
Recenzovaný článek

Deeskalace války na Ukrajině a její řešení pomocí mezinárodních bezpečnostních organizací.

Řešení ozbrojeného konfliktu za přispění vojenských sil?

De-escalation of the War at Ukraine, and Its Resolution by International Security Organisations.

Armed Conflict Resolution by Military Forces?

Ing. Zbyněk Dubský, Ph.D.

Abstrakt: Článek se zaměřuje na identifikaci nástrojů použitých mezinárodními bezpečnostními organizacemi (NATO, Evropská unie, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě) při deeskalaci a řešení násilného konfliktu na Ukrajině. Vychází z pozic liberálního institucionalismu. Charakterizuje a systematizuje nástroje a rozděluje je na „soft power“ a „hard power“. Je analyzována možnost použití ozbrojených sil v rámci donucení nebo v rámci peacekeepingu a monitoringu. NATO a EU se zapojily do nátlakové diplomacie, OBSE jako „soft power“, se zapojila do zprostředkování konfliktu na východě Ukrajiny a vyslala dlouhodobé mise. Všechny tři analyzované organizace používaly nástroje bez použití vojenské síly.

Abstract: The article is aimed on the identification of the tools of the international security organisations (NATO, European Union, Organisation for security and Cooperation in Europe) for de-escalation and resolution of the violent conflict in Ukraine. It is based on the liberal institutionalism. It characterizes and systematises tools and divides it into “soft power” and “hard power” tools. It is analysed the possibility of the use of armed forces as a coercive tool or in peacekeeping or monitoring missions. The NATO and the EU became involved in coercive diplomacy, the OSCE as a “soft power” becomes involved in mediation of the conflict in eastern Ukraine and dispatched long time missions. All three analysed organisations used the tools without placing of armed forces.

Klíčová slova: Ukrajina; NATO; Evropská unie; OBSE; liberální institucionalismus; řešení konfliktů; deeskalace.

Keywords: Ukraine; NATO; European Union; OSCE; Liberal Institutionalism; Conflict Resolution; De-escalation.

ÚVOD

Ukrajinský konflikt, a obecně širší dopad krize na evropskou bezpečnost, je v akademické diskusi poměrně akcentován, včetně jeho vojenské dimenze. Válka na Ukrajině byla po rozpadu Jugoslávie největší krizí v širším evropském prostoru a navíc měla zřejmý potenciál eskalace do dlouhodobého a rozsáhlejšího násilného konfliktu. S důrazem na vojenský rozměr a význam vojenských sil bylo ostatně publikováno několik článků rovněž v časopise *Vojenské rozhledy*, včetně geopolitického náhledu na černomořskou dimenzi konfliktu¹. Ta vyvolala polemiku pro svoje neorealisticke ukotvení².

Bez ohledu na skutečnost, zda celá situace je nebo není určitým důkazem návratu geopolitického uvažování, a to nejen ze strany Ruska³, je ovšem vhodné reflektovat další důležitý fakt. Přestože byl konflikt eskalován do násilné podoby a jedním z výsledků ukrajinské krize byla revize hranic v evropském prostoru pro většinu evropských států nepřijatelným způsobem⁴, byl konflikt následně de-eskalován a v podstatě zmražen a částečně byl navržen způsob řešení (pomocí tzv. Minských dohod).

Řešení konfliktu by přitom mělo spadat rovněž do agendy bezpečnostních organizací operujících v evropském prostoru. V úvahu připadaly tři organizace, totiž Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), NATO a EU (ta získala bezpečnostní dimenzi existencí Společné bezpečnostní a obranné politiky – SBOP). Předložený článek je případovou studií identifikující vstup těchto tří organizací do konfliktu. Budou představeny jednotlivé nástroje použité pro deeskalaci a řešení konfliktu na Ukrajině. Vycházíme z předpokladu, že evropské bezpečnostní organizace sice na vývoj reagovaly, ale nedokázaly v první fázi zabránit eskalaci konfliktu na východě Ukrajiny. Teprve posléze, když byl konflikt regulován na místě určitým vyrovnaním vojenských sil, byly schopny významněji přispět deeskalaci a nastínění řešení.

Jelikož lze označit eskalovaný konflikt na Ukrajině za válku⁵, je zásadní otázkou, zda nemělo rovněž v rámci deeskalace konfliktu a při pokusu jeho řešení dojít k nasazení vojenské síly pod vedením těchto organizací. V článku proto bude nejprve věnována pozornost možnosti nasazení ozbrojených sil pod hlavičkou sledovaných organizací a poté

1 EICHLER, Jan. Černomořská dimenze války na Ukrajině. *Vojenské rozhledy*. 2016, roč. 25 (57). č.1, str. 6-23. ISSN 1210-3292 (tištěná verze), ISSN 2336-2995 (on-line). Dostupné z: www.vojenskerozhledy.cz

2 DOBROVSKÝ, Luboš. Polemika s neorealistickými teoriemi mezinárodních vztahů. *Vojenské rozhledy*. 2016, roč. 25 (57). č.2, str. 144-147. ISSN 1210-3292 (tištěná verze), ISSN 2336-2995 (on-line). Dostupné z: www.vojenskerozhledy.cz

3 LARRABEE, Stephen. Russia, Ukraine, and Central Europe: The Return of Geopolitics. *Journal of International Affairs*. 2010, č. 63(2), str. 33-52. ISSN 0022-197X

4 ALLISON, Roy. Russian 'deniable' intervention in Ukraine: how and why Russia broke the rules. *International Affairs*. 2014, roč. 90, č. 6, str. 1255-1297. ISSN-e 1468-2346

5 Jako válku označují tento eskalovaný násilný konflikt instituty pro výzkum konfliktů a jejich řešení. např. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) nebo The Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK), viz. Conflict Barometer 2014 [online]. The Heidelberg Institute for International Conflict Research 2015 [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf

ostatním nástrojům, které byly organizacemi využity. Při vstupu do konfliktu je kladen důraz na schopnost spolupráce v mezinárodním systému a na významnou roli mezinárodních institucí. Článek se proto teoreticky opírá o liberální institucionalismus. U identifikace a členění nástrojů používaných mezinárodními organizacemi pak rovněž vychází z oboru bezpečnostních studií, konkrétně se opírá o řešení konfliktů⁶ a mezinárodní studium míru⁷.

1. TEORETICKÁ VÝCHODISKA A PŘÍSTUP KE STRUKTURACI NÁSTROJŮ K ŘEŠENÍ KONFLIKTU ZE STRANY BEZPEČNOSTNÍCH ORGANIZACÍ

Teoretickým ukotvením článku v oblasti bezpečnosti je liberálně-idealistický přístup. V rámci liberálního pojetí je na mezinárodní bezpečnost nahlíženo rovněž jako na výsledek spolupráce mezi do značné míry propojenými a na sobě závislými státy. Propojení států a jejich interdependence se prohlubuje (v evropském prostoru toto bezpochyby platí). Anarchie v mezinárodních vztazích podle liberálního přístupu sice nadále přetrvává, ale nepředstavuje již zásadnější překážku spolupráce mezi státy jako aktéry a mezinárodní instituce mohou hrát zásadní úlohu při zmírnění dopadů anarchického systému⁸. Daný přístup se tedy domnívá, že mezinárodní vztahy procházejí transformací, v jejímž průběhu se postupně zvyšuje stupeň spolupráce mezi státy⁹.

Aktéři mezinárodních vztahů jsou schopni ve svých vzájemných vztazích upřednostňovat bilaterální i multilaterální spolupráci, obecně odmítají násilí a konflikty jsou řešeny kolektivní akcí. Spolupráce může probíhat v rámci mezinárodních režimů a na základě sdílených hodnot a pravidel. Důležitou roli, i v rámci zajištění bezpečnosti a řešení konfliktů, mohou tedy sehrát mezinárodní organizace. Liberální institucionalismus (jako jedna z teorií liberálního přístupu) proto přikládá zásadní význam právě mezinárodním organizacím. Ty v oblasti bezpečnosti mohou být nejen aktérem snižování napětí a usnadnění řešení („facilitace“) nebo zprostředkovatelem, ale rovněž mohou tlačit strany k určitému jednání („nátlková diplomacie“). Mezinárodní bezpečnostní organizace mohou mimo to vstupovat přímo do řešení konfliktu využitím a nasazením celé škály nástrojů, jejichž součástí může být nasazení vojenské síly.

