

## Analyse

### Het ‘frozen conflict’ in Oekraïne: een balans

Nicolaas A. Kraft van Ermel

**Zo onverwacht als de crisis rondom Oekraïne begin 2014 oplaaide en escaleerde tot de Russische annexatie van de Krim, het conflict in de oostelijke regio's Donetsk en Loehansk, MH-17, en wederzijds sanctiebeleid, leek de crisis zich midden 2016 te hebben gestabiliseerd. Aan de frontlinie tussen de twee door Rusland gesteunde ‘volksrepublieken’ Donetsk en Loehansk enerzijds en Oekraïne anderzijds wordt nog steeds zo af en toe geschoten, maar grootschalige militaire operaties lijken niet verder voor te komen. Tegelijkertijd is het momenteel (midden augustus 2016) wél onrustig rond de grens tussen Oekraïne en het Krim-schiereiland.**

#### Powerplay in eigen land

Deze relatieve stilte is ingeluid door de zogenaamde ‘Minsk II-akkoorden’ die op 12 februari 2015 werden afgesproken door Oekraïne, Rusland, Frankrijk en Duitsland. Dat was echter niet de eerste poging om tot een staakt-het-vuren te komen in Oekraïne: reeds in september 2014 tekende Oekraïne het zogenaamde ‘Minsk-protocol’ nadat het twee belangrijke nederlagen had geleden bij Novoazovsk en Ilovaïsk. Het Minsk-protocol vestigde een demarcatielijn tussen Oekraïne en de door separatisten gecontroleerde gebieden, waarbij zowel de separatisten als Oekraïne werden gedwongen hun zware wapens tot 15 kilometer achter de demarcatielijn terug te trekken. Het eerste Minsk-protocol betekende dat een belangrijk Russisch doel was bereikt: alhoewel niet formeel, gaf Oekraïne de beide volksrepublieken toch een vorm van erkenning.

Het Minsk-protocol liet voor Rusland en de separatisten in Donetsk en Loehansk echter te wensen over: het strategisch gelegen, d.w.z. aan de spoorlijn die de steden Loehansk en Donetsk met elkaar verbindt, Debaltseve lag in Oekraïense handen, alsmede de havenstad Marioepol en de luchthaven van Donetsk. Ook voor Rusland bood het verdrag weinig meer dan een adempauze: Ruslands strategie is er enerzijds op gericht aan het binnenlandse publiek te laten zien dat Rusland een grootmacht is en dat een verdere achteruitgang van Ruslands internationale positie of het negeren van Rusland door het Westen (zoals de jaren '90 zijn ervaren) niet langer worden geaccepteerd. Het harde optreden van Rusland in Oekraïne is *powerplay* voor binnenlands publiek.

Daarbij mogen we de massaprotesten in Rusland na de presidentsverkiezingen in 2012 niet vergeten: Poetin had sinds zijn aantreden in 2000 gezorgd voor welvaarts groei maar was ‘vergeten’ dat bij welvaarts groei en het ontstaan van een middenklasse ook hoort dat die middenklasse inspraak verwerft. Daarnaast was Poetins welvaarts groei gebaseerd op energiebat en is er verzuimd te investeren in daadwerkelijke economische ontwikkeling van Rusland (iets wat Poetin nu, in een periode van lage energieprijzen, parten speelt). Dankzij de annexatie van de Krim en het assertieve optreden van Poetin in Oekraïne is Poetins populariteit weer gestegen naar een hoogtepunt van 89% in juni 2015 (inmiddels gedaald naar 82% in juli 2016).<sup>1</sup> Het gebruik van militaire conflicten voor het verhogen van populariteit is bovendien een strategie die het Kremlin vaker toepast: daarvoor hoeft alleen

maar gewezen te worden op de tweede Tsjetsjeense oorlog die door Poetin handig gebruikt werd om zijn populariteit in aanloop naar de presidentsverkiezingen in 2000 te vergroten.

