



# BIULETYN

Nr 26 (1138), 6 marca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński  
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski

## Działania Rosji na Krymie w kontekście bezpieczeństwa i prawa międzynarodowego

Łukasz Kulesa, Maria Radziejowska, Marcin Terlikowski

*W ostatnich dniach Rosja faktycznie opanowała Krym, a miejscowy parlament zdecydował o przyłączeniu do Federacji. Decyzja ta ma zostać potwierdzona w referendum. Nawet jeżeli na Krymie uda się uniknąć zbrojnej konfrontacji ukraińsko-rosyjskiej, działania Rosji będą miały dalekosiężne negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa europejskiego. Są one też sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Niezależnie od bieżącej reakcji na wydarzenia, państwa NATO powinny dokonać całościowego przeglądu swoich relacji z Rosją i Ukrainą, a także odierać argumenty o legalności działań Moskwy.*

Rosja wydaje się realizować scenariusz opanowania Krymu bez bezpośredniego użycia siły. Wojska rosyjskie zabezpieczyły kluczowe obiekty, otoczyły ukraińskie garnizony, zajęły lotniska oraz kontrolują szlaki komunikacyjne na Krymie, ale zachowują pozory powstrzymania się od interwencji (brak dystynkcji na mundurach, udział „ochotników”). Jednocześnie Rosja stara się argumentować, że to władze Autonomicznej Republiki Krymu (ARK) przejmują kontrolę nad lokalnymi strukturami siłowymi państwa ukraińskiego, a miejscowe oddziały organizują się spontanicznie.

**Prawny wymiar interwencji rosyjskiej.** Zarówno podjęta na wniosek prezydenta Władimira Putina decyzja Rady Federacji Rosyjskiej o wysłaniu wojsk rosyjskich na terytorium Ukrainy, jak i działania, które doprowadziły *de facto* do okupacji Krymu przez armię rosyjską, stanowią naruszenie międzynarodowych zobowiązań Rosji. Zakaz użycia siły, zawarty w art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych, zobowiązuje wszystkich członków ONZ do powstrzymania się od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości innych państw. Wyjątki dotyczą sytuacji, gdy takie działanie jest autoryzowane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ na podstawie rozdziału VII Karty ONZ, gdy samo państwo się na to godzi, lub w ramach samoobrony w celu odparcia napaści zbrojnej na podstawie art. 51 Karty.

Działania Rosji są także sprzeczne m.in. z Aktem końcowym OBWE, Umową o przyjaźni i współpracy między Federacją Rosyjską i Ukrainą z 1997 r., oraz z gwarancjami, których Rosja udzieliła Ukrainie w deklaracji z Budapesztu z 1994 r., zawartej w związku z przystąpieniem Ukrainy do traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Rosja, zajmując Krym, złamała też porozumienie co do statusu i warunków obecności rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na terytorium Ukrainy, podpisane 8 sierpnia 1997 r. i przedłużone w 2010 r.

Rosja utrzymuje, że jej posunięcia na terytorium Ukrainy są podyktowane koniecznością ochrony obywateli rosyjskich i rosyjskich sił zbrojnych stacjonujących na terytorium Ukrainy. Praktyka państw nie wyklucza działań w celu ochrony obywateli znajdujących się w stanie bezpośredniego zagrożenia na terytorium innego państwa, które nie chce lub nie może zapewnić im ochrony. Jednak takie działania są uzasadnione tylko wtedy, kiedy podjęto je w sytuacji rzeczywistego zagrożenia (któremu nie można zaradzić w inny sposób) i kiedy są proporcjonalne do tego zagrożenia. Nie ma żadnych dowodów na to, że bezpieczeństwu obywateli rosyjskich na Krymie zagrażały działania władz ukraińskich lub działania, na które władze ukraińskie nie byłyby w stanie zareagować. Ponadto powoływanie się przez Rosję na prośbę prezydenta Janukowycza, jako dodatkowe uzasadnienie interwencji, nie może być skuteczne. W chwili zajmowania Krymu nie był on legalnym przedstawicielem państwa ukraińskiego, którego nowy rząd został uznany przez dużą część społeczności międzynarodowej (niezależnie od okoliczności, w jakich go powołano).

Wstępna decyzja parlamentu krymskiego o secesji i przyłączeniu Krymu do terytorium Rosji ma być jeszcze przedmiotem referendum. Niezależnie od kwestionowania prawomocności tej decyzji, nie stanowi ona uzasadnienia dla wcześniejszej interwencji wojsk rosyjskich na półwyspie.

**Scenariusze rozwoju sytuacji.** Wciąż możliwy jest wybuch walk między oddziałami „rosyjskojęzycznymi” i siłami rosyjskimi a armią i służbami podległymi rządowi w Kijowie. Każdy incydent, np. próba przerwania kordonów otaczających ukraińskie garnizony, może doprowadzić do eskalacji konfliktu. Wydaje się jednak, że nie jest to na rękę Rosji, oznaczałoby bowiem ryzyko utraty przez nią kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz uszczywnienie stanowiska Ukrainy i państw zachodnich. Dlatego też preferowanym przez Rosję sposobem deeskalacji jest rozbrojenie jednostek ukraińskich oraz ewentualnie uzgodnienie ich wyjścia z terytorium Krymu, a tym samym przypieczętowanie kontroli nad półwyspem.

