



Danish Institute for International Studies

Uden reformer fryser konflikten i Ukraine til

Ukraine og Minsk II-aftalen

Hansen, Flemming Splidsboel

Publication date:
2016

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (APA):

Hansen, F. S. (2016). *Uden reformer fryser konflikten i Ukraine til: Ukraine og Minsk II-aftalen*. Danish Institute for International Studies. DIIS Policy Brief Vol. 2016 No. May

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Ukraine og Minsk II-aftalen

UDEN REFORMER FRYSER KONFLIKTEN I UKRAINE TIL

I Ukraine blusser kampene mellem regeringsstyrker og russiskstøttede separatister igen op. Der er en risiko for, at konflikten forbliver uløst og fryser til, hvis ikke Ukraine, separatisterne og Rusland presses til at gøre indrømmelser.

Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) har i løbet af vinteren og foråret 2016 rapporteret om et stigende antal brud på våbenhvilen i Ukraine. Det er et klart brud på Minsk II-aftalen (Minsk II) fra den 12. februar 2015, som skulle stoppe kampene mellem ukrainske regeringsstyrker og væbnede separatister fra Luhansk og Donetsk. Våbenhvilen er aldrig blevet fuldt overholdt, men et betydeligt fald i træfningerne især i sensommeren 2015 gav forhåbninger om et

ANBEFALINGER

- EU bør fastholde såvel de materielle som de sociale sanktioner mod Rusland, indtil landet har gjort tilstrækkelige indrømmelser ift. såvel konflikten i Østukraine som Krim.
- EU bør insistere på, at også det ukrainske parlament vedtager de nødvendige forfatnings- og lovændringer med henblik på en implementering af Minsk II.
- EU bør fastholde sine krav om politiske og strukturelle reformer i Ukraine i et forsøg på at opnå flest mulige forandringer, inden de ukrainske vælgere og politikere forventeligt begynder at lukke reformvinduet igen.

Konflikten i Østukraine har potentialet til at udvikle sig til en frossen konflikt, hvis uklare status vil påvirke europæisk politik negativt i årtier.

"Ukraine's moment. It may be your last moment. Please for the sake of the rest of us (...), don't waste it. Seize the opportunity. Build a better future for the people of Ukraine."

USA's vicepræsident Joe Biden i en tale til det ukrainske parlament, den 9. december 2015

gennembrud, som kunne skabe bedre betingelser for en politisk forsoning.

I stedet synes konflikten at have bevæget sig ind i en fase, hvor de to direkte stridende parter, foruden også separatisternes støtter i Rusland, hver især foretrækker et suboptimalt status quo frem for et muligvis endnu ringere udfald. Efter to års kampe er den lavintense konflikt blevet hverdag for mange ukrainere, og de har til en vis grad vænnet sig til de daglige nyheder fra fronten. Men hvis ikke konflikten skal fryse til og forblive formelt uløst på selv langt sigt, bør især Vesten fastholde sit engagement og skabe forhold, som bidrager til konfliktløsning.

Status for Minsk II

Minsk II indeholder 13 punkter, hvoraf nogle kunne implementeres umiddelbart efter aftalen (fx våbenhvilen), mens andre kræver et større forarbejde (fx genetablering af en centralt styret skatteopkrævning i Luhansk og Donetsk). Fælles for alle 13 punkter er, at de skulle være implementeret ved udgangen af 2015. Det stod dog hurtigt klart, at det var urealistisk, og den 30. december 2015 blev det meddelt, at Rusland, Ukraine, Tyskland og Frankrig havde besluttet at forlænge Minsk II ind i 2016 for at give mere tid til implementeringen.

Men alene i uge 15 i 2016 registrerede OSCE's observatører ca. 970 morternedslag i Donetsk, og tunge våben bliver også i stadig større omfang bragt tilbage til fronten. Overtrædelserne begås af såvel regeringstropper som separatister. Ved udgangen af april 2016 meddelte De Forenede Nationer (FN), at 9.333 mennesker var blevet dræbt som følge af kampe i Østukraine, siden konflikten begyndte i april 2014.

Minsk II anviser ikke en egentlig rækkefølge i implementeringen. Det har vist sig at være et problem, idet de ukrainske myndigheder på den ene side og separatisterne og Rusland på den anden side afventer indrømmelser fra modparten for selv at ville gå videre. Det er dog åbenlyst, at det også er blevet en bekvem forhalingstaktik, som måske i sidste ende kan tage livet af uønskede elementer i Minsk II.

For eksempel afviser Ukraine at gå videre med decentraliseringsdelen, så længe der fortsat er russiske tropper og materiel i Østukraine (et forhold som fortsat benægtes hårdnakket af Rusland), og så længe ukrainerne ikke har fået adgang til at kontrollere den ydre grænse ved Luhansk og Donetsk. Fra russisk side anføres det, at man ikke kan presse separatisterne til at acceptere Kievs autoritet, herunder at overdrage grænsekontrollen til de ukrainske myndig-

UDVALGTE ELEMENTER FRA MINSK II

- Øjeblikkelig og fuldstændig våbenhvile
- Tilbagetrækning af tunge våben
- Genetablering af fuld ekstern grænsekontrol ved de ukrainske myndigheder
- Tilbagetrækning af alle udenlandske væbnede grupper, udenlandsk militært udstyr og lejesoldater fra Ukraines territorium
- Vedtagelse af forfatningsændringer med decentralisering som et nøgleelement
- Vedtagelse af lovgivning, som specificerer rammerne for selvstyre for udvalgte dele af Luhansk og Donetsk
- Gennemførelse af lokalvalg i udvalgte dele af Luhansk og Donetsk

heder, så længe graden af autonomi for de to områder endnu er ukendt. Det er blevet et politisk catch-22.