Aktivizace mezinárodních organizací není státy chápána jako hra s nulovým součtem. Lze kalkulovat zisk plynoucí ze spolupráce. Závislost mezi státy může podle Keohana a Nyeho vést k určitému stavu komplexnosti, kdy klesá význam použití ozbrojené síly

6 BERCOVITCH, J., V. KREMENYUK, W.ZARTMAN. *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, Los Angeles: SAGE Publications, 2009. ISBN 9781412921923 nebo RAMSBOTHAM, O., T. WOODHOUSE, H. MIALL. *Contemporary Conflict Resolution (3rd Edition)*, Polity, 2011. ISBN 978-0745649740

7 BARASH, David P. a Charles P. WEBEL. *Peace and Conflict Studies*, Thousand Oaks: SAGE Publications, 2002. ISBN 978-1412961202

8 KEOHANE, Robert O. a Joseph S. NYE Jr.. *Power and Interdependence (4th Edition)* (Longman Classics in Political Science). Pearson, 2011. ISBN 0205082912

9 WAEVER, Ole. *Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms*. In: NEUMANN, Iver a Ole Waever (eds.). *The Future of International Relations: Masters in the Making*. London: Routledge, 1997, s. 1–37. ISBN 9780415144087

a nátlakových prostředků v mezinárodních vztazích a není ani hlavním způsobem řešení konfliktu¹⁰. V případě konfliktu na Ukrajině byla přitom použita síla a bude zajímavé sledovat, zda toto platí i pro jeho deeskalaci a řešení.

Jak již bylo konstatováno, v oblasti bezpečnosti jsou relevantní tři bezpečnostní organizace – OBSE, NATO a EU. Všechny organizace přitom byly vybaveny širokou škálou možností vstupu do krize, včetně eventuálního nasazení vojenských sil pod jejich hlavičkou. Tato možnost vycházela primárně ze statutu organizací. Předpokládalo to, že budou tyto organizace schopny zaujmout vůči konfliktu jednotnou pozici a zároveň deklarovat připravenost do konfliktu vstoupit.

Z hlediska regulace konfliktu je pro hodnocení přínosu organizací zásadní, pokud prováděly přímé aktivity s cílem stimulovat a napomáhat stranám konfliktu v deeskalaci a hledání řešení. Jedná se tedy typicky o operativní aktivity¹¹. Dané aktivity ovšem nemusí být cíleny pouze na strany konfliktu, ale mohou se rovněž zaměřit na strany další mající na konflikt přímý vliv. Jejich cílem proto je pokusit se tyto aktéry odradit od určitého jednání nebo naopak k němu stimulovat¹². V tomto konkrétním případě budou proto rovněž sledována opatření mířená na Ruskou federaci. Ruská federace byla přitom navíc považována naprostou většinou evropských států za stranu konfliktu nebo alespoň aktéra přímo zapojeného do konfliktu¹³.

Použité nástroje mohou spadat do civilní nebo vojenské oblasti a mohou se tedy opírat rovněž o ozbrojené složky. Členění operativních aktivit bude oproti literatuře zaměřené na řešení konfliktů modifikováno. Budou rozděleny do dvou velkých skupin. Vzhledem k tomu, že dnes je standardní dělení profílance síly aktéra navenek na nástroje „hard power“ a „soft power“¹⁴, bude toto dělení využito i v předložené stati. V případě aplikace těchto pojmů na mezinárodní organizace, je přitom často zaměňována „hard power“¹⁵ vojenskou sílu a „soft power“ za využití jiných prostředků při zajištění bezpečnosti. V našem případě, mezi nástroje „hard power“ ovšem nebude zahrnut výhradně nátlak pomocí vojenské síly (pokud bude nasazena), ale rovněž ostatní nátlakové prostředky, označované obecně jako „nátlaková diplomacie“ („coercive diplomacy“). Mezi ně lze zejména zahrnovat restriktivní opatření ve vojenské, diplomatické a ekonomické oblasti.

10 KEOHANE, Robert O. a Joseph S. NYE Jr. *Power and Interdependence* (4th Edition) (Longman Classics in Political Science). Pearson, 2011. ISBN 0205082912

11 BERCOVITCH, J., V. KREMENYUK, W.ZARTMAN. *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, Los Angeles: SAGE Publications, 2009. ISBN 9781412921923; RAMSBOTHAM, O., T. WOODHOUSE, H. MIALI. *Contemporary Conflict Resolution* (3rd Edition), Polity, 2011. ISBN 978-0745649740; LUND, Michael S. *Preventing Violent Conflict: A Strategy for Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace, 1996. ISBN 1878379526

12 FREEDMAN, Lawrence (2014), Ukraine and the Art of Crisis Management, The International Institute for Strategic Studies. *Survival Global Politics and Strategy*. 2014, č. 56 (3), str. 7–42. ISSN 0039-6338 (Tištěná verze), ISSN 1468-2699 (On-line)

13 Decision on Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (OSCE PC Decision No. 1117) (2014) [online]. Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/pc/116747?download=true>

14 NYE, Joseph S. Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, PublicAffairs, 2004. ISBN 1586483064

15 Bezpečnostní organizace jsou totiž často nahlíženy jako „hard power“ (NATO) nebo naopak „soft power“ (EU a OBSE). Jedná se o jasný posun využití a chápání těchto pojmů vedle jejich státo-centristickému pojetí.

Dále budou sledovány ostatní nástroje, které v podstatě ukazují na použití „soft power“ ze strany mezinárodních organizací. V našem pojetí nejsou spojeny s nátlakem a donucením, ale jejich nasazení je zcela dobrovolné a se souhlasem stran konfliktu. Mohou být zejména odlišeny metody spojené s použitím diplomacie (tedy případný vstup organizace do konfliktu jako zprostředkovatel) a samozřejmě použití nástrojů spojených s deeskalací a řešením konfliktu založených na aktivním zapojení organizace do konfliktu formou misí. Za tyto nástroje lze potom považovat široké spektrum dlouhodobých „field activities“ (původní označení v jazyku OBSE) a krátkodobějších aktivit na místě. V rámci „field activities“ mohou být využity civilní i vojenské kapacity. Tentokrát, ale bude vojenská složka vnímána jako součást „soft power“, neboť není použita k nátlaku a je vždy spojena i s jinými aktivitami mezinárodních organizací pro stabilizaci prostředí. Jedná se zejména o operace typu „peacekeeping“ nebo pozorovatelské mise.

Následující tabulka představuje přístup k rozdělení jednotlivých aktivit pro sledované tři organizace.

Tabulka č. 1: Rozdělení jednotlivých aktivit pro sledované organizace

Organizace	Použití „hard power“		Použití „soft power“		
	Vojenská síla	Nátlaková diplomacie	Diplomacie a zprostředkování	Field activities	
				Využití vojenských sil	Využití civilních sil
NATO	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano
EU	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano
OBSE	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano	Ne/částečně/ano

V případě ukrajinského konfliktu budou sledovány výhradně nástroje, které jsou operativní povahy a byly přímo spojené s reakcí na daný konflikt. Ukáže se přitom, zda sledované tři organizace byly zapojeny do deeskalace a řešení konfliktu, a pokud ano, v jaké míře. Ukáže se rovněž zda působily jako organizace „hard power“ nebo „soft power“.