### **Strategisch en symbolisch belang**

Naast de boodschap voor binnenlands publiek heeft Rusland echter ook duidelijke strategische belangen in Oekraïne: het is voor Rusland niet te accepteren dat Oekraïne zich bij het Westen, zij het binnen de EU of de NAVO, zou aansluiten. De voormalige Amerikaanse nationale veiligheidsadviseur Zbigniew Brzezinski drukte het ooit als volgt uit: 'Without Ukraine, Russia ceases to be an empire, but with Ukraine suborned and then subordinated, Russia automatically becomes an empire'.<sup>2</sup> Oekraïne is voor Rusland belangrijk vanwege de militaire industrie gevestigd in het oosten (bepaalde onderdelen voor Russische militaire raketten en straalmotoren worden daar gefabriceerd) maar ook vanwege natuurlijke hulpbronnen zoals kolenwinning in de Donbas en de vruchtbare (maar onderbenutte) landbouwgrond die het land rijk is. Het is niet voor niets zo dat historicus Serhii Plokhly in zijn laatste boek *Last Empire* betoogde dat de onafhankelijkheidsverklaring van Oekraïne in 1991 een van de sleutelmomenten was voor het uiteenvallen van de Sovjet-Unie.<sup>3</sup> Oekraïne heeft voor Rusland echter ook een symbolisch belang: de Russische nationale gedachte ziet de Oekraïense hoofdstad Kiev als Ruslands geboorteplaats en ook op latere momenten is Oekraïne belangrijk in de Russische nationale geschiedenis: Peter de Grote overwinning tijdens de Slag van Poltava in de Grote Noordse oorlog (1709), de dappere verdediging van Rusland tijdens de Krimoorlog (1853) alsmede ook diverse belangrijke slagvelden van de Grote Vaderlandse Oorlog (de naam voor de oorlog tegen Duitsland tijdens WO II).

Poetins binnenlandse strategie behelst dan dus ook het voortdurend laten zien dat Rusland een grootmacht is. Daardoor valt (naast lokale strategische belangen) het recente Russische militaire ingrijpen in Syrië ook goed uit te leggen. Tel daarbij op dat Rusland en de separatistische republieken in het Minsk-protocol betrekkelijk weinig kregen en het feit dat gebiedsverlies voor Oekraïne moeilijk te accepteren valt (en een deel van de Oekraïense strijdkrachten bovendien bestaat uit irreguliere paramilitaire eenheden, zoals het Azov Bataljon, die voor de regering lastig te controleren zijn) en het mag duidelijk zijn dat een nieuwe confrontatie in Oekraïne onvermijdelijk was.

### **Nieuwe confrontatie**

Die begon dan ook in januari 2015 met een aanval op het vliegveld van Donetsk. De Oekraïners poogden het vliegveld met hand en tand te verdedigen, maar slaagden daar uiteindelijk niet in en de Oekraïense regering vroeg opnieuw om wapenstilstandsbesprekingen. Deze gesprekken leidden uiteindelijk nergens toe omdat de separatisten eisten dat een huidig lid van de regering en niet de voormalige president Leonid Koetjma de onderhandelingen namens Oekraïne zou gaan voeren. De gevechten bleven dus doorgaan. Na het vallen van het vliegveld van Donetsk werd Debaltseve het nieuwe brandpunt van het conflict. De stad, die aan drie kanten door separatisten werd omgeven, werd op 16 februari ingenomen door de separatisten. Een aanval op de havenplaats Marioepol volgde ook op de inname van de luchthaven van Donetsk, maar werd succesvol afgeweerd door het Oekraïense leger.

De schending van het Minsk-protocol en de nieuwe harde gevechten bij het vliegveld van Donetsk, Debaltseve en Marioepol leidden tot geschokte reacties in internationaal opzicht. De Amerikanen maakten zelfs plannen om de Oekraïense regering te voorzien van wapens, hetgeen door met name bondskanselier Angela Merkel werd verondersteld als een nieuwe escalatie van de crisis (Poetin zou zulke leveranties natuurlijk kunnen gebruiken als bewijs van verdere 'westerse' inmenging in Oekraïne en het als reden voor verdere escalatie kunnen aanwenden). Als reactie daarop stelden Duitsland en Frankrijk een nieuw vredesplan op dat de basis vormde voor het Minsk II-akkoord.

### **Effectieve bevrozing**

Het Minsk II-akkoord bestond uit een dertiental afspraken. Deze vallen uiteen in een aantal soorten afspraken: allereerst afspraken over het staakt-het-vuren en de terugtrekking van zware wapens van het front, een amnestieregeling en een gevangenenruil en toezicht door de OVSE. Ook werden er afspraken gemaakt over het leefbaar maken van de conflictzone: Oekraïne had pensioen- en andere sociale uitkeringen in de separatistische regio's gestaakt, alsmede het banksysteem bevroren en dat zou nu weer moeten worden hersteld. Ook zouden bewoners toegang moeten kunnen krijgen tot humanitaire hulp die zij nodig hadden.