Den 31. august 2015 godkendte Ukraines parlament, Radaen, førstebehandlingen af forfatningsændringer, som vil medføre en udstrakt, men ikke endeligt præciseret decentralisering i landet. Afstemningen førte til omfattende uroligheder i Kiev, hvor demonstranter anklagede politikerne for svigt og for at belønne separatisterne for at have iværksat en såvel politisk som væbnet kamp mod den ukrainske stat. Efterfølgende er den videre behandling af forslaget blevet udskudt flere gange, og det synes nu forbundet med store politiske omkostninger for medlemmer af Radaen at støtte denne proces.

Det politisk opportune er i stedet at lade andre politikere påtage sig dette ansvar under Minsk II og så lade vælgernes dom ramme dem. Især russerne fremhæver det som et påstået bevis på manglende vilje i Kiev, og separatistlederne i Luhansk og Donetsk har med reference til dette med tilfredshed kunnet

udskyde den planlagte afholdelse af lokalvalg indtil tidligst i slutningen af 2016.

På denne måde kan den uklare status for Luhansk og Donetsk faktisk være lettere at acceptere for de ukrainske politikere end en mere formel løsning, som vil være upopulær i brede dele af den ukrainske befolkning. Og for separatisterne kan den manglende formalisering af forholdet vise sig at være en overgang til at opnå status som de facto-stater (som for eksempel Transnistrien) med en reelt eksisterende selvstændighed, som rækker videre end tiltænkt i Minsk II. Fra sidelinjen kan Rusland med tilfredshed se på, at Ukraine forbliver splittet og kun vanskeligt vil kunne søge fortsat stærk tilnærmelse til Vesten.

På den baggrund synes en ny frossen konflikt i Europa at være sandsynlig, medmindre der kan skabes et plausibelt alternativ, som er mindre gunstigt for alle; fortsatte sanktioner mod Rusland og et fortsat stærkt pres på de ukrainske politikere for at levere som foreskrevet under Minsk II virker lige nu til at være det



Ukrainske studerende i pro-EU-demonstration i Kiev 5. april 2016 © AP Photo/Sergei Chuzavkov

bedste redskab til at tvinge parterne tættere på hinanden.

Vestens politik

Ukraine er tydeligvis i en overmåde vanskelig situation. Tabet af Krim og konflikten i Østukraine danner tilmed blot det dystre bagtæppe for de svære transitioner (politisk, økonomisk og ift. dannelsen af en samlet ukrainsk nation), som tidligere er blevet forsømt, men som landet nu skal forsøge at gennemføre. Konfliktløsning og transition er gensidigt forbundne, og succes eller fiasko i den ene arena påvirker den anden.

Citatet på side 2 fra USA's vicepræsident Joe Biden illustrerer en frygt for, at Ukraine heller ikke nu vil formå at gennemføre de svære reformer. De forspilte muligheder fra Orangerevolutionen i 2004 skræmmer. Ukraine har i dag stærkere institutioner end dengang, men der er en risiko for, at landet igen vil stå tilbage med halvgjorte reformer – og denne gang med en uløst konflikt i tilgift. Regeringsskiftet i Kiev den 14. april 2016, hvor tidligere premierminister Arsenij Jatsenjuk måtte give plads til Volodymyr Grojsman, har efterladt Ukraine med en spinkel og udsat regeringskoalition, og det synes at have sat reformtempoet en tak ned.

Vestlige donorer, enkeltstater såvel som for eksempel den Europæiske Union (EU) og den Internationale Valutafond (IMF), giver økonomisk støtte til Ukraine, hvis bruttonationalprodukt faldt med 6,8 procent i 2014 og yderligere 12 procent i 2015. Men støtten

kommer i stigende grad med betingelser om strukturelle reformer, og de er generelt upopulære i befolkningen. Som med decentraliseringen er tendensen også her, at politikerne helst overlader det til andre at tage ansvar. Belært af erfaringer må vi også forvente, at reformiveren allerede på kort eller mellemlangt sigt løber tør, hvis ikke de ukrainske vælgere har udsigt til forbedringer i hverdagen; samtidig er tålmodigheden også begrænset hos de vestlige politikere, som i stigende grad kan læse om, at reformerne i Ukraine går langsommere end håbet, og som derfor kan frygte, at en del af støtten forsvinder i et korrupt og nepotistisk system.

På langt sigt er det især EU, som kan bidrage til at løfte Ukraine ud af den nuværende krise ved at tilbyde en fremtid, som ukrainerne ikke kan sige nej til. De nederlandske vælgeres afvisning af associeringsaftalen med Ukraine har skabt kortvarig usikkerhed om dette forhold, men en løsning vil givetvis blive fundet, og så vil udsigten til et stadig tættere forhold til EU skulle drive en stor del af reformerne i Ukraine.

Alternativomkostningerne skal være af en sådan karakter, at de opvejer vælgerens utilfredshed med de planlagte reformer. Det gælder for hele Ukraine og dermed også for Luhansk og Donetsk (i væsentlig grad) og Krim (i mindre grad), hvor gevinsterne fra et tæt forhold til EU muligvis også vil kunne virke tillokkende; for eksempel vil udsigterne til visumfri indrejse og forbedrede muligheder for at studere og søge arbejde i EU være attraktive.

Flemming Splidsboel Hansen, seniorforsker (fsha@diis.dk)

Forsidefoto: Indbygger i Voroshilovskij-bydelen i Donetsk kigger ud ad en smadret rude i sin lejlighed © AP Photo/Manu Brabo