2. SCHOPNOST EVROPSKÝCH BEZPEČNOSTNÍCH ORGANIZACÍ PROFILOVAT „HARD POWER“ V PŘÍPADĚ UKRAJINSKÉHO KONFLIKTU

Nejprve se zaměříme na aktivity sledovaných organizací, které by bylo možné považovat za součást „hard power“. Bylo by možné předpokládat, že v případě takto vyhoceného konfliktu, charakteristického nasazením vojenských sil, bude nutné v rámci deeskalace a případného řešení konfliktu rovněž uvažovat o nasazení vojenských sil. Nejlépe ze strany širokého mezinárodního společenství a pod hlavičkou mezinárodních organizací. Vojenský konflikt přitom probíhal v geografickém prostoru, kde bylo možné v případě potřeby a politické vůle vojenskou sílu profilovat poměrně rychle a snadno.

2.1 Možnosti použití síly ze strany mezinárodních organizací

V úvahu nepřípadlo pouze NATO jako příklad organizace disponující vojenskou silou, ale rovněž EU a OBSE, které schopností profilovat vojenskou sílu pod jejich politickým zastřešením rovněž disponují. EU získala díky rozvoji společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) kolektivní nástroj nejen pro koaliční nátlakovou diplomacii, ale i přímou schopnost vojenského krizového managementu za pomoci členských států EU¹⁶. Od roku 2005 jsou navíc pod hlavičkou EU budovány tzv. Bojové uskupení. Ty jsou v podstatě silami rychlé reakce s možností nasazení do 5000 km od Bruselu. Jsou připraveny na celé spektrum operací, včetně vynucení míru („peaceenforcement“).

Z hlediska sledovaných organizací je tedy relevantní, že všechny mohly v případě ochoty nasadit pod svou hlavičkou vojenskou sílu, neboť jí disponovaly buď přímo (v případě NATO nebo EU dokonce i s možností nasazení sil rychlé reakce) nebo ji mohly alespoň politicky zastřešit (v případě OBSE). Potenciální podoba a mandát operace při nasazení vojenské síly byla velmi rozmanitá u NATO¹⁷ a EU¹⁸. Vojenská síla mohla být nasazena od monitoringu, přes operace typu „peacemaking“ a „peacekeeping“ až po mise bojových sil k řešení krizí a prosazování míru – „peaceenforcement“. Co se týče OBSE, konstatuje Charta pro evropskou bezpečnost možnost nasazení vojenské síly výhradně pro případ peacekeepingové mise¹⁹. Personál pro misi by byl poskytnut účastnickými státy a plánování a její realizace by mohla probíhat za přispění jiných organizací. OBSE byla schopna případné nasazení vojenské síly pouze zaštitit svým jménem, v tomto případě ale nepřípadalo v úvahu donucení.

Použití vojenských sil jako nástroje k donucení v případě konfliktu na Ukrajině (operace „peaceenforcement“) se přitom ukázalo jako zcela vyloučené. Hlavními důvody byly povaha příčiny a konfliktu a geografické umístění konfliktu. Přímé vojenské zapojení významných vnějších aktérů do krize mělo významné strategické dopady a geopolitické konotace²⁰. Nasazení vojenských sil do řešení konfliktu by tedy mohlo skončit naopak

¹⁶ HYDE-PRICE, Adrian. “Normative” Power Europe: A Realist Critique. *Journal of European Public Policy*. 2006, č. 13(2), str. 217–34. ISSN 1350-1763

¹⁷ Nevyplyvá se zakládající smlouvy, ale praxe reformy organizace od 90. let a zkušeností nasazovat vojenskou sílu v mezinárodních misích, tak i v rámci aktivit, které probíhaly v rámci vynucení, ať s mandátem RB OSN nebo bez mandátu.

¹⁸ Při vysílání vojenské síly může EU „poradní a pomocné mise ve vojenské oblasti, mise pro předcházení konfliktům a udržení míru, mise bojových sil k řešení krizí, včetně misí pro prosazování míru a stabilizačních operací po ukončení konfliktů“ Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie [online]. Evropská unie [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_cs.pdf

¹⁹ OBSE se může na základě konsenzu rozhodnout, v závislosti na daném konkrétním případě, pokud účastnické státy usoudí, že je nejefektivnější a nejvhodnější organizací. OBSE může rozhodnout poskytnout mandát pro operace zahrnující peacekeeping prováděný jinými státy nebo organizacemi. Istanbul Document. 1999 [online]. Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/mc/39569?download=true>

²⁰ FLIKKE, G., WIGEN, E., BLAKKISRUUD, H., KOLSTØ, P. *The Shifting Geopolitics of the Black Sea Region. Actors, Drivers and Challenges*. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). 2011.

jeho rychlou eskalací, vojenskou konfrontací a potenciálním rozšířením. Nejdůležitějším momentem první fáze krize bylo přímé a velmi úspěšné použití vojenských sil ze strany Ruska²¹ (zjednodušené Smlouvou o Krymu) a jeho kontrola nad vývojem na východě Ukrajiny. V podstatě to znemožnilo úvahy o nasazení vojenských sil ostatních států samostatně nebo v rámci organizací. Ať už s mandátem ze strany OSN nebo bez něj. Nešlo pouze o pozici Ruska jako stálého člena RB OSN, ale rovněž o skutečnost, že Ukrajina sice hovořila na jedné straně o agresi Ruska, ale na východě Ukrajiny byla přítom z její strany vedena oficiálně protiteroristická operace.

Nepoužití vojenských sil v rámci krize přímo ovšem neznamenalo, že jiné nástroje zahrnuté do „hard power“ nebyly použity. Jednalo se o nátlakovou diplomacii. Ta měla ve skutečnosti nepřímý zprostředkovaný dopad na vojenský sektor²². NATO a EU se pokusilo jít dvěma směry. Jednak posílit Ukrajinu a jednak oslabit potenciál Ruska (a tím i vytvořit tlak na omezení vojenského angažmá v konfliktu). Neschopnost těchto dvou mezinárodních organizací se přímo vojensky zapojit do urovnání konfliktu byla do určité míry suplována právě nasazením nátlakové diplomacie a doplněna jednostrannými aktivitami některých států.

2.2 Nátlaková diplomacie NATO

Kvůli anexi Krymu přerušilo NATO veškerou civilní a vojenskou spolupráci s Ruskem. Zejména byl přerušen politický dialog na úrovni velvyslanců či vyšší v Radě NATO-Rusko (byl obnoven až po dvou letech). NATO rovněž kritizovalo skutečnost, že ruští vojenští inženýři cvičí separatisty, vybavují je ruskými zbraněmi a vojenským materiálem a Rusko posílá své vojáky na území pod jejich kontrolou. V případě války na východě Ukrajiny generální tajemník NATO mnohokrát hovořil o přítomnosti ruských vojáků na východě Ukrajiny²³.

S Ukrajinou byla naopak zintenzivněna spolupráce, přičemž se NATO soustředilo na pomoc s obrannou reformou a rozvojem některých schopností ukrajinských ozbrojených sil (poradenství, konzultace, pomoc při budování armády nebo společná vojenská cvičení). Ze strany NATO však byly zcela odmítnuty dodávky zbraní pod hlavičkou této organizace. Tím se prokázal diferencovaný pohled jednotlivých členských států k přijímaným opatřením v rámci „hard power“. Svoji roli sehrály zejména obavy ze zvyšování napětí a rostoucí hrozby vojenské konfrontace. Signalizovalo to rovněž oslabování jednotné pozice vůči konfliktu na Ukrajině a možná i k tomuto státu do budoucna. Vojenská spolupráce s NATO byla

21 JONSSON, Oscar a Robert SEELY. Russian Full-Spectrum Conflict: An Appraisal After Ukraine. *The Journal of Slavic Military Studies*, 2015, č. 28(1), str. 1-22. ISSN 1351-8046 nebo CIMBALA, Stephen J. Sun Tzu and Salami Tactics? Vladimir Putin and Military Persuasion in Ukraine, 21 February–18 March 2014, *The Journal of Slavic Military Studies*, 2014, č. 27(3), str. 359-379. ISSN 1351-8046

22 DAVIS, Christopher Mark. The Ukraine conflict, economic–military power balances and economic sanctions, *Post-Communist Economies*, č. 28(2), 2016, str. 167-198 ISSN 1463-1377

23 'Strong' Russian presence in eastern Ukraine: NATO chief, 2015. [online]. [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <https://www.yahoo.com/news/strong-russian-presence-eastern-ukraine-nato-chief-112850069.html?ref=gs>

ovšem rovněž ovlivněna existencí vojenských a paramilitárních sil²⁴, které v rámci ukrajinské krize vznikly mimo standardní model podřízení ministerstvu obrany nebo vnitra.

