ROLE OBSE PŘI POKUSU O DEESKALACI VÁLKY NA UKRAJINĚ

Zbyněk Dubský, Radka Havlová

Shrnutí
V průběhu ukrajinské krize se OBSE stala poměrně neočekávaně přirozenou platformou pro řešení konfliktu. Text identifikuje a obecně rozebírá jednotlivé nástroje a mechanismy, které má OBSE k dispozici v případě, že vstupuje do řešení konfliktů a aplikuje je na ukrajinský konflikt. OBSE sehrála úlohu krizového manažera a měla rovněž být fórem i aktérem o politickém urovnání krize. Byla tak schopna zastřešit aktivity mezinárodního společenství. Pokud existuje vůle účastnických států podpořená nezbytnou aktivitou orgánů OBSE, je organizace schopna zasahovat i v případě již probíhajícího násilného konfliktu. Toto může fungovat i v situaci, kdy se účastnické státy OBSE mezi s sebou považují de facto za nepřátele, jako například v případě současné krize na Ukrajině.

Klíčová slova: OBSE, Ukrajina, Krym, Evropská unie, řešení konfliktů, Rusko, Donbas, Doněck, Luhansk

Abstract
THE ROLE OF THE OSCE IN DEESCALATION OF THE WAR IN UKRAINE
The OSCE became quite unexpectedly a natural platform for resolution of the crisis in Ukraine. The text identifies and discusses the individual tools and mechanisms used by the OSCE in conflict resolution in general, and applies these general findings to the role of the OSCE in the contemporary crisis in Ukraine. The OSCE played the role of a crisis manager and simultaneously acted as a forum and actor of political settlement of the crisis, being able to act as an umbrella organization for activities of the international community in Ukraine. The organization is able to intervene also in case of an already existing violent conflict provided that the participating states are willing to negotiate about the conflict settlement and the bodies of the OSCE are willing to act. This can be applied also in case the OSCE participating states consider each other enemies as demonstrated on the case of the role of the OSCE in the crisis in Ukraine.

Keywords: OSCE, Ukraine, Crimea, European Union, conflict resolution, Russia, Donbas, Donetsk, Luhansk

Úvod

Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) bývá vnímána zejména jako organizace podporující stabilizační procesy a transformaci v nově se rozvíjejících demokraciích. Její efektivnost je však logicky posuzována zejména vzhledem

k jejímu základnímu cíli, jímž je zajištění spolupráce a bezpečnosti mezi účastnickými státy.[1] Zde však je výsledek činnosti organizace více než rozpačitý, neboť se zatím nepodařilo v širším evropském prostoru vytvořit stabilní bezpečnostní společenství. Existence zamrzlých konfliktů (Podněstří, Náhorní Karabach, do roku 2008 Jižní Osetie a Abcházie) a nárůst napětí v evropském prostoru měly zásadní dopad na vnímání OBSE jako slabé bezpečnostní organizace. OBSE proto byla již v minulém desetiletí označována za organizaci nacházející se v krizi (Ghebali 2005a). Neschopnost reforem a její aktivace byla způsobena mimo jiné zhoršujícími se vztahy mezi Ruskem a Západem. Nejednalo se přitom jen o institucionální krizi a vnímané objektivní nedostatky organizace, ale spíše uznání krize systému kooperativní bezpečnosti v evropském prostoru, který měla OBSE reprezentovat (Solveig, Zellner 2008: 1−5). Postupně se rozpadal režim kontroly zbrojení probíhající pod deštníkem OBSE, debata o lidských právech se transformovala do ideologických šarvátek a jeden z možných pilířů (hospodářská spolupráce) nebyl ani vytvořen (Lehne 2015). OBSE se nestala „všelékem" pro velké bezpečnostní problémy evropského prostoru (van Santen 2000: 10).

Symbolický přelomový moment zpochybnění funkčnosti systému evropské bezpečnosti reprezentovaným OBSE, minimálně v symbolické rovině, nastal v roce 2008 (Sammut, D'Urso 2015). To bylo způsobeno jednak nemožností společného řízení otevřeného regionálního konfliktu v prostoru OBSE (gruzínsko-ruská válka) a neschopností nalezení shody v otázce kontroly zbrojení a odzbrojení (ruský negativní postoj ke Smlouvě o konvenčních ozbrojených silách v Evropě a její „suspendování"). Neschopnost reagovat na další válečný konflikt v Evropě, tentokrát na Ukrajině, mohla být potenciálně vnímána jako objektivní propad OBSE do pozice bezvýznamné bezpečnostní organizace. Válka na Ukrajině a pokus o její deeskalaci je tak zatím nejkritičtějším momentem v krátkodobé historii OBSE (Dunay 2015).

Ozbrojený konflikt na Ukrajině měl u OBSE ukázat schopnost (nebo neschopnost) být alespoň nesmělou součástí snahy o deeskalaci, stabilizaci po válce a případně platformou pro hledání řešení konfliktu. To vše při vědomí toho, že zůstane zachována zásadní role některých účastnických států OBSE. Aktivace OBSE v případě války na Ukrajině probíhala v době, kdy bylo chování Ruska ostatními účastnickými státy považováno za přímé ohrožení evropského bezpečnostního prostoru. Jednotlivé kroky ve vzájemných vztazích bylo možné považovat za nekooperativní a po anexi Krymu[2] nejen Ukrajina, ale rovněž ostatní účastnické státy OBSE považovaly Rusko v ukrajinské krizi za agresora, kdy účast ruských ozbrojených sil při anexi Krymu může být považována za důkaz, že se jednalo zároveň o mezinárodní ozbrojený konflikt (International Criminal Court 2016: 36). Míra aktivace OBSE přitom ukazuje, že ozbrojený konflikt v evropském prostoru může být regulován v určité minimální spolupráci v celoevropské rovině a s přiznaným zapojením Ruska (bez ohledu na jeho agresivní chování). Mohlo by tedy být argumentováno, že OBSE (přes svou slabost) mohla sloužit jako užitečný aktér napomáhající stabilizaci.

Následující text je případovou studií analyzující aktivity OBSE na Ukrajině v době vypuknutí války. Text se nejprve zaměřuje na identifikaci a rozbor jednotlivých nástrojů

1 Jelikož OBSE není organizací vzniklou zakládající smlouvou, jsou v textu státy, které jsou její součástí, označovány jako účastnické, nikoliv členské, státy.