Belangrijker waren echter de politieke clausules van het Minsk II-akkoord: om te beginnen moesten er in Donetsk en Loehansk lokale verkiezingen worden gehouden, in overeenstemming met Oekraïense wetgeving. Vraagstukken die voortkwamen uit de organisatie van die verkiezingen moesten worden afgehandeld binnen het raamwerk van de 'trilaterale contactgroep' (Oekraïne, Rusland en de OVSE) en plaatsvinden volgens OVSE-normen en onder een internationaal inspectieregime. Na het organiseren van deze verkiezingen zou Oekraïne de controle over zijn eigen landsgrens met Rusland weer terug krijgen. Verreweg het belangrijkste was de toezegging in Oekraïne om constitutionele hervormingen door te voeren voor het einde van 2015. Deze hervormingen behelsden 'decentralisatie' in Oekraïne; een hervormingspakket waarin regionale overheden in Oekraïne dus meer te zeggen krijgen waarbij ook nog een bijzondere status voor de Donetsk en Loehansk moesten worden gecreëerd. Die bijzondere status moest worden gevat in een speciale wet voor zelfbestuur in Donetsk en Loehansk.

Het Minsk II-akkoord heeft gezorgd voor een effectieve bevrozing van het conflict: het conflict is niet opgelost en zal dat in de nabije toekomst ook niet worden door de overeenkomst. Het mag ons dan ook niet verbazen dat de meeste clausules van de overeenkomst slechts ternauwernood zijn nageleefd of maar ten dele zijn waargemaakt, waarbij het vooral de separatisten en Rusland zijn die zich niet aan het akkoord houden.<sup>4</sup> Vooral de politieke hervormingen zorgen er voor dat het Oekraïne effectief onmogelijk wordt gemaakt om een duidelijke keuze te maken voor het Westen. Het Minsk II-akkoord past dan ook in een bredere Russische strategie: na de oorlog in 2008 is het conflict rondom de afvallige Georgische regio's Abchazië en Zuid-Ossetië ook bevroren en dat heeft een direct gevolg gehad voor de Georgische NAVO-lidmaatschapsaspiraties. Simpelweg gezegd: zowel de NAVO als de EU zullen geen lidmaatschapsgesprekken aangaan met een staat waarin een dergelijk groot conflict leeft als nu in Oekraïne het geval is. De voorziene decentralisering in Oekraïne stelt het Kremlin bovendien in staat om regionale politieke elites in het oosten van Oekraïne uit te spelen tegen de centrale regering in Kiev.

## ‘Hou vol! Proost!’

Rusland heeft meer belang bij een *frozen conflict* dan bij een daadwerkelijk volwaardige oorlog in Oekraïne: het is kostenefficiënter dan een volledige annexatie van Donetsk en Loehansk en geeft Moskou de mogelijkheid Oekraïne te blijven sturen. De Krim was echter een ander verhaal vanwege de voor Rusland strategische marinebasis in Sevastopol alsmede de bevolkingssamenstelling (grotendeels Russisch). De annexatie van de Krim is echter een grote kostenpost gebleken voor Rusland. Ter illustratie: afgelopen mei vond een bijzonder pijnlijke scène plaats. Nadat een Krimbewoonster bij de Russische premier Medvedev klaagde over de hoogte van haar — niet geïndexeerde — pensioen, kon Medvedev niets anders zeggen dan dat dat geld er niet was en dat er pas geïndexeerd kon worden als er weer meer geld was. Vervolgens liep hij uit het gesprek weg met de mededeling: ‘Hou vol! Het beste! Proost!’.<sup>5</sup>

Dat geeft aan waarom een verdere escalatie van het conflict niet waarschijnlijk is: het Kremlin kan het zich niet veroorloven gezien de staat van de Russische economie en politieke en economische kosten die de huidige staat van het conflict met zich meebrengt. Hoe begrijpelijk de angsten van Polen en de Baltische staten voor Russische agressie ook zijn, het is niet waarschijnlijk dat Rusland zich net zo assertief zal opstellen als in Oekraïne. In het Kremlin is zich men natuurlijk ook bewust van artikel 5 van het NAVO-verdrag. Dat betekent echter niet dat de NAVO achterover kan leunen: het is wel zaak Rusland duidelijk te maken dat de bondgenoten vasthouden aan de solidariteitsverplichting onder artikel 5, niet alleen omwille van Rusland, maar ook omwille van de verhoudingen binnen de NAVO.