Určitá nejednota a menší razance NATO byla suplována vojenskou pomocí v bilaterální rovině vztahů. Na straně USA a některých evropských států bylo umožněno realizovat vojenské dodávky na základě pomoci. Pomoc sice umožňovala i dodávky zbraní, ale měla se (s výjimkou dodávek munice) omezit na systémy určené primárně k obranným účelům (protitankové zbraně, radary zaměřených proti dělostřeleckým systémům, naváděcí a komunikační systémy, bezpilotní letadla)²⁵.

Válka na východě Ukrajiny znamenala pro NATO důležitou vojenskou výzvu. Další odpovědi na krizi, tentokrát zcela v intencích nátlakové diplomacie, bylo proto posilování vojenské přítomnosti na východní části NATO (ale pod úroveň významných bojových sil). NATO to považuje za obranné opatření a přímou odpověď na chování Ruska s odpovídajícími proporcemi. S. Cross vidí tuto odpověď zejména ve skutečnosti, že spojenci NATO změnili pozici vojenských sil a vybavení v Baltském moři, střední a východní Evropě a v regionu Černého moře a navíc rozhodli se pro dodatečná multinárodní vojenská cvičení a jiné plánované aktivity pro Gruzii, Moldavsko a Ukrajinu. Tím je navýšena jejich kapacita pro intenzivní spolupráci s NATO a posílen potenciál pro jejich obranu²⁶.

2.3 Nátlaková diplomacie EU

Pro EU bylo v rámci reakce na ukrajinskou krizi důležité potvrdit jednotu, obzvláště když EU jako mezinárodní organizace od počátku vystupovala ve velmi aktivní úloze při své nabídce asociační smlouvy Ukrajině. Pokus o zprostředkování rozhořivajícího se konfliktu ze strany některých členských států byl neúspěšný. Tři ministři zahraničí SRN, Francie a Polska dne 21. února 2014 sice přivedli provládní i opoziční síly k podpisu dohody o uspořádání ukrajinských prezidentských voleb do konce roku 2014 a o potrestání viníků násilí na Majdanu, ovšem vývoj pod vlivem Majdanu byl natolik rychlý, že dohoda nemohla vstoupit v platnost.

EU se v reakci na agresivní chování Ruska v rámci ukrajinského konfliktu přiklonila následně rovněž k nátlakové diplomacii, přestože hnací silou v tomto ohledu byl tlak USA (EU v podstatě restriktivní politiku USA spíše následovala, než aby ji tvořila). EU založila svou restriktivní politiku vůči Rusku na třech fázích sankcí²⁷. V první fázi byla Rusku jako okamžitá odpověď zmrazena účast na mezinárodních jednáních. Na úrovni EU byl zrušen summit EU-Rusko a nejsou konány ani jakákoliv pravidelná bilaterální setkání,

²⁴ PUGLISI, Rosaria. A People's Army: Civil Society as a Security Actor in Post-Maidan Ukraine [online]. IAI WORKING PAPERS, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2015, [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1523.pdf>

²⁵ EICHLER, Jan, Mezinárodní souvislosti války na Ukrajině, *Vojenské rozhledy*, 2015, roč. 24 (56), č. 1, s. 5–19, ISSN 1210-3292 (tištěná verze), ISSN 2336-2995 (on-line), dostupné z www.vojenskerozhledy.cz

²⁶ CROSS, Sharyl. NATO–Russia security challenges in the aftermath of Ukraine conflict: managing Black Sea security and beyond, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2015, č. 15(2), str. 161. ISSN 1468-3857

²⁷ HAUKKALA, Hiski. From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU–Russia Relations. *Journal of Contemporary European Studies*. 2015, 23(1), str. 35. ISSN 1478-2804

a to ani na úrovni členských států. Byla rovněž zcela suspendována jednání o nové dohodě o strategickém partnerství mezi EU a Ruskem. Druhá fáze sankcí byla spuštěna po anexi Krymu. Nová restriktivní opatření měla zasáhnout cíleně osoby zodpovědné za průběh konfliktu na Ukrajině a osoby z blízkosti prezidenta Putina²⁸. Cílem prvních dvou fází restriktivních opatření bylo poškodit cíleně ruskou stranu ovšem za zcela žádných nebo minimálních škod pro ekonomiky EU. Zásadní zlom v rámci nasazení nátlakové diplomacie ze strany EU ovšem nastal po sestřelení letadla Malajských Aerolinií MH-17 v červenci 2014. Již koncem měsíce bylo spuštěno třetí kolo sankcí. Lze jej charakterizovat jako obrat od soustředění se na sankcionování jednotlivců na sankcionování klíčových sektorů ekonomiky²⁹. V rámci těchto ekonomických sankcí lze obecně vymezit čtyři oblasti, do nichž omezující opatření směřují. První se týká omezení dotýkajících se kapitálového trhu, druhou oblastí jsou omezení týkající se zbraní (byl zaveden úplný zákaz vývozu a dovozu zbraní a vojenského materiálu z/do Ruské federace). Toto opatření se ovšem netýká dodávek vojenského materiálu realizovaných na základě již uzavřených kontraktů a na dodávky náhradních dílů a servisu nezbytného pro údržbu již existující výzbroje v EU. Třetí oblastí je omezení pro vývoz zboží a technologií dvojího užití (netýká se však zboží a technologií dvojího užití pro letecký a kosmický průmysl v případě, že je určen pro civilní použití a konečné civilní uživatele). Poslední omezení se týká vývozu citlivých technologií pro ropné odvětví a související obory. Později jsou tyto opatření propojeny s plněním Minských dohod. Třetí fáze sankcí znamenala přímé ekonomické dopady nejen pro Rusko, ale rovněž EU. Z její povahy je zřejmé, že má významný dopad na potenciální spolupráci ve vojenském sektoru.

Nátlaková diplomacie ze strany EU a následné prodlužování sankčního režimu ukázaly, podobně jako u NATO, stále zřetelnější diferenciaci přístupu členských států ke konfliktu. Nátlaková diplomacie EU ani NATO nevedla navíc ke změně chování Ruska, zejména s ohledem na anexi Krymu. Sankce byly ale zejména propojeny s ukončením podpory separatistů na východě Ukrajiny, kdy Rusko mělo dotlačit tuto stranu k deeskalaci a plnění dohod. Vůle k jejich plnění chybí ovšem nejen na straně separatistů, ale rovněž na straně ukrajinské vlády.

3. NASAZENÍ NÁSTROJŮ V DEESKALACI A ŘEŠENÍ KONFLIKTU V RÁMCI „SOFT POWER“

V dalším textu se soustředíme na aktivity, které jsou v textu vnímány jako použití „soft power“ ze strany mezinárodních organizací. Bude se jednat o použití nástrojů spojených s deeskalací a řešením konfliktů. Jak bylo konstatováno, jsou založeny na aktivním vstupu organizace do konfliktu („field activities“) a bude rovněž sledováno zapojení organizace do konfliktu v roli sprostředkovatele.