2 V textu je Krym používán pro administrativní jednotky Autonomní republika Krym a město Sevastopol.

a mechanismů, které má OBSE k dispozici v případě, že vstupuje do deeskalace, stabilizace prostředí a řešení konfliktů. Cílem je poté tyto aktivity hodnotit v případě vstupu OBSE do ukrajinského konfliktu a potvrdit či vyvrátit tezi o relevanci OBSE jako bezpečnostní organizace. Text je rozčleněn do dvou částí. První kapitola představuje OBSE jako bezpečnostní organizaci v evropském prostoru, a to v roli celoevropského fóra pro diskusi o bezpečnostní situaci a konfliktech v Evropě a dále jako krizového manažera, kdy je organizace pomocí rozhodovacích orgánů schopna přímo působit v rámci deeskalace konfliktu a stabilizace prostředí. Rovněž je stručně nastíněn konflikt na Ukrajině,[3] aby mohla být ve druhé kapitole provedena analýza jednotlivých vstupů OBSE do ukrajinského konfliktu s cílem zhodnotit míru aktivace OBSE a rovněž identifikovat případné důvody její aktivace. Text se snaží odpovědět na otázku, v jakých konkrétních ohledech byla OBSE schopna vystupovat v roli zprostředkovatele a zároveň krizového manažera přispět a tím k deeskalaci konfliktu na Ukrajině s výhledem na jeho řešení.

1. Možnosti OBSE jako nástroje pro deeskalaci a vstup do násilných konfliktů v evropském prostoru

OBSE vykazuje celou řadu specifických charakteristik limitujících její roli jako nástroje vstupu do konfliktů. Jsou to unikátní rozsah členství (s ohledem na skutečnost, že se jedná o regionální bezpečnostní organizaci), důraz na kooperativní bezpečnost (a s ní úzce související ústřední role konsensu), pouhá politická závaznost rozhodnutí (a s tím spojená flexibilita), existence decentralizovaných struktur, relativně nízké náklady na chod organizace i operativní činnost, důraz na rychlou reakci ve všech fázích konfliktního cyklu (ovšem nezahrnující donucovací aktivity) a konečně privilegované partnerství s OSN, kdy OBSE je regionální dohodou podle Kapitoly VIII Charty OSN (Ghebali 2005a). OBSE je přitom nadále čistě mezivládní organizace - zásadní je vůle účastnických států a pouze dodatečně i vlastní aktivita orgánů OBSE.

1.1 OBSE jako fórum pro dialog o bezpečnostní situaci

Regionální bezpečnostní organizace hrají důležitou roli zejména s ohledem na skutečnost, že se nachází blízko konfliktům, a pokud mají inklusivní charakter,[4] mohou zapojit do dialogu i důležité vlivové aktéry konfliktu. OBSE je navíc organizací, která sdružuje všechny relevantní aktéry širší evropské bezpečnosti, proto se rovněž stala regionálním ujednáním podle Hlavy VIII Charty OSN (Istanbul Document 1999).

3 V případě charakterizování ukrajinské krize bude pozornost věnována kořenům konfliktu a hlavním milníkům tohoto konfliktu v letech 2013-2015, za které je možno považovat události na Majdanu v souvislosti s diskusemi o přijetí Asociační dohody s Evropskou unií, dále anexi Krymu Ruskou federací a válku na východní Ukrajině. Širší kontext konfliktu nebude sledován, neboť pro analýzu vstupu OBSE je zásadní pouze ukázat souvztažnost s vývojem na místě, a pokud má být vstup úspěšný i pro budoucí stabilizaci, musí logicky reflektovat příčiny konfliktu. Vlastní válka je přitom spojována s anexí Krymu a primárně s násilným konfliktem na východní Ukrajině, pojem ukrajinská krize jde časově před tyto události.

4 OBSE má k dnešnímu dni 57 účastnických států z Evropy, Severní Ameriky a Střední Asie (posledním účastnickým státem se stalo Mongolsko).

OBSE lze proto chápat jako zvláštní případ kontinuálního institucionalizovaného dialogu o bezpečnosti, tedy i hrozících či probíhajících násilných konfliktech, v širším evropském prostoru.[5] OBSE si přitom může uchovat funkci fóra pro bezpečnostní dialog i v případě, kdy jsou další rámce pro vedení diskuse blokovány (Solveig, Zellner 2008: 3). Proto je v dokumentech zdůrazňován předpoklad, že vztahy mezi účastnickými státy OBSE mají být budovány „v souladu s koncepcí společné a nedělitelné bezpečnosti, řídíce se zásadami rovnoprávného partnerství, solidarity a transparentnosti" (Istanbul Document 1999). Ideálním výsledkem takto cíleného dialogu by mělo být především „formování takového mezinárodního prostředí, v němž by se všichni účastníci cítili bezpečni, nebo alespoň aby neměli pocit ohrožení" (Leška 1997: 17). Tento ideál je ovšem velmi obtížně realizovatelný.

Realita je však často odlišná a tyto ambiciózní závazky nemohou v případě zhoršené situace fungovat. Na druhou stranu je nicméně umožněno, že může probíhat dialog a alespoň symbolická kooperace v rámci bezpečnosti rovněž mezi státy, které nejsou součástí společných aliančních závazků nebo jsou dokonce ve vztahu nepřátelství. Není proto překvapivé, že se OBSE stala už od počátku konfliktu na Ukrajině (respektive již od vzniku samostatné Ukrajiny, kdy bylo nutné řešit otázku Krymu a mimo to rovněž otázku ruské menšiny (Mychajlyszyn 1998: 30 – 43)) jedním z důležitých formátů, kde se krize na Ukrajině živě diskutuje. Probíhají tak rovněž snahy o její nenásilný vstup do konfliktu v rámci přijatých a společně sdílených principů.

Prostřednictvím principu konsenzu nabízí OBSE prostředí, ve kterém lze v případě přijetí rozhodnutí předpokládat, že jej budou ochotni akceptovat všichni aktéři případného řešení krize. Požadavek intenzivní komunikace a určitého stupně kooperace mezi účastníky při hledání společně přijatelného konsensuálního stanoviska pomáhá sám o sobě redukovat politické napětí. Konsensus je tedy vyjádřením snahy o spolupráci spíše než o donucení (Dubský 2013). Konsensus dává rozhodnutím politickou váhu, neboť OBSE není schopna svým účastníkům zajistit jakékoliv právní záruky, stejně jako není vybavena možností sankcí vůči státům ani neumožňuje použití síly. OBSE nedisponuje silovými prostředky ani silovými strukturami, aby mohla prosadit svoji vůli nebo pomocí svých orgánů vést nátlakovou diplomacii.

1.2 Potenciál OBSE v roli krizového manažera

Důležitou roli by měla sehrát OBSE zejména v případě hrozby vzniku a další eskalace konfliktů. Aktivace OBSE v případě hrozby vzniku vážných krizí (či dokonce v případě propuknutí konfliktů) je předpokládána v jejích základních dokumentech a odpovídá tomu rovněž institucionální struktura organizace. Účastnické státy OBSE ovšem dávaly spíše přednost vstupu do konfliktů využitím jiných bezpečnostních organizací a OBSE hrála spíše okrajovou a specifickou úlohu. Často byla pověřována vedením misí z čistě taktických důvodů. Hlavní roli v rámci operativních aktivit přitom místo aktivní prevence spíše hrála v oblasti postkonfliktní obnovy.