Rosja będzie najprawdopodobniej gotowa do pewnego stopnia współpracować z partnerami międzynarodowymi w celu „ustabilizowania” sytuacji i jednoczesnej legitymizacji swoich działań. Decyzja lokalnego parlamentu o przyłączeniu Krymu do Rosji i referendum w tej sprawie znacząco utrudnią osiągnięcie tych celów. Jednak wciąż możliwe jest ogłoszenie przez Rosję, że nie zachodzi konieczność interwencji na Ukrainie, a porządku na Krymie do uregulowania jego statusu pilną lokalne struktury siłowe i „ochotnicy”. Każde działanie władz Ukrainy zmierzające do odzyskania kontroli nad Krymem Rosja będzie mogła wówczas przedstawić jako prowokacyjne. Ewentualne „zamrożenie” konfliktu ukraińsko-rosyjskiego przyczyniłoby się do obniżenia intensywności kryzysu, ale zadałoby cios podstawom europejskiego systemu bezpieczeństwa oraz zakwestionowało możliwość realizacji euroatlantyckich i europejskich aspiracji Ukrainy.

**Wnioski dla NATO i rola Polski.** Konieczna jest poważna korekta polityki NATO wobec Rosji. Decyzje ogłoszone 5 marca przez sekretarza generalnego NATO, czyli zawieszenie planowanej operacji na Morzu Śródziemnym, rezygnacja z niektórych spotkań i przeprowadzenie do kwietnia przeglądu współpracy NATO–Rosja, powinny stanowić pierwszy etap tego procesu. Skutkiem użycia siły przez Rosję jest destabilizacja systemu bezpieczeństwa europejskiego i poważne osłabienie zaufania do Rosji jako odpowiedzialnego i przewidywalnego podmiotu międzynarodowego. Obszarami działań Sojuszu powinny być: wsparcie Ukrainy, spełnienie oczekiwań państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej co do wzmocnienia ich bezpieczeństwa oraz ograniczenie współpracy z Rosją.

Jako partner NATO, Ukraina nie korzysta z gwarancji bezpieczeństwa, jednak Soюз powinien wspierać jej integralność terytorialną i potwierdzić deklarację ze szczytu bukareszteńskiego o pozostawieniu temu państwu furtki do członkostwa. Może też konsultować się na forum Komitetu NATO–Ukraina i jego grup roboczych, jak również pozytywnie odnieść się do ewentualnych wniosków strony ukraińskiej o dostęp do informacji wywiadowczych na temat zamiarów i ruchów sił rosyjskich. Wiarygodność Sojuszu mogłaby wzrosnąć, gdyby ogłosił, że zlecił Komitetowi Wojskowemu opracowanie planów zwiększenia obecności sił NATO w rejonie Morza Czarnego.

NATO powinno potwierdzić aktualność gwarancji bezpieczeństwa dla państw członkowskich wynikających z traktatu waszyngtońskiego. Polska powinna natomiast zaproponować aktualizację planów ewentualnościowych NATO oraz wzrost częstotliwości i skali ćwiczeń scenariuszy obrony zbiorowej, uwzględniając większą gotowość Rosji do użycia siły w razie kryzysów politycznych oraz doświadczenia krymskie. Wobec braku bezpośredniego zagrożenia terytorium Sojuszu, na obecnym etapie przedwczesne wydaje się wysuwanie postulatu rozmieszczenia na obszarze niektórych członków dodatkowych jednostek wojskowych, w tym Sił Odpowiedzi NATO.

Soюз powinien w kwietniu zdecydować o zawieszeniu realizacji większości przedsięwzięć zawartych w planie pracy Rady NATO–Rosja na 2014 r., w tym tych dotyczących współpracy antyterrorystycznej czy zwalczania piractwa. Państwa Sojuszu muszą także rozważyć, czy uda się zmniejszyć wykorzystanie szlaku tranzytowego przez terytorium Rosji na potrzeby operacji w Afganistanie. Polska powinna zachęcać inne państwa członkowskie do przeglądu zakresu swoich dwustronnych kontaktów wojskowych z Rosją oraz polityki w kwestii eksportu i importu uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W dalszej perspektywie konieczne jest rozpoczęcie w NATO pogłębionej dyskusji na temat trwałego ograniczenia relacji z Rosją oraz warunków wznowienia kontaktów.

Państwa NATO powinny dążyć do tego, aby jak najszersze grono społeczności międzynarodowej odrzuciło argumentację prawną Rosji, zmierzającą do usankcjonowania działań stanowiących nieuzasadnione użycie siły i naruszenie suwerenności terytorialnej Ukrainy. W tym przypadku nie należy się spodziewać, by Rada Bezpieczeństwa, w której Rosja ma prawo weta, podjęła decyzję w tej sprawie. Pomocne mogą być jednak pogłębione analizy działań Rosji wobec Ukrainy pod kątem faktycznym i prawnym, opracowane przez poszczególne państwa. Warto rozważyć zaproponowanie przygotowania takich analiz wybitnym ekspertom prawa międzynarodowego. Organizacje międzynarodowe, zwłaszcza ONZ, OBWE i Rada Europy, powinny w sposób bezstronny zająć się kwestią doniesień o naruszaniu praw ludności rosyjskojęzycznej na Ukrainie, a także praw obywateli Ukrainy po wkroczeniu sił rosyjskich na Krym.