²⁸ COUNCIL REGULATION (EU) No 692/2014 of 23 June 2014 concerning restrictive measures in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol. [online]. Evropská unie [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0692-20141220&qid=1444987014323&from=EN>

²⁹ HAUKKALA, Hiski. From Cooperativeto Contested Europe?The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU–Russia Relations. *Journal of Contemporary European Studies*. 2015, 23(1), str. 35. ISSN 1478-2804

3.1 OBSE jako celoevropské fórum

Jako paradoxní tak může být vnímána skutečnost, že díky krizi na Ukrajině OBSE nabyla opět význam celoevropského fóra a důležité bezpečnostní organizace, která může být nástrojem řešení konfliktů. To platilo i v době dalšího zhoršení vztahů mezi Západem (míněno pro případ našeho článku USA, EU a další evropské země napojené na tyto organizace) a Ruskem (v podstatě plus Bělorusko nebo některé země Střední Asie), kterého je ukrajinský konflikt mimo jiné dalším projevem. Lze to mimo jiné do určité míry zdůvodnit právě pomocí liberálního institucionalismu, kdy *acquis* OBSE může být považováno jako katalog poměrně silně sdílených politických závazků. Jejich základ lze vidět v Závěrečném aktu KBSE z roku 1975. Nástroje nejsou spojeny s donucením, ale zároveň pokrývají aktivity v terénu, včetně rozmisťování dlouhodobých i krátkodobých misí. OBSE se stala pro účastnické státy více důležitá, zvláště pak pro Rusko, které si i v případě nasazení nátlakové diplomacie ze strany USA, NATO a EU tímto uchovalo v ukrajinském konfliktu pozici rovnocenného partnera³⁰. Zapojení organizace proběhlo bez ohledu na použití nepřátelské a nenávislné rétoriky, omezení či úplného přerušení řady komunikačních kanálů, bez ohledu na uvalování sankcí a přes nemožnost najít řešení ohledně statutu Krymu³¹. Řešení bylo nalezeno i přesto, že Rusko již nebylo Západem považováno za spolehlivého partnera³².

K aktivaci OBSE jako hlavního nástroje „soft power“ došlo rovněž díky flexibilně reagující byrokracii OBSE ve Vídni. Velmi důležitou roli sehrály rovněž mnohé účastnické státy OBSE, zejména švýcarské předsednictví OBSE v roce 2014³³. OBSE prostřednictvím generálního tajemníka nabídla již koncem roku 2013 Ukrajině využití mechanismu řešení konfliktu, ale tehdejší ukrajinské předsednictví OBSE (v rámci Majdanu v podstatě jedna ze stran konfliktu) tehdy zprostředkování ze strany OBSE odmítlo³⁴.

30 KROPATCHEVA, Elena. The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis, *Journal of Contemporary European Studies*. 2015, č. 23(1), str. 18. ISSN 1478-2804

31 EU v Závěrech Evropské rady z 20.-21. 03. 2014 důrazně odsoudila nezákonnou anexi Krymu a Sevastopolu k Ruské federaci a prohlásila, že ji neuznává, stejně jako neuznává nezákonné referendum na Krymu (bylo v jednoznačném rozporu s ukrajinskou ústavou). EU rovněž konstatovala, že jednání Ruska je v jednoznačném rozporu s helsinským procesem, který přispíval k překonání toho, co Evropu rozděluje, a k budování sjednoceného a v míru žijícího kontinentu. Evropská rada, Závěry [online]. Evropská unie [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/141758.pdf. Rovněž deklaratorní reakce NATO byla velmi ostrá, na summitu ve Walesu v září 2014 se v závěrečném komuniké hovoří o vojenské agresi Ruska a je konstatováno, že „porušení územní celistvosti a svrchovanosti Ukrajiny je vážným porušením mezinárodního práva a velkou výzvou pro euroatlantickou bezpečnost“. Wales Summit Declaration [online]. NATO [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede240914walessummit/_sede240914walessummit_en.pdf

32 SHELEST, Hanna. After the Ukrainian crisis: Is there a place for Russia? *Southeast European and Black Sea Studies*. 2015, č. 15(2). str. 191-201. ISSN 1468-3857

33 SAMMUT, Dennis a Joseph D'URSO. The Special Monitoring Mission in Ukraine: A Useful but Flawed OSCE Tool [online]. Policy Brief, European Policy Centre, 2015 [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/63784/1/pub_5511_the_special_monitoring_mission_in_ukraine.pdf

34 KROPATCHEVA, Elena. The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis, *Journal of Contemporary European Studies*. 2015, č. 23(1), str. 16. ISSN 1478-2804

3.2 Mechanismus vojenských návštěv podle Vídeňského dokumentu

Z předchozího je zřejmé, že k nasazení vojenských sil pod hlavičkou sledovaných tří organizací do konfliktu nedošlo a i v budoucnu je zatím obtížné si takovéto řešení konfliktu představit. Vojenské složky ze strany států zapojených do sledovaných bezpečnostních organizací byly však v případě ukrajinské krize přesto krátkodobě využity. Ovšem pouze jednou a zcela omezeně podobě, když eskalovala krize v březnu 2014 i na východě Ukrajiny. Zde ovšem působily jako nástroj „soft power“. V podezření, že byly do konfliktu již přímo zapojeny ozbrojené síly Ruska, se jednostranně rozhodlo 18 účastnických států OBSE vyslat na Ukrajinu (na základě jejího pozvání) neozbrojené vojenské představitelky na základě Kapitoly III Vídeňského dokumentu o opatřeních posílení důvěry a bezpečnosti z roku 2011. Vídeňský dokument totiž umožňuje aktivovat mechanismus konzultací a spolupráce v případě neobvyklých vojenských činností³⁵.

Všechny účastnické státy zapojené do mise byly členové NATO a zapojila se rovněž celá V4 včetně České republiky (z ní byly vyslány 2 pozorovatelé). Celkem bylo vysláno více než 30 neozbrojených vojenských představitelů jako experti z členských států OBSE. Ti ale nepůsobili přímo jako zástupci OBSE. Generální tajemník OBSE Lamberto Zannier byl přítomně přesvědčen, že „vojenská návštěva“ může napětí na Ukrajině deeskalovat a poskytováním objektivního hodnocení faktů bude moci OBSE lépe hledat politické řešení krize pomocí dialogu³⁶. Vojenské složky měly sloužit pouze jako podpůrný prostředek pro poskytování nezkradených odborných informací pro hledání politického (tedy nevojenského) řešení.

Tento mechanismus byl aktivován historicky vůbec poprvé³⁷. Vzhledem k situaci na Ukrajině byl ovšem od samého počátku problematizován a následně byl zcela zamezen vstup pozorovatelů na Krym (účastníci mise byly několikrát zadrženi na hranicích Krymu), což předznamenalo geografické omezení pro všechny aktivity sledovaných bezpečnostních organizací do budoucna. Musela být respektována skutečnost, že došlo k anexi Krymu a Rusko jej považuje za integrální součást jeho území (bez ohledu na to, že s ní aktéři nesouhlasily a považovaly jí za nelegální)³⁸. Následně došlo v dubnu 2014 ve Slavjansku na východě Ukrajiny k zadržení autobusu se sedmi členy mise vedené německými pozorovateli (mezi zadrženými

³⁵ Vídeňský dokument konstatuje: „Účastnické státy budou spolu, v souladu s následujícími ustanoveními, navzájem konzultovat a spolupracovat v případě jakékoliv vojensky významné, neobvyklé a neplánované činnosti svých vojenských sil probíhající mimo míst jejich obvyklé mírové dislokace a při takové činnosti, kterou jiný účastnický stát označí za činnost, jež se týká jeho bezpečnosti. Za účelem rozptýlení obav z vojenské činnosti v zóně aplikace OPDB jsou účastnické státy nabádány, aby zvaly ostatní účastnické státy k účasti na návštěvách oblastí na území hostitelského státu, ve kterých by mohla existovat příčina těchto obav“. Vienna Document on confidence and security building measures 2011 (Vienna document 2011). [online]. Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/fsc/86597?download=true>

³⁶ OSCE to send military and civilian personnel to Ukraine [online]. Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/sg/116093>

³⁷ SAMMUT, Dennis a Joseph D'URSO. The Special Monitoring Mission in Ukraine: A Useful but Flawed OSCE Tool [online]. Policy Brief, European Policy Centre, 2015 [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/63784/1/pub_5511_the_special_monitoring_mission_in_ukraine.pdf

³⁸ GÖTZ, Elias. It's geopolitics, stupid: explaining Russia's Ukraine policy, *Global Affairs*, 2015. str. 3-10. ISSN 2334-0460

byl jeden český voják). Proruší separatisté účastníky mise po týdnu propustili, přičemž v té době již plně operovala na východě Ukrajiny civilní monitorovací mise pod hlavičkou OBSE (viz. níže). Po kritické debatě v Německu byla mise v tomto formátu zastavena.