5 Charta pro evropskou bezpečnost z roku 1999, zatím poslední komplexní dokument této organizace, potvrzuje, že „OBSE je inkluzivní a komplexní organizací pro konzultace, přijímání rozhodnutí a spolupráci ve svém regionu" (Istanbul Document 1999).

V rámci OBSE byly postupně vytvořeny nezbytné kapacity a mechanismy, aby mohla být OBSE aktivní i v oblasti řešení konfliktů (Evers 2011). Schopnost OBSE v roli krizového manažera je poměrně omezená, neboť aktivace těchto nástrojů vyžaduje konsensuální rozhodnutí OBSE a musí tedy existovat politická vůle účastnických států se v konfliktu angažovat. V tomto ohledu je OBSE tradičně považována za určitý nástroj pro včasné varování a předcházení konfliktům, ale rovněž zvládání krizí a postkonfliktní obnovu (Istanbul Document 1999).

V případě aktivace OBSE hrají zásadní roli rozhodovací orgány. V hierarchii orgánů jsou nejvyššími Summit (jako nepravidelné setkávání hlav účastnických států; poslední se konal v roce 2010) a zejména každoroční prosincové zasedání Rady ministrů zahraničních věcí. Tyto orgány ovšem nepřijímají rozhodnutí operativního charakteru. Operativní roli hraje Stálá rada na úrovni stálých představitelů - velvyslanců účastnických států ve Vídni. Schází se jednou týdně a zajišťuje tak kontinuitu jednání. Spadá pod ní veškerá každodenní agenda organizace, včetně rozhodování o provádění operativních aktivit.

Důležitou roli v rámci aktivace organizace jako krizového manažera hraje předsednictví disponující diplomatickými nástroji státu. Předsednický stát se ujímá své úlohy vždy na rok, stanovuje priority a zároveň koordinuje rozhodovací proces organizace. Předsednický stát se může přímo zapojovat do jednání a může sehrát úlohu zprostředkovatele. V rámci předsednictví je nejvyšším reprezentantem ministr zahraničních věcí.[6]

OBSE dále disponuje orgány, které lze považovat za výkonné. Do tzv. výkonných složek organizace můžeme zařadit Sekretariát ve Vídni a úřad Generálního tajemníka OBSE. Sekretariát i Generální tajemník přitom poskytují podporu a asistenci předsednické zemi a spolu s ní koordinují každodenní práci a chod organizace.[7]

Součástí operativní činnosti OBSE je především činnost jejích zastoupení, kanceláří a dlouhodobých misí (tzv. „field operations", česky „polní mise", v textu je používán akademicky přijatelnější termín „operace v terénu") v jednotlivých účastnických státech. Dlouhodobé operace v terénu jsou nejvýznamnějším a nejviditelnějším nástrojem OBSE v její operativní činnosti. Důraz je kladen na prevenci a utlumování krizí a pozornost je

6 Fungujícím a spolupracujícím institutem je tzv. Trojka sestávající z předsednictví pro daný rok, předsednictví předcházejícího a následujícího. V roce 2013 byla předsednickým státem Ukrajina, v roce 2014 Švýcarsko, v roce 2015 Srbsko a v roce 2016 je předsednickým státem Německo.

7 K výkonným orgánům se řadí rovněž autonomní instituce jako Vysoký komisař pro národnostní menšiny (VKNM), Úřad pro demokratické instituce a lidská práva ve Varšavě (ÚDILP, k jeho nejvýznamnějším a nejvíce diskutovaným aktivitám patří podpora a monitoring demokratických voleb prostřednictvím různých krátkodobých pozorovatelských misí) a Představitel pro svobodu médií (podporuje působení nezávislých a objektivních médií jako předpokladu jakékoliv demokratické společnosti). Tyto instituce ovšem nehrají zásadní roli v operativních aktivitách a (s určitou výjimkou VKNM) spočívá jejich hlavní role v dlouhodobé stabilizaci. Aktivitami VKNM se následující text v případě ukrajinské krize dále nezabývá, přestože jeho aktivity byly v devadesátých letech na Ukrajině považovány za úspěšné, včetně řešení statusu Krymu (Kulyk 2002). V době ukrajinské krize hrál ovšem jako nástroj prevence logicky spíše doplňkovou úlohu, působil však rovněž přímo na místě již od března 2014 (Kropatscheva 2015: 16). Zatímco aktivita VKNM je zaměřena exkluzivně na rané fáze konfliktu jako nástroj prevence (jeho mandát se nevztahuje na „hašení ohně, který již propukl"), co se týče aktivit OBSE na místě, mohou nasazovány i v jiných fázích konfliktu.

rovněž věnována jejich následnému řešení (Evers 2011: 29). OBSE si pomocí těchto misí zajišťuje svoji přítomnost a v přenesené podobě rovněž přítomnost mezinárodního společenství v oblastech napětí. Dostává se jí tak minimálně šance získat relevantní objektivní informace a podpořit nebo zprostředkovat politický dialog přímo na místě. Operace v terénu nemají v dokumentech OBSE definovány obecný rámec.[8] Každá mise OBSE je specifická s individuálně přijatým mandátem Stálé rady. Potvrzuje se to v jejím názvu, činnosti i rozsahu. Přestože jsou mise vysílány z různých důvodů, mají vždy za úkol napomáhat hostitelskému státu zlepšit jeho schopnosti plnit závazky OBSE a podporují demokratizační proces (Ghebali 2005b: 11).

Významným rysem aktivit OBSE v terénu je rovněž propojení konkrétního konfliktu s obecnými hodnotami přijatými v rámci OBSE. Co se týče vztahu aktivit na místě ke konfliktnímu cyklu, mohou být rozlišeny v podstatě tři typy misí: prevence konfliktu, řešení konfliktu a postkonfliktní obnovu (Ghebali 2005b: 11). Jiní autoři rozlišují mise včasného varování, včasné akce a řešení konfliktů, dále mise postkonfliktní obnovy a konečně mise ve vyvíjejících se přechodových situacích (Zellner 2005: 36–42). Pojem dlouhodobé mise lze chápat spíše jako společný rámec, který je reprezentován komplexním zapojením jednotlivých institucí OBSE a jejich koordinací.

Dříve než je mise realizována, musí být splněny tři podmínky: se přijímajícím státem musí být uzavřeno Memorandum o porozumění a Stálou radou musí být schválen mandát a rozpočet operace v terénu. Mandáty jsou přijímány zpravidla na šest nebo dvanáct měsíců, v případě nutnosti musí být Stálou radou prodlouženy. Operace jsou vedeny vedoucím mise, vedoucím úřadu, nebo vedoucím střediska, kteří jsou jmenováni předsednictvím. Předsednickému státu se také zodpovídají a informují jej o průběhu mise, stejně informují Stálou radu – tedy všechny účastnické státy.

