.

19. At the centre of economic problems in the post-Soviet space is corruption. For conflict zones, it often presents a bigger security threat than military actions. Corrupt economy finds a breeding ground in protracted conflicts.



20. Значительная часть инфраструктуры (тепло- и электроэнергия, вода, экспортно-импортные каналы) остается общей для участников территориальных конфликтов. Поэтому ее можно использовать для налаживания взаимодействия между местными элитами.

21. Однако надежды на то, что одна лишь экономика может со временем разрешить этнополитический конфликт, не оправдываются. Имеет место конфликт идентичностей, самостей.

22. Региональная экономическая интеграция может оказывать на непризнанные территории противоречивое влияние. В одних обстоятельствах она может стимулировать их к реформам и экономическому развитию. В других – еще больше изолировать.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПЕРЕГОВОРЫ ПО РАЗРЕШЕНИЮ ПОСТ-СОВЕТСКИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

23. Примеры универсально применимых эффективных переговорных форматов отсутствуют. Ожидания от мирных переговоров должны формироваться с учетом специфики и динамики развития конфликта. Проблема, как правило, не в формате переговоров или составе участников, а в реалистичности модели компромисса.



20. Large parts of infrastructure (heat and electric energy, water and exports-imports channels, etc.) are often jointly exploited by parties to conflicts. Therefore, infrastructure can be used to facilitate interaction between local elites.

21. However, hopes that economy alone can gradually resolve an ethno-political conflict do not materialise. Conflicts are about identities.

22. Regional economic integration can have contradictory impacts on unrecognised territories. Under some circumstances, it can stimulate reforms and economic development. Yet, under other circumstances, it can further isolate unrecognised entities.

POLITICAL NEGOTIATIONS IN POST-SOVIET TERRITORIAL CONFLICTS

23. There are no examples of universally applicable effective negotiating formats. Therefore, expectations from peace negotiations should take into account each conflict's specifics and dynamics. As a rule, the problem is not about the negotiating format or the composition of the participants, but about how realistic a compromise is.



24. Соглашения о перемирии, как правило, срываются из-за того, что не в полной мере учитывают внутривнутриполитические проблемы. Также распространенной проблемой является запоздавшая реакция сторон конфликта и международных гарантов договоренностей в ходе имплементации норм мирных соглашений. Недостаточно обсуждается план действий на случай разморозки конфликта.

25. Необходимо искать форматы совмещения официальной и экспертной (второй трек) дипломатии, что должно способствовать не только заключению формальных соглашений, но и реинтеграции конфликтующих социумов в мирную жизнь, в единое социально-экономическое пространство. При этом важны публичность и ответственность участников переговорного процесса.

26. Второй (экспертный) трек дипломатии следует использовать и в рамках работающих в сфере безопасности международных организаций, в частности, ОБСЕ. Экспертный потенциал важно сфокусировать не только на конкретных конфликтах, но и на динамике угроз региональной стабильности, которые могут привести к территориальным конфликтам.



24. Peace agreements are generally undermined because they fail to fully incorporate internal political issues. Another widespread problem is belated reaction by parties to a conflict and international guarantors during peace agreements' implementation. Contingency planning is not addressed sufficiently.

25. Formats combining official (track-I) diplomacy and expert (track-II) diplomacy are needed, as they facilitate not only the conclusion of formal agreements but also the re-integration of conflicting sides into peaceful life and common socio-economic space. Transparency and the responsibility of the participants of negotiations are crucial.

26. Track-II diplomacy should be promoted within international organisations that work in the realm of security, in particular, within the OSCE. Expert potential should be focused not only on specific conflicts but also on the dynamics of threats to regional stability which can lead to territorial conflicts.