Následně ještě vytvořilo devítičlennou misi na základě Kapitoly III Vídeňského dokumentu o opatřeních posílení důvěry a bezpečnosti 5 států OBSE (jmenovitě USA, Kanada, Francie, Moldavsko a Ukrajina) s působností od 26. dubna 2014 do 11. května 2014, tentokrát pod vedením kanadských ozbrojených sil (dodaly 3 členy)³⁹. Vysílání neozbrojených vojenských představitelů s ne zcela zřejmým mandátem způsobovalo spíše problémy a zkušenost se zadržením členů mise ve Slavjansku vedla k ukončení této krátkodobé mise. OBSE také zdůraznila, že se nejedná o přímou aktivitu této organizace, ale aktivitu účastnických států OBSE za využití mechanismu, kterým Vídeňský dokument disponuje. Neúspěch tohoto velmi sporadického použití představitelů ozbrojených sil evropských států vedl k úvahám nejen o nutnosti revize závazků, ale většímu důrazu na skutečné znovuoobnovení důvěry⁴⁰.

3.3 Dlouhodobé mise OBSE

Nevýznamnější rozhodnutím bylo nasadit ze strany OBSE dlouhodobé mise. Byly celkem vyslány dvě nové mise, jejichž mandát je neustále prodlužován. Každá z nich přitom měla zvláštní mandát. Ani v rámci dlouhodobých aktivit OBSE se ovšem nepodařilo najít konsensus pro nasazení příslušníků ozbrojených složek, přestože byli členové misí vysíláni do konfliktních oblastí, kde dochází ke střelbě a mají za úkol sledovat vojenské aktivity. Konkrétně se jednalo o vyslání Zvláštní monitorovací mise⁴¹ a nasazení pozorovatelské mise na rusko-ukrajinské hranici⁴². Do stabilizace byl rovněž zapojen na Ukrajině dlouhodobě fungující Projektový koordinátor⁴³. Mimo jiné musel reagovat na přímé dopady války, zapojil se do informačních kampaní a publikování bezpečnostních pravidel pro obyvatele týkající se nevybuchlé munice na území Ukrajiny⁴⁴.

³⁹ Canada Leads Verification Team in Ukraine [online]. [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.canadiandefencereview.com/news.php/news/1474>

⁴⁰ ANTHONY, Ian. *Damage limitation for Vienna document* [online]. [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.sipri.org/media/expert-comments/anthony-november-2015>

⁴¹ Decision on Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (OSCE PC Decision No. 1117) (2014) [online]. Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/pc/116747?download=true>

⁴² Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk [online]. Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/om>

⁴³ OSCE Project Co-ordinator in Ukraine [online]. Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/ukraine>

⁴⁴ OSCE response to the crisis in and around Ukraine [online] Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/home/125575?download=true> OSCE; Helping to build Ukraine's new police force. [online] Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/ukraine/202876>

Nejviditelnějším vstupem mezinárodní bezpečnostní organizace do konfliktu bylo vyslání dlouhodobé Zvláštní pozorovací mise⁴⁵. Mise byla zřízena na základě oficiálního požadavku Ukrajiny. Ta souhlasila s vysláním mezinárodních pozorovatelů z účastnických států OBSE na její území⁴⁶. Mise má být objektivní a nestranná (toho má být mimo jiné docíleno jejím složením odrážejícím komplexně účastnickou základnu OBSE). Zajištění nezávislosti a nestrannosti mise není přesto jednoduchou záležitostí. Mise musí manévrovat v politicky i diplomaticky nestabilním a dynamickém prostředí. Dodnes balancuje mezi nutností zajistit souhlas Ruska s její existencí a umožněním aktivity na místě a snaho zamezit Rusku oslabit a rozporovat její kredibilitu⁴⁷.

Personál mise sestává z několika stovek neozbrojených pozorovatelů (počet byl v první polovině roku 2015 navšňován). Nejvíce pozorovatelů je rozmístěno v okolí tzv. linie kontaktu a v Donbasu, především v Luhanské a Doněcké oblasti. Mise byla spuštěna velmi rychle, první pozorovatelé byly na místě již do 24 hodin po udělení mandátu⁴⁸. Navšňšení maximálního počtu rozmístěného personálu je momentálně ohraničeno hranicí 1000 monitorů⁴⁹.

Úkolem mise je v širším měřítku udržovat stabilitu na území Ukrajiny, snižovat napětí a zprostředkovávat dialog (zejména mezi všemi stranami konfliktu na východě Ukrajiny). Po podpisu tzv. Minských dohod přibyla rovněž podpora a kontrola jejich implementace. To se bezprostředně týká vojenské oblasti – potvrzení deeskalace konfliktu mezi ukrajinskou armádou a separatistickými silami, dodržování příměří a klidu zbraní a kontrola stažení zbraní z tzv. bezpečnostní zóny. Mise pravidelně ve svých zprávách referuje o porušování příměří a jednotlivých vojenských incidentech. Mandát mise sice oficiálně pokrývá celé území Ukrajiny, ale mise (přesněji její personál) není reálně připuštěna na Krym.

O vyslání druhé pozorovací mise na rusko-ukrajinské hranici rozhodla Stálá rada v létě 2014 a jejím úkolem se stalo zvýšení transparentnosti ukrajinsko-ruské hranice⁵⁰. Nad celou délkou hranice ztratila ukrajinská vláda v průběhu krize de facto kontrolu, oblast i hranici kontrolují proruští separatisté. Na rozdíl od předchozí mise se jedná o velmi

⁴⁵ SAMMUT, Dennis a Joseph D'URSO. The Special Monitoring Mission in Ukraine: A Useful but Flawed OSCE Tool [online]. Policy Brief, European Policy Centre, 2015 [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/63784/1/pub_5511_the_special_monitoring_mission_in_ukraine.pdf

⁴⁶ Státy OBSE se shodovaly na nutnosti vyslání mise bez ohledu na skutečnost, že názory Ukrajiny a v podstatě všech ostatních států OBSE na anexi Krymu a aktivity Ruska na východě Ukrajiny se zásadně lišily od ruské interpretace. Praxe OBSE toto umožňovala obejít formou interpretativních stanovisek připojených k rozhodnutí o mandátu mise. Decision on Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (OSCE PC Decision No. 1117) (2014) [online]. Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/pc/116747?download=true>

⁴⁷ SAMMUT, Dennis a Joseph D'URSO. The Special Monitoring Mission in Ukraine: A Useful but Flawed OSCE Tool [online]. Policy Brief, European Policy Centre, 2015 [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/63784/1/pub_5511_the_special_monitoring_mission_in_ukraine.pdf

⁴⁸ LEHNE, Stefan. Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis [online]. Carnegie Europe - Carnegie Endowment for International Peace. 2015. [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://carnegieeurope.eu/2015/09/22/reviving-osce-european-security-and-ukraine-crisis/ii06>

⁴⁹ OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine - The Facts. [online] Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/ukraine-smm/116879>

⁵⁰ Permanent Council Decision No. 1130 [online] Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/pc/121826>

malou aktivitu (cca 20 pozorovatelů). Cílem mise je pozorovatelská činnost na dvou přechodech na ukrajinsko-ruské hranici (kontrolní stanoviště Gukovo a Doněck - stěžejní význam pro transit mezi Ruskem a Ukrajinou). Ukrajinské bezpečnostní složky objektivně nemohou kontrolu na hranici převzít samostatně a mise tak jejich aktivitu v podstatě doplňuje. Rusko přitom dlouhodobě blokuje snahu některých účastnických států OBSE o územní rozšíření mandátu na rozsáhlejší úsek hranice s tím, že by se vztahoval rovněž na další kontrolní stanoviště⁵¹.