Všechny aktivity OBSE na místě fungují jako významný zdroj informací nejen pro organizaci, ale i pro účastnické státy. Jejich relevance do značné míry nezávisí na schopnostech mise, ale na vnějších okolnostech. Lze konstatovat, že důsledkem všeobecného mandátu je vysoká míra autonomie aktivit misí. Vedoucí misí tak mají poměrně značnou volnost při řízení každodenní činnosti v terénu, pokud je slučitelná s mandátem mise. To jim umožňuje jednat flexibilně a přizpůsobovat se měnícím se podmínkám (Evers, Kahl, Zellner 2005: 56). Personál misí je navrhován a formálně delegován jednotlivými státy. Jmenování jednotlivými státy může způsobit potíže, pokud by se prokázalo, že neodpovídá potřebným standardům. Státy tak ovšem mají jedinečnou možnost vyslat do misí své lidi a být tak zapojeny na místě.

1.3 Kořeny krize na Ukrajině a její eskalace do války

Vstup OBSE do ukrajinské krize se musel vyrovnat s dramatickým a rychlým vývojem krize na Ukrajině. Ukrajina se nachází v geopolitickém prostoru, který historicky

8 Rozsah a mandáty misí se postupně vyvíjel a ohledem na vývoj situace na evropském kontinentu po roce 1992. Důležitou úlohu sehrály zejména zkušenosti z neúspěšných pokusů řešit ozbrojené konflikty na území bývalé Jugoslávie a bývalého SSSR. Již v roce 1991 byla v Moskvě na konferenci o lidské dimenzi sjednána možnost účastnických států pozvat mise expertů zejména s cílem umožnit monitorování situace. Mise rovněž mohly nabízet dobré služby a zprostředkovávat. Po roce 1992 byla tato myšlenka přetransformována v možnost vysílat dlouhodobé mise.

významně ovlivňovalo jak Rusko, tak Západ. Na počátku 21. století prošla Ukrajina dramatickým a turbulentním vývojem, který do značné míry ukazuje na rozpolcenost Ukrajiny jakožto hraniční území dvou sociokulturních systémů. Mnozí autoři (Pirie 1996, van Zon 2001, Larrabee 2010, Götz 2015, Manoli 2015) rovněž uvádí, že etnické a jazykové hranice se relativně přesně odráží i v geopolitickém vnímání příslušnosti Ukrajiny do západního či ruského sociokulturního prostoru, což je patrné mimo jiné při analýze volebních výsledků, které do jisté míry ukazují i geopolitické zájmy hlavních aktérů na Ukrajině (reprezentovaných zejména Evropskou unií a Ruskem). Konflikt na Ukrajině tak má výrazně hlubší kořeny než současná krize, jejíž analýzou se zabývá tento článek (viz Fisher 2014, Magosci 1996, Yekelchyk 2006) a je možno jej například vysledovat již ve výsledcích prezidentských voleb z roku 2004, kde bylo možno pozorovat určitou geopolitickou hranici mezi oblastmi podporující jednotlivé prezidentské kandidáty – proruský kandidát Viktor Janukovyč získal většinu hlasů v oblasti hovořící převážně rusky, zatímco prozápadní kandidát Viktor Juščenko získal většinu hlasů v západní Ukrajině. Podobné trendy lze pozorovat i při analýze výsledků prezidentských voleb z roku 2010, kdy proevropsky orientovaná Julia Timošenková získala většinu hlasů na západě Ukrajiny, zatímco východ země podporoval podobně jako v roce 2004 prorusky orientovaného Janukovyče (podrobněji viz Bloom, Shulman 2011 či Lukinova, Myagkov, Ordeshook 2011).

Vlastním spouštěčem krize bylo rozhodnutí ukrajinského prezidenta Janukovyče odmítnout podepsat dlouho připravovanou Asociační dohodu s Evropskou unií (Summit EU 2008, Kuzmin and Maksymenko 2012). Konflikt na Ukrajině tak měl od svého počátku v listopadu 2013 ve svých projevech silnou mezinárodní dimenzi, neboť se v něm angažovaly jak Rusko, tak Evropská unie a diplomaticky se zapojily i USA. Namísto podepsání Asociační dohody s EU symbolicky přibližující Ukrajinu k Západu a Evropě se totiž Janukovyč přiklonil k Rusku rozhodnutím o podepsání dohody o ruské půjčce Ukrajině. Následné demonstrace na kyjevském náměstí nezávislosti (Majdanu) však, kromě boje proti korupci a diktatuře, požadovaly podpis Asociační dohody chápané jako uznání prozápadní a proevropské orientace ukrajinské zahraniční politiky. Vyvrcholením demonstrací byl požadavek na odchod prezidenta Janukovyče v únoru 2014. To již vypuklo násilí, přibývali zranění a mrtví. Protesty vyvrcholily koncem února 2014, kdy prezident Janukovyč uprchl z Ukrajiny a demonstranti obsadili vládní budovy. S tímto převratem, chápaným v kontextu podpory přibližování Ukrajiny k Západu a EU, nesouhlasily regiony na východě Ukrajiny, které jsou tradičně osídleny rusky hovořícím obyvatelstvem a mají hlubší vztah k Ruské federaci než k západní Evropě (Pirie 1996: 1085 – 1092).

K vyostření situace na Ukrajině dále došlo v souvislosti s anexí Krymského poloostrova Ruskou federací v březnu 2014. Ruská federace, argumentující obavou o bezpečnost ruské menšiny na Krymu v souvislosti s převratem v Kyjevě, postupně za pomoci údajných dobrovolníků (ve skutečnosti členů ruských speciálních sil) obsadila klíčová místa na Krymu. Ruské anexi předcházelo „referendum", které se konalo dne 16. března 2014 a ve kterém se většina krymského obyvatelstva vyslovila pro nezávislost Krymu. Toto „referendum" nebylo uznáno a rovněž jeho výsledky zpochybňovány, včetně např. Rady při úřadu prezidenta Ruské federace pro rozvoj občanské společnosti a lidských práv (Проблемы жителей Крыма 2014). Na základě výsledků referenda však byl Krym následně 18. března 2014 připojen k Ruské federaci. Legitimita referenda i následného připojení Krymu k Ruské federaci byly předmětem kritiky zejména západních institucí, politiků a nevládních organizací a až na výjimky nebyly výsledky referenda ani následné

kroky Ruské federace mezinárodním společenstvím uznány (Kropatcheva 2015). V reakci na situaci na Krymu a na východě Ukrajiny zavedly Evropská unie i USA sérii sankcí vůči Ruské federaci, nicméně navzdory těmto opatřením zůstává Krym v současnosti i nadále pod kontrolou Ruské federace.