Wat moet er dan gemaakt worden van recente ontwikkelingen rondom de Krim? Rusland beweerde dat het op 10 augustus een terreurcomplot op de Krim had verijdeld dat door Oekraïense veiligheidsdiensten zou zijn opgezet. Hierbij zouden twee leden van de Russische veiligheidsdiensten gedood zijn. Het is hoogst onwaarschijnlijk dat de Oekraïense regering zoiets zou proberen, maar er kan niet worden uitgesloten dat een van de Oekraïense milities dit op eigen initiatief zou ondernemen. Tegelijkertijd werden verhoogde troepenconcentraties op de Krim en aan de Oekraïens-Russische grens waargenomen. Zou dit de opmaat kunnen zijn naar een nieuw Russisch offensief? Uit te sluiten valt het natuurlijk niet. Het is frappant dat deze nieuwe ontwikkelingen plaatsvonden gelijktijdig met de Olympische Spelen in Rio de Janeiro, want ook de Russische invasie van de Krim vond plaats tijdens de Spelen in Sotsji, terwijl het conflict in 2008 met Georgië samenviel met de Olympische Spelen in Beijing. Als Rusland verder gaat escaleren, dan kunnen we echter een volledige invasie van Oost-Oekraïne uitsluiten.

Wat mogelijk wel te verwachten is zijn verdere kleinschalige offensieven om de Russische uitgangspositie te verbeteren en de positie van Oekraïne te ondergraven: bijvoorbeeld door het innemen van de havenstad van Marioepol of het creëren van een landcorridor tussen de Krim en de republieken Loehansk en Donetsk en zo de toegang van Rusland naar de Krim te vergemakkelijken. Een verdere aanwijzing valt te maken uit de verhoogde troepenconcentraties aan de Oekraïense grenzen: deze troepen bouwen aan nieuwe bases, met bijvoorbeeld sportvoorzieningen en al. Invasielegers hebben de eigenschap zich ergens te verzamelen en dan tot de aanval over te gaan. De opbouw van zulke bases suggereert inzet op die locatie voor een langere tijd. In dat geval is de verhoogde troepenconcentratie aan de grens dus vooral een pressiemiddel.

## Noodzaak tot hervormingen

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de Oekraïense regering stappen zou ondernemen om het conflict te verergeren, maar over de paramilitaire milities in Oekraïne kunnen we minder zeker zijn.<sup>6</sup> Voorts is het zaak de Oekraïense economie en samenleving te blijven hervormen en de corruptie te bestrijden<sup>7</sup>, onder zulke omstandigheden vallen nadelige acties vanuit Oekraïne minder te verwachten. Zouden zulke hervormingen slagen, dan laat dat meteen aan de gewone Rus zien dat het mogelijk is om afstand te nemen van een corrupt regime en dat democratische ontwikkeling in een land dat erg op Rusland lijkt wél mogelijk is (nog een reden waarom Oekraïne voor het Kremlin zo belangrijk is). Dat betekent echter dat de Europese Unie vast moet houden aan haar afspraken met Oekraïne en de hervormingen die voorzien zijn in het EU-Oekraïne-associatieverdrag moet blijven ondersteunen, zelfs wanneer dit door het Nederlandse ‘nee’ in het referendum en de Brexit moeilijk wordt gemaakt.

Nicolaas A. Kraft van Ermel, MA is staflid van het Nederland-Rusland Centrum en gespecialiseerd in contemporaine geschiedenis van Oekraïne, Rusland en Polen. Momenteel verricht hij een onderzoeksproject naar politiek gebruik van geschiedenis in Oekraïne.

---

<sup>1</sup> Zie de opiniepeilingen van het Levada Centre in Moskou: [www.levada.ru/eng](http://www.levada.ru/eng), bezocht op 13 augustus 2016.

<sup>2</sup> Zbigniew Brzezinski, “The Premature Partnership,” *Foreign Affairs* 73, no. 2 (1994), 80.

<sup>3</sup> Zie: Serhii Plokhy, *The Last Empire: The Final Days of the Soviet Union*, Paperback edition (New York: Basic Books, 2014).

<sup>4</sup> Zie ook de ‘Minsk Monitor’ van de European Council on Foreign Relations, 12 november 2015.

<sup>5</sup> Video-opnames, met ondertitels van dit gesprek zijn te vinden op: RFE/RL, “Medvedev’s Awkward Crimea Moment: ‘There’s Just No Money. But You Take Care!’”, [www.rferl.org](http://www.rferl.org).

<sup>6</sup> Voor argumentatie waarom de milities wel eens de grootste dreiging voor Oekraïne kunnen zijn, zie: Shaun Walker, “Azov Fighters Are Ukraine’s Greatest Weapon and May Be Its Greatest Threat”, *The Guardian*, 10 september 2014, [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com).

<sup>7</sup> Voor een inventarisatie van hervormingen en hun resultaten, zie de *Ukraine Reform Monitor* van de *Carnegie Endowment for International Peace*: “Reforming Ukraine”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 2016, <http://carnegieendowment.org>, bezocht op 13 augustus 2016.