3.4 OBSE jako zprostředkovatel

OBSE sehrála úlohu mediátora a zastřešení dialogu mezi Ruskem a Ukrajinou s ohledem na situaci na východě Ukrajiny. V této roli „čestného zprostředkovatele“⁵² byla akceptována ukrajinskými proruskými separatisty, Ruskem, i západními státy. OBSE se stala součástí tzv. Třístranné kontaktní skupiny složené ze zástupců Ruska, Ukrajiny a OBSE⁵³. V jejím rámci byly dohodnuty a podepsány nejdůležitější dokumenty otevírající cestu k deeskalaci, stabilizaci a zahájení postupného řešení krize. Samozřejmě nelze opomenout, že role OBSE byla umožněna jednáním Německa, Francie a Ruska v tzv. Nordickém formátu.

V září 2014 byl podepsán tzv. Minský protokol o příměří a zahájení politického procesu k vyřešení krize. O několik dní později bylo v Minsku podepsáno další Memorandum zabývající se již konkrétními opatřeními v rámci příměří. Minské protokoly požadovaly okamžité zastavení používání zbraní, monitoring ze strany OBSE či decentralizaci moci na Ukrajině s důrazem na samosprávu Doněcké a Luhanské oblasti Ukrajiny⁵⁴. Situace na východě Ukrajiny však měla nadále tendence eskalovat a příměří nebylo dodržováno. V únoru 2015 byl proto Třístrannou kontaktní skupinou přijat tzv. Balík opatření pro implementaci Minských dohod. Byla opětovně zdůrazněna nutnost okamžitého dodržování klidu zbraní a stažení těžkých zbraní z linie styku, především však byly přijaty další politické a právní kroky k vyřešení krize⁵⁵. Během roku 2015 došlo skutečně ke zklidnění situace, ale zatím nebylo možné dohody realizovat. Opatření na sebe navazují, a proto mohou být prováděna

⁵¹ LEHNE, Stefan. Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis [online]. Carnegie Europe - CarnegieEndowmentforInternationalPeace. 2015. [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://carnegieeurope.eu/2015/09/22/reviving-osce-european-security-and-ukraine-crisis/ii06>

⁵² SHELEST, Hanna. After the Ukrainian crisis: Is there a place for Russia?. Southeast European and Black Sea Studies. 2015, č. 15(2). str. 191-201. ISSN 1468-3857

⁵³ LEHNE, Stefan. Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis [online]. Carnegie Europe - CarnegieEndowmentforInternationalPeace. 2015. [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://carnegieeurope.eu/2015/09/22/reviving-osce-european-security-and-ukraine-crisis/ii06>

⁵⁴ Memorandum of September 19 2014 outlining the parameters for the implementation of commitments of the Minsk Protocol of 5 September 2014 [online]. Organization for Security and Co-operation in Europe [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/home/123806>

⁵⁵ OSCE response to the crisis in and around Ukraine [online]. Organization for Security and Co-operation in Europe. [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://www.osce.org/home/125575?download=true>

až na základě realizace předchozích⁵⁶. Protokoly nebyly proto splněny do konce roku 2015, snahy o jejich implementaci pokračují i v roce 2016. V současné době lze ovšem velmi obtížně předpokládat jejich naplnění bez významnějšího posunu ve vnitropolitické situaci na Ukrajině i v rámci mezinárodní politiky.

3.5 Nemožnost vyslání peacekeepingové mise

Všechny předchozí aktivity mezinárodního společenství v rámci nasazení „soft power“ probíhaly výlučně nasazením civilního personálu. Jakékoliv úvahy o nasazení vojenské síly v rámci „peacekeepingu“ jako součásti de-eskalace konfliktu se podobně jako u úvah o donucení ukázaly jako nereálné. Neprobíhá oficiální projednávání o nasazení ozbrojených sil jako garanta uzavřených dohod. Nemožnost reálně uvažovat o organizaci vojenské mise ukazuje, že se plně projevil historický kontext vzniku NATO a EU. Jejich aktivnější vstup do konfliktu by byl vysvětlen snahou nejen přímo podpořit Ukrajinu proti Rusku, ale navíc Rusko geopoliticky, ale i vojensko-strategicky významně oslabit. Toto je zřejmé u NATO⁵⁷, ale vzhledem k vnímanému propojení rozšiřovacích procesů u NATO a EU, do značné míry i pro EU. Proces jejich rozšiřování do prostoru východní Evropy a rostoucí angažovanost v regionu (včetně Ukrajiny) přesto nedokázal preventivně odradit regionální mocnost Rusko od anexe Krymu⁵⁸. K úvahám o nasazení vojenských sil formou „peacekeepingu“ pod hlavičkou NATO nevedla proto ani skutečnost, že Ukrajina dlouhodobě spolupracuje s NATO ve vojenské oblasti⁵⁹ a byla považována za adepta na vstup do této organizace již od roku 2008.

Možnost vyslání peacekeepingové mise pod hlavičkou EU bylo sice diskutováno již počátkem roku 2014, přestože spíše v akademické rovině⁶⁰. Daleko slaběji a navíc později rovněž v politické rovině (iniciativa Ukrajiny). Ze strany Ukrajiny se ale v podstatě jednalo pouze o sondáž formou návrhů na půdě OSN, ovšem bez pokračování diskuse.

Vyslání mírových sil na Ukrajinu by si vyžadovalo minimálně toleranci a spíše přímou spolupráci Ruska. Pokud by mise probíhala pod hlavičkou OSN, vyžaduje si samozřejmě mandát RB OSN, kde Rusko disponuje právem veta⁶¹. Jako zásadní se může rovněž

⁵⁶ LEHNE, Stefan. Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis [online]. Carnegie Europe - Carnegie Endowment for International Peace. 2015 [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://carnegieeurope.eu/2015/09/22/reviving-osce-european-security-and-ukraine-crisis/ii06>

⁵⁷ EICHLER, Jan, Černomořská dimenze války na Ukrajině, *Vojenské rozhledy*, 2016, roč. 25 (57), č.1, s. 6-23, ISSN 1210-3292 (tištěná verze), ISSN 2336-2995 (on-line). Dostupné z: www.vojenskerohledy.cz

⁵⁸ MEARSHEIMER, John J., Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault, *Foreign Affairs*, 2014. ISSN 0015-7120

⁵⁹ POLYAKOV, Leonid I. US-Ukraine military relations and the value of interoperability. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College. 2004

⁶⁰ FILIPCHUK, Vasyľ a Amanda PAUL. EU Ministers should Discuss Peacekeepers for Ukraine [online]. *EUobserver*. 20. února 2014. [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <https://euobserver.com/news/123215>

⁶¹ Podobně je tomu u OBSE, kde jsou rozhodnutí přijímána konsensem. DUBSKÝ, Zbyněk. Bezpečnostní a strategická kultura OBSE. In: Eichler, Jan, aj. *Bezpečnostní a strategická kultura mezinárodních organizací a ČR*. Praha: Nakladatelství Oeconomica. 2013. ISBN 9788024519920

jevit mandát mise. Jednak co se týče jeho obsahu, možnosti použití síly⁶², tak zejména v případě konfliktu na Ukrajině jejího umístění. Je jasné, že mandát se nemůže vztahovat na Krym. V případě východní Ukrajiny je důležité, zda by mise byla nasazena pouze v rámci stykové linie mezi vzbouřeneckými oblastmi a Ukrajinou nebo měla širší působnost. Sporná může být zejména vlastní hranice Ukrajina a RF. Velmi citlivou otázkou zůstává rovněž souhlas separatistických republik se spoluprací a souhlas Ukrajiny se zapojením těchto republik do mise.