V říjnu 2014 proběhly na Ukrajině předčasné parlamentní volby, v nichž proti sobě stanulo celkem 29 politických stran a subjektů, z nichž k nejvýznamnějším patřili Blok Petra Porošenka, Lidová fronta a dále opoziční kandidáti. Vítězem voleb se stala prozápadní strana Petra Porošenka se ziskem 132 ze 423 mandátů, následovaná nezávislými kandidáty a Lidovou frontou. Na východě země (v Doněcké a Luhanské oblasti a v Charkovské oblasti, Záporoží a Dněpropetrovsku) naopak zvítězil proruský Opoziční blok, nikde však nezískal více než 40% hlasů. Bez ohledu na parlamentní volby a jejich výsledky se však nepodařilo ukončit protesty na východě Ukrajiny. Zejména v Doněcké a Luhanské oblasti, které byly již od jara 2014 pod kontrolou proruských „separatistů“[9]. V tzv. referendu, které proběhlo v tzv. „Doněcké lidové republice“ a tzv. „Luhanské lidové republice“ v květnu 2014, se podle „separatistů“ naprostá většina obyvatelstva vyjádřila pro nezávislost obou „republik“. Ukrajina, ani další západní státy legitimitu těchto referend neuznaly. Situace na východě Ukrajiny tak zůstává i nadále velmi napjatá bez ohledu na několikerá příměří, která byla v oblasti vyhlášena (Ericson, Zeager 2015). Diplomatické snahy o deeskalaci konfliktu nakonec umožnily alespoň podpis tzv. Minských dohod a v podstatě zmražení konfliktu, který je ovšem nadále v zónách styku charakteristický porušováním příměří a občasným nasazením těžkých zbraní. Válka na východě Ukrajiny si přitom od dubna 2014 do března 2016 vyžádala podle OSN 9,160 obětí (Cumming-Bruce 2016).

2. Aktivizace OBSE a její vstup do deeskalace války na Ukrajině v rámci OBSE

Po rozpadu SSSR a vzniku nezávislé Ukrajiny bylo zřejmé, že její úspěšná stabilizace, obzvláště s ohledem na menšinovou problematiku a otázku autonomie Krymu, nemůže probíhat bez vnější asistence. Na stabilizaci se podílela již v devadesátých letech nejprve KBSE (předchůdkyně OBSE) a poté OBSE. Po celou dobu zde bylo ponecháno kontinuální zastoupení organizace (Oberschmidt 2002). Jednalo se zejména o aktivity Vysokého komisaře pro národnostní menšiny (Kulyk 2002) a dlouhodobou misi OBSE v letech 1994-1999 zabývající se primárně problematikou Krymu (Welberts 1998: 123–134). Situace se zdánlivě uklidňovala a zdálo se, že není potřeba dodatečných aktivit ze strany OBSE.

Začátek krize na Ukrajině postavil OBSE do velmi specifické situace. V roce 2013 byla Ukrajina předsednickým státem OBSE a každoroční prosincové zasedání ministerské rady OBSE se konalo v Kyjevě. V té době již plně probíhaly události na Majdanu. Ministři zahraničních věcí účastnických států OBSE tak byli se situací v ulicích Kyjeva konfrontováni přímo. Kropatscheva přitom konstatuje, že OBSE prostřednictvím generálního tajemníka nabídla již v této době Ukrajině využití mechanismu řešení konfliktu. Ukrajina ovšem jakékoliv zprostředkování ze strany OBSE odmítla. Rusko navíc aktivizaci OBSE přímo odmítalo a kritizovalo organizaci (a zároveň mnohé účastnické

9 Termín separatisté je oficiálně používán RB OSN, vzhledem k přístupu Ukrajiny je tento termín uváděn v uvozovkách.

státy OBSE) za aplikaci tzv. „dvojích standardů“ a přímé podpory aktivistů Majdanu (Kropatscheva 2015: 16).

Aktivace OBSE byla nakonec umožněna až v roce 2014 díky některým účastnickým státům a rychlé a flexibilní reakci byrokracie OBSE ve Vídni (Sammut, D'Urso 2015). Zásadní úlohu však hrálo švýcarské předsednictví v roce 2014 (Nünlist 2015). Švýcarsko otázku Ukrajiny pravidelně aktivně otevíralo od samého počátku svého předsednictví a jmenovalo zmocněnce předsedy OBSE pro Ukrajinu[10] (Greminger 2014). Ukázalo se, že v kritické situaci v evropském prostoru došlo k aktivaci OBSE jednak jako fóra pro inklusivní dialog (v rámci Stálé rady OBSE) a následně byla zahájena diskuse o možné aktivaci OBSE jako nástroje pro konfliktní management umožňující mezinárodní angažovanost v konfliktu. Vzhledem k postoji Ruska však byla z tohoto dialogu zcela vyloučena otázka Krymu, takže anexe Krymu proběhala zcela bez možnosti jakékoliv regulace ze strany OBSE.

Situace na východě Ukrajiny postupně eskalovala od března 2014 a od dubna zde vypukal ozbrojený konflikt. Mnohé účastnické státy OBSE měly obavy, že se jej přímo účastní Rusko. Proto se 18 účastnických států OBSE (všichni členové NATO, včetně České republiky) jednostranně rozhodlo vyslat na Ukrajinu neozbrojené vojenské představitele na základě Kapitoly III Vídeňského dokumentu o opatřeních k posílení důvěry a bezpečnosti z roku 2011. Celkem bylo vysláno 35 neozbrojených vojenských představitelů (Sammut, D'Urso 2015). Vídeňský dokument přitom umožňuje aktivovat mechanismus konzultací a spolupráce v případě neobvyklých vojenských činností.[11] Mechanismus tak byl aktivován vůbec poprvé v historii OBSE. V té době již byl ovšem zcela zamezen případný vstup pozorovatelů na Krym, což předznamenalo omezení pro jakékoliv budoucí aktivity OBSE. OBSE de facto musela respektovat skutečnost, že došlo k separaci Krymu. Vzhledem k blokaci Ruska již nebylo fakticky možné v rámci OBSE situaci na Krymu řešit, a to bez ohledu na skutečnost, že všechny ostatní účastnické státy OBSE nadále považovaly a považují Krym za integrální součást Ukrajiny (Götz 2015).

Podobně jako ostatní mezinárodní organizace nebyla OBSE schopna zabránit eskalaci konfliktu do války a ani anexi Krymu. Nabízela se alespoň možnost využití nasazení dlouhodobých nástrojů OBSE – tedy vyslání dlouhodobé mise. Na Ukrajině již působil Projektový koordinátor a účastnické státy se rychle shodly na vyslání Zvláštní pozorovatelské mise a pozorovatelské mise na rusko-ukrajinské hranici. Rusko bylo přitom tlačeno k umožnění této mise členskými státy EU, které upozorňovaly na případnou možnost vyslání mise na Ukrajinu pod hlavičkou EU (v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky EU). OBSE rovněž sehrála částečně úlohu mediátora a umožnila symbolicky důležité zastřešení dialogu mezi Ruskem a Ukrajinou ohledně deeskalace (v podstatě

10 Stal se jím Tim Guldimann.

11 Vídeňský dokument konstatuje: „Účastnické státy budou spolu, v souladu s následujícími ustanoveními, navzájem konzultovat a spolupracovat v případě jakékoliv vojensky význačné, 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 2011)

zmražení konfliktu) a stabilizace situace na východě Ukrajiny, neboť se stala součástí Třístranné kontaktní skupiny.

2.1 Projektový koordinátor

OBSE již byla na Ukrajině částečně přítomna v době eskalace ukrajinské krize. OBSE získala nejvýznamnější dlouhodobou zkušenost během monitorovací mise na Krymu v období 1994 – 1999, jejímž úkolem bylo pracovat na předcházení konfliktů a krizovém managementu (Welberts 1998: 123–134). Na tyto aktivity navázal projektový koordinátor na Ukrajině v podstatě jako zvláštní označení dlouhodobé mise pod hlavičkou OBSE (Oberschmidt 2002). Mandát byl přijat v létě 1999 rozhodnutím Stálé rady č. 295 (OSCE 1999b) a kodifikován dohodou OBSE a Ukrajiny (OSCE 1999a). Mandát Projektového koordinátora spočívá zejména v plánování, realizaci a monitoringu jednotlivých projektů probíhajících v rámci celého území Ukrajiny. Projekty jsou založeny na úzké spolupráci a koordinaci OBSE, ukrajinských orgánů na různých úrovních státní správy a nevládního sektoru. Obsahově pokrývají široké spektrum aktivit, v praxi se však zaměřují především na tři prioritní oblasti: demokratizace a dobré vládnutí, právní stát a lidská práva a průřezové témata propojující ekonomické, environmentální a politicko-vojenské aspekty bezpečnosti (OSCE 2012).

Přestože tato mise nebyla vytvořena jako přímá reakce na ukrajinskou krizi, její geneze svědčí o vědomí konfliktního potenciálu na Ukrajině (včetně otázky Krymu) mezi účastnickými státy OBSE. Aktivity projektového koordinátora samozřejmě reagovaly na eskalovanou krizi a následnou válku. Projektový koordinátor například poskytoval školení pro personál zodpovědný za organizaci a průběh prezidentských a parlamentních voleb v roce 2014, bylo rovněž zorganizováno několik informačních kampaní (kampaně vyzývající k účasti na místních volbách proběhla rovněž v roce 2015) (OSCE 2015h). Mise pomáhá místním autoritám při vytváření a zkvalitňování legislativního systému, spolupráce probíhá například na Národním akčním plánu k Rozhodnutí OSN č. 1325 o ženách, míru a bezpečnosti (OSCE 2015f).

Projektový koordinátor OBSE rovněž organizoval školení za účelem posílení právního státu a zamezení porušování lidských práv určená zejména pro ukrajinské soudce a advokáty. Projektový koordinátor se rovněž zapojil do dalších aktivit, nyní přímo reagujících na důsledky násilného konfliktu, jako například informační kampaně a publikování příruček s bezpečnostními pravidly pro obyvatele týkající se nevybuchlé munice na území Ukrajiny (OSCE 2015f) nebo spolupráci s ukrajinskou vládou na policejní reformě a poskytování školení novým členům policejního personálu OSCE (OSCE 2015b). To svědčí o určité flexibilitě přijatého mandátu a schopnosti reakce orgánů i personálu OBSE na požadavky v souvislosti s dopady krize. Projektový koordinátor tedy nebyl zapojen přímo do řešení konfliktu, ale jeho aktivity mají napomáhat stabilizaci po jeho násilné fázi. Projektový koordinátor navíc podporuje všechny aktivity Zvláštní pozorovatelské mise rozmístěné na Ukrajinu v roce 2014.

2.2 Zvláštní pozorovatelská mise na Ukrajině

Vyslání Zvláštní pozorovatelské mise je odpovědí na obavy z eskalace konfliktu a války na východní Ukrajině. Její mandát umožnil alespoň dlouhodobou přítomnost

mezinárodního společenství v místech, kde skutečně probíhalo násilí. Mandát mise vychází z rozhodnutí Stálé rady č. 1117 o nasazení Zvláštní pozorovatelské mise na Ukrajině (OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, SMM), na němž se konsenzem dohodlo všech 57 účastnických států OBSE (OSCE 2014b).[12] Mise byla vyslána na základě požadavku Ukrajiny. Přestože se všechny státy shodovaly na nutnosti vyslání mise, existovaly značné rozdíly zdůvodnění jejího vyslání. Nejlépe to prezentují interpretativní stanoviska Ukrajiny (podporované mnohými účastnickými státy OBSE) a Ruska. Ukrajina ve svém stanovisku považovala rozhodnutí o vyslání mise jako reakci OBSE na vojenskou agresi Ruské federace a následnou anexi Autonomní republiky Krym. Bylo zdůrazněno, že Ukrajina (a jí podporující účastnické státy OBSE) nadále považuje Krym za integrální část svého teritoria. Ruská federace podle tohoto stanoviska porušila nejdůležitější normy mezinárodního práva, Závěrečný akt KBSE, bilaterální i multilaterální smlouvy, které garantují územní integritu, neporušitelnost hranic a nevměšování se do vnitřních záležitostí Ukrajiny (OSCE 2014b). Na druhou stranu Rusko ve svém interpretativním stanovisku očekávaně zdůraznilo, že dle jeho názoru je geograficky rozmístění mise omezeno, neboť Republika Krym a Sevastopol se staly integrální částí Ruské federace (OSCE 2014b).

Mandát mise tak oficiálně pokrývá celé území Ukrajiny, ale z předchozího je zřejmé, že není reálně připuštěna na Krym, který Rusko považuje svoji součást. Jedná se nepochybně o vynucený kompromis respektující danou situaci. Navzdory rychlému zhoršování vztahů mezi Západem a Ruskem a Ukrajinou a Ruskem, nárůstu používání nepřátelské a nenávistné rétoriky a omezení či úplného přerušení řady komunikačních kanálů v době uvalení sankcí tak bylo v rámci OBSE možno dosáhnout dohody konsensem, a to bez ohledu na nemožnost najít řešení ohledně statusu Krymu (Kropatscheva 2015: 17), a bez ohledu na skutečnost, že Rusko již nebylo považováno za spolehlivého partnera (Shelest 2015). OBSE navíc při vyslání mise musela prokázat akceschopnost, když první pozorovatele nasadila do 24 hodin po udělení mandátu (Lehne 2015). OBSE přitom v podstatě nebyla připravena na takovou situaci, a to ani personálně ani finančně a vše muselo být řešeno ve spolupráci se Střediskem prevence konfliktů OBSE a účastnických států (Dunay 2014: 21). Nejvíce pozorovatelů je od počátku rozmístěno v okolí tzv. linie kontaktu a v Donbasu, především v Luhanské a Doněcké oblasti.