3.6 Dlouhodobá mise EU

EU se proto zapojila do stabilizace Ukrajiny omezeným způsobem. Na rozdíl od OBSE se „field activities“ vztahují v podstatě pouze na oblasti, kde neprobíhal násilný konflikt. Již v červenci 2014 byla ustanovena Poradní mise (EUAM Ukraine) s původním mandátem na 2 roky. Poradní mise je jediným výsledkem realizace SBOP na Ukrajině, kdy EU potvrdila svojí roli jako „soft power“⁶³. Jedná se opět o neozbrojenou civilní misi, jejímž hlavním úkolem je posílit a podpořit reformní snahy Ukrajiny v oblasti bezpečnostního a právního sektoru. Dlouhodobou slabinou je spolupráce Poradní mise s orgány EU, pokud si vývoj situace na Ukrajině vyžaduje rychlou reakci. Protože ale musí pracovníci koordinovat svůj postup s příslušnou institucí EU, jsou řešení často velmi pomalá a neefektivní s ohledem na řešený problém⁶⁴.

ZÁVĚR

Evropské bezpečnostní organizace aktivně vstoupily do ukrajinské krize. Na eskalaci vývoje na Ukrajině reagovaly velmi rychle všechny sledované organizace, ovšem s rozdílnou mírou vlastního zapojení v rámci snahy o de-eskalaci konfliktu a jeho řešení. Jedině OBSE byla využita plnohodnotně jako nástroj pro přímý vstup do konfliktu. Je stále otázkou, jaký reálný potenciál mírového řešení krize na Ukrajině a do jaké míry mohou být reálně implementovány tzv. Minské dohody. Podobně je otázkou dosavadní efektivita nasazených nástrojů, lze pouze konstatovat, že konflikt byl v podstatě „zmražen“. K další významné eskalaci konfliktu nedochází, přestože porušování příměří a incidenty jsou nadále zaznamenávány s různou intenzitou.

⁶² BERDAL, Mats a David H. UCKO. The Use of Force in UN Peacekeeping Operations, *The RUSI Journal*, 2015, č. 160(1), str. 6-12. ISSN 0307-1847

⁶³ NOVÁKY, Niklas I.M.. Why so Soft? The European Union in Ukraine, *Contemporary Security Policy*. 2015. č. 36(2), str. 244-266. ISSN 1352-3260; FREEDMAN, Lawrence (2014), Ukraine and the Art of Crisis Management, The International Institute for Strategic Studies. *Survival Global Politics and Strategy*. 2014, č. 56 (3), str. 7-42. ISSN 0039-6338

⁶⁴ ZAREMBO, Kateryna. Policy Brief - EUAM's First Year: Ambitions versus Reality [online]. Institute od World Policy. 2015 [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: http://pasos.org/wp-content/uploads/2015/11/policy_brief_EUAM_eng_2.pdf

Způsob aktivit bezpečnostních organizací byl dán povahou konfliktu a rovněž jejich členskou základnou. Všechny organizace mohly disponovat vojenskou silou v případě politické vůle. Ukázalo se, že v případě použití „hard power“ bude omezena jejich aktivita (v případě EU a částečně NATO) na nátlakovou diplomacii vůči Rusku. Vojenská síla nebyla nasazena a ani se o jejím nasazení neuvažovalo. V případě aktivit, které byly v textu považovány jako nástroje spadající pod označení „soft power“, sehrálo OBSE roli zprostředkovatele a pod jeho hlavičkou došlo k vyslání jednotlivých misí. Částečně je na místě rovněž přítomna EU. Opět však nebyla využita možnost nasazení ozbrojených sil. Velmi specifickým příkladem byla krátkodobá mise pozorovatelů podle Vídeňského dokumentu. Aktivity sledovaných organizací jsou shrnuty v tabulce.

Tabulka č. 1: Využití jednotlivých aktivit sledovaných organizací

Organizace	Použití „hard power“		Použití „soft power“		
	Vojenská síla jako nátlak	Nátlaková diplomacie	Diplomacie a zprostředkování	Field activities	
				Využití vojenských sil (monitoring, peacekeeping)	Využití civilních sil
NATO	Ne	Částečně (Omezení spolupráce s Ruskem)	Ne	Ne	Ne
EU	Ne	Ano (Omezení spolupráce s Ruskem Sankce vůči Rusku)	Ne	Ne	Ano (Poradní mise EUAM)
OBSE	Ne	Ne	Ano (Minské dohody)	Částečně (krátkodobá mise pozorovatelů podle Vídeňského dokumentu)	Ano (Zvláštní pozorovací mise Pozorovací mise na rusko-ukrajinské hranici Projektový koordinátor)

Nátlaková diplomacie NATO a EU byla cílena na Rusko s ohledem na snahu změnit jeho chování v rámci krize a zejména zdůraznit odmítání anexe Krymu. NATO a EU se tedy ke konfliktu jasně vymezily, podporovaly ukrajinskou vládu a obhajovaly svými kroky územní celistvost Ukrajiny. Naproti tomu OBSE vzhledem k jejím účastnickým státům zůstala v neutrální pozici. Její úsilí se mohlo lépe soustředit na deeskalaci, zmrazení konfliktu a jeho řešení v případě konfliktu na východě Ukrajiny. Nátlaková diplomacie byla ze strany OBSE vzhledem k její povaze naopak zcela vyloučena.

Členské státy NATO a EU se na jedné straně jednoznačně vymezily proti chování Ruska a pokusily se jej pomocí nástrojů nátlakové diplomacie nejen potrestat, ale modifikovat jeho chování, zejména omezit podporu separatistům. Na straně druhé byly ovšem

schopné v rámci OBSE s Ruskem najít minimální společnou pozici a aktivovat ji k řešení konfliktu, ať vysláním misí, tak pasováním organizace do role zprostředkovatele při jednání mezi Ruskem a Ukrajinou v rámci krize. OBSE se stala rovněž důležitým garantem Minských dohod.

Zatímco NATO nemohlo do řešení konfliktu přímo vstoupit, EU alespoň v rámci SBOP vyslala civilní misi ke stabilizaci bezpečnostního prostředí. Jako organizace přímo vstupující do deeskalace a řešení konfliktu se stala OBSE. To do určité míry potvrdilo předpoklady liberálního přístupu umožňujícího spolupráci primárně v rámci institucí i v takto vyhoceném konfliktu.

Zcela jasně se ovšem prokázalo, že v rámci zapojení mezinárodních bezpečnostních organizací do konfliktu na Ukrajině bylo možné využít pouze omezené prostředky, v podstatě zcela vylučující nasazení ozbrojených sil. Dokonce i veškeré „field activities“ ze strany OBSE a EU byly svým mandátem omezeny na vyslání výhradně civilního neozbrojeného personálu. Nemusí tedy platit úměra mezi charakterem konfliktu a nástroji, které jsou nasazované v rámci jeho řešení. Velmi obtížné by bylo ovšem zobecňovat tyto poznatky, neboť daný konflikt byl zcela specifický svým umístěním a zájmy vnějších aktérů.

Článek byl zpracován v rámci grantového projektu VŠE v Praze č. 53/2015: Bezpečnostní prostředí v evropském prostoru 25 let po skončení studené války: Pohled z pozice bezpečnostní a strategické kultury EU.

Autor: *Ing. Zbyněk Dubský, Ph.D., nar. 1974, pracuje jako odborný asistent na Středisku mezinárodních studií Jana Masaryka, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze a přednáší na Vysoké škole mezinárodních a veřejných vztahů Praha, o.p.s.. Zabývá se výzkumem globálního vládnutí, bezpečností a obranou se zvláštním zájmem na evropský integrační proces a Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Je autorem učebních textů, článků a kapitol v monografiích. Je členem výboru Czech United Nations Association (CZUNA).*

Jak citovat: DUBSKÝ, Zbyněk. Deeskalace války na Ukrajině a její řešení pomocí mezinárodních bezpečnostních organizací.: Řešení ozbrojeného konfliktu za přispění vojenských sil? *Vojenské rozhledy*. 2016, 25 (3), 3-20.
DOI: 10.3849/2336-2995.25.2016.03.003-020. ISSN 1210-3292 (print), 2336-2995 (on-line).