Mandát mise je ovšem poměrně restriktivní, pokud jde o možnosti aktivity pozorovatelů (Ivan 2015). Jedná se čistě o civilní misi a schopnost monitorovat na místě jednoznačně závisí na vůli ukrajinské strany a „separatistů" kooperovat na místě. Cílem mise, jež má být ve svém působení objektivní a nestranná, je v širším měřítku udržovat stabilitu na území Ukrajiny, snižovat napětí a zprostředkovávat dialog (zejména mezi všemi stranami konfliktu na východě Ukrajiny). Mise monitoruje a podporuje implementaci všech principů a závazků OBSE a podporuje spolupráci mezi výkonnými strukturami OBSE,

12 Hlavní sídlo mise OBSE je v Kyjevě a jejím vedoucím byl jmenován Ertugrul Apakan. Mandát musel být již několikrát prodloužen. Personál mise sestává z několika stovek neozbrojených pozorovatelů (počet byl v první polovině roku 2015 navyšován). Navýšení maximálního počtu rozmístěného personálu bylo ohraničeno hranicí 1000 pozorovatelů (OSCE 2015g). V roce 2016 byl ovšem nakonec dosažen počet cca 800 pozorovatelů, přičemž mise ovšem dosáhla celkového počtu 1300 pracovníků. Mandát mise byl přitom prodloužen do března 2017 (MZV 2016).

relevantními aktéry mezinárodního společenství a vnitrostátními ukrajinskými orgány (OSCE 2014b). Mandát mise je zcela specifický a vzhledem k aktivitám jejích členů jej lze považovat za hybridní (Goda, Tytarchuk, Khylko 2016: 89).

Nejvíce sledovaným úkolem mise je shromažďování informací o bezpečnostní situaci v oblasti a publikování pravidelných denních, týdenních a tematických zpráv. Zprávy obsahují přehled bezpečnostní situace v oblasti, zachycují zejména konkrétní bezpečnostní incidenty, případné porušování příměří a informují, zda byl ohrožen personál mise (OSCE 2016b). Mezi její hlavní úkoly mimo pozorování a informování o bezpečnostní situaci v oblasti patří podpora a monitoring implementace tzv. Minských dohod (viz dále). S tím souvisí zejména pozorování vývoje konfliktu mezi ukrajinskou armádou a „separatistickými" silami, dodržování příměří a klidu zbraní a kontrola stahování zbraní z tzv. bezpečnostní zóny. Zprávy o vývoji vydává mise pravidelně každý den.

Mise ovšem nedisponuje sankčním mechanismem v případě, že závazky nejsou plněny a ani žádnými prostředky k vynucení spolupráce. Je mnohdy konfrontována s neochotou dostat se rychle do oblastí, kde dochází ke střelbě a porušování závazků. Od rozmístění mise došlo ke dvěma případům zajetí pozorovatelů, bylo zaznamenáno zapálení automobilů patřících misi i výhružná střelba do vzduchu ve východních oblastech ovládaných „separatisty". Personál mise se navíc v oblastech, které nejsou pod kontrolou ukrajinské vlády, často potýká s omezením přístupu do určitých oblastí. Mise se v oblasti mimo kontrolu ukrajinské vlády potýká často s nepřátelským postojem ze strany místního obyvatelstva. Prioritou mise přitom je zajištění bezpečnosti pozorovatelů OBSE. Tím je významně limitována schopnost mise komplexně a úplně referovat o bezpečnostní situaci (Ivan 2015), avšak i přesto může být mise v podstatě považována za „oči a uši mezinárodního společenství" (Sammut, D'Urso 2015).

Sledování bezpečnostní situace a pravidelné informování o ní je důležité zejména v případě, kdy je do oběhu informací silně zapojena propaganda. Mise rovněž monitoruje humanitární situaci v oblasti a zprostředkovává dialog mezi místními autoritami a humanitárními organizacemi. Okrajově asistuje při opravách a rekonstrukčních pracích. V lidskoprávní oblasti spolupracuje s mediální sférou a monitoruje činnost a aktivity tzv. Společného centra pro kontrolu a koordinaci, v němž působí pracovníci z Ukrajiny i Ruska (OSCE 2015f). V létě 2014 mise zprostředkovávala přístup mezinárodních expertů na místo sestřeleného malajsijského letu MH17 (Greminger 2014).

Kromě zpráv o vývoji bezpečnostní situace jsou rovněž vydávány tematické zprávy, které jsou publikovány ad hoc ke konkrétním aspektům vývoje. Jako příklad lze uvést zprávu o dopadu krize na západní regiony země, zprávu o přístupu obyvatel k vodním zdrojům v Luhanské a Doněcké oblasti nebo zprávu zaměřenou na vývoj občanské společnosti (OSCE 2015i).

Zvláštní pozorovatelská mise OBSE se stala asi nejvíce viditelným přímým zapojením mezinárodního společenství do konfliktu na Ukrajině. Zajištění nezávislosti a nestrannosti mise není jednoduchou záležitostí. Mise musí manévrovat na politickém a diplomatickém „minovém poli" - balancuje mezi nutností zajistit souhlas Ruska s její existencí a aktivitou na místě a nutností zamezit oslabení její kredibility a neutrality ze strany Ruska (Sammut, D'Urso 2015). Je zajímavé, že Rusko misi často obviňuje ze zaujatosti pro ukrajinskou stranu (opět se hovoří o „dvojích standardech"). Ruský velvyslanec při OBSE například na jednání Stálé rady dne 8. října 2015 trval na tom, „aby pozorovatelé OBSE přísně dodržovali princip identického přístupu k oběma stranám konfliktu"

(Delegation of the Russian Federation 2015). Dále konstatoval, že „v některých zprávách je výrazný rozdíl mezi informacemi, které jsou poskytnuty ke stejným typům porušení (Minských dohod) ze strany kyjevských bezpečnostních sil a ze strany povstalců" (Delegation of the Russian Federation 2015). Je to ovšem rovněž Rusko, které nepřipustí, aby mechanismy monitoringu, které nejsou samy o sobě schopny řešit jakýkoliv problém, byly doplněny rozmístěním policejní nebo dokonce vojenské mírové mise. Monitorovací mise OBSE poté plní úlohu částečného „civilního peacekeepingu" (Goda, Tytarchuk, Khylko 2016: 88).

2.3 Pozorovatelská mise na rusko-ukrajinské hranici

Jelikož se ozbrojený konflikt odehrával přímo na hranicích Ruska, bylo rovněž zřejmé, že by bylo vhodné alespoň formálně zvýšit transparentnost ukrajinsko-ruské hranice, neboť ukrajinská vláda ztratila v průběhu krize kontrolu nad důležitou částí hranice (cca 400 km) a oblast i hranici fakticky kontrolují „separatisté". Stálá rada proto v červenci 2014 rozhodla o vyslání další mise pod hlavičkou OBSE. Mandát tzv. Pozorovatelské mise na dvou ruských kontrolních stanovištích Gukovo a Doněck (Observer Mission to the two Russian checkpoints of Gukovo and Donetsk) (OSCE 2014c) umožňuje monitoring na dvou přechodech na ukrajinsko-ruské hranici.

Rozhodnutí o vyslání mise přitom navázalo na tzv. Berlínskou deklaraci, kterou začátkem července 2014 přijali ministři zahraničí Německa, Francie, Ukrajiny a Ruska (OSCE 2014a). Důvodem vyslání mise byly mimo jiné obavy ze zneužití ruských humanitárních konvojů pro dodávky technické vojenské podpory „separatistickým" silám (Daugirdas, Mortenson 2015). Personálně se jedná o velmi malou misi, jíž se účastní pouze kolem 20 pozorovatelů. Informace o dění jsou opět k dispozici všem účastnickým státům OBSE. Mise měla umožnit snižování napětí a udržování stability v momentě, kdy ukrajinské bezpečnostní složky objektivně nemohou převzít kontrolu samostatně, a podle názoru některých států hrozila přímá invaze ruských vojsk (Nünlist 2015). Mise tak alespoň symbolicky upozorňuje na jejich nepřítomnost nezávislým dohledem v geograficky velmi limitovaném rozsahu dvou přechodů. Stejně jako u předchozí mise je v mandátu zdůrazněno, že mise operuje na základě principu nestrannosti, s důrazem na transparentnost aktivit mise. Informace shromážděné kontinuálním pozorováním jsou pravidelně publikovány ve zprávách (OSCE 2015j).

Prodloužení mandátu je zatím, stejně jako v případě Zvláštní pozorovatelské mise, bez potíží odsouhlasováno Stálou radou. Na druhou stranu Rusko dlouhodobě blokuje snahu některých účastnických států OBSE o územní rozšíření mandátu na rozsáhlejší úsek hranice s tím, že by se vztahoval rovněž na další nově zřízené kontrolní stanoviště. Napomohlo by to postupně monitorovat dění na linii celé hranice a tak přispět k budování důvěry. Reálný přínos mise ke stabilizaci situace a k řešení krize je tedy zatím spíše omezený, ale nezpochybnitelný s ohledem na význam těchto dvou přechodů pro transit mezi územím neuznaných „separatistických republik" a Ruskem (Lehne 2015).

2.4 OBSE v Třístranné kontaktní skupině

V předchozích případech byla OBSE využita jako nástroj umožňující stabilizaci a potenciální regulaci konfliktu na místě. Její potenciál dialogu v rámci jednotlivých orgánů

byl ovšem využit i v rámci zastřešení jednání, facilitace a dokonce určité mediace mezi aktéry konfliktu (Dunay 2014: 21). V rámci pokusů o politické řešení krize vzniklo několik politických formátů, které však nebyly efektivní. Rusko nebylo ochotno akceptovat významnější (nebo spíše jakoukoliv) roli Polska a proto nemohl být v jednání Ruskem využit tzv. Výmarský trojúhelník zahraničních ministrů Německa, Francie a Polska, který v době Majdanu vyjednal dohodu s tehdejším ukrajinským prezidentem Janukovyčem. První formát vznikl v dubnu 2014 jako tzv. Ženevský formát (ministři zahraničí USA, Ruska, Ukrajiny a EU), ale jednání nepřinesla žádné konkrétní výsledky, které by mohly přispět deeskalaci konfliktu (Kostanyan, Meister 2016). Rusko zřejmě nebylo připraveno připustit zřetelnější diplomatickou roli USA ani EU.

Na druhou stranu si západní státy uvědomovaly, že bez jednání s Ruskem není stabilizace a případné řešení konfliktu možné. Stěžejním se v tomto ohledu stal tzv. Normandský formát tvořený Německem, Francií, Ruskem a Ukrajinou, který o deeskalaci jedná pravidelně od léta 2014. Ukázalo se ovšem jako vhodné zapojit do dialogu mezinárodní organizace. OBSE k tomu nabízelo vhodnou platformu, zejména jako prostředník přímého dialogu mezi Ruskem a Ukrajinou. OBSE se v tomto ohledu stalo „menším zlem" (Dunay 2014: 17). V červnu 2014 byl proto vytvořen další diplomatický formát a vznikla tzv. Třístranná kontaktní skupina (Trilateral Contact Group) složená ze zástupců Ruska, Ukrajiny a OBSE. Těchto jednání se zúčastnili rovněž zástupci dvou neuznaných „separatistických republik". Do jednání tedy byly zapojeny nejen státy a zástupci mezinárodní organizace,[13] ale rovněž dva nestátní aktéři („pseudostáty") (Dunay 2014). Pro úspěch formátu bylo rovněž důležité, že Rusko i Ukrajina jsou v OBSE rovnocenní aktéři.

V rámci tohoto formátu byly dohodnuty a podepsány nejvýznamnější dokumenty otevírající cestu k deeskalaci, stabilizaci a postupnému řešení krize, tzv. Minské protokoly. Nejprve byl v září 2014 podepsán Protokol o výsledcích konzultací Trojstranné kontaktní skupiny (podepsaný proto zástupcem Ukrajiny, Ruska a OBSE, ale podepsali jej rovněž neoficiální „zástupci" ze dvou „separatistických republik" Zacharčenko a Plotnickij) (Minsk Protocol 2014). O několik dní později bylo v Minsku podepsáno další Memorandum zabývající se již konkrétními opatřeními v rámci příměří. Zejména bylo požadováno okamžité zastavení palby, monitoring příměří ze strany OBSE a decentralizaci moci na Ukrajině s důrazem na samosprávu Doněcké a Luhanské oblasti Ukrajiny.

Protokoly přisoudily zmíněné Zvláštní pozorovatelské misi OBSE nové úkoly spojené zejména s monitorováním klidu zbraní. Příměří na východě Ukrajiny však nebylo dodržováno[14] a kompletně zkolabovalo v bitvě o Debaltsevo v lednu 2015. Na druhou stranu alespoň nedošlo k dalšímu geografickému rozšíření konfliktu. Aby bylo zabráněno další eskalaci, byla zahájena další intenzivní jednání tzv. Normandského formátu, která měla napomoci řešení precizací a zahrnutím inovovaných závazků.

V únoru 2015 byl proto Třístrannou kontaktní skupinou přijat tzv. Balík opatření pro implementaci Minských dohod (tzv. Minsk II). Opětovně byla zdůrazněna nutnost okamžitého dodržování klidu zbraní a stažení těžkých zbraní z linie kontaktu, především však byly přijaty další politické a právní kroky k vyřešení krize včetně praktické

13 OBSE reprezentovala vyslankyně OBSE Heidi Tagliavini, která byla jmenována švýcarským předsednictvím (Lehne 2015), následně v červnu 2015 převzal roli vyslance OBSE Martin Sajdik (OSCE 2016a).

14 Toto bylo zřejmé z hodnotících zpráv Zvláštní pozorovatelská mise.

decentralizace Ukrajiny. V rámci jednání bylo dohodnuto 13 hlavních bodů obsahujících mimo jiné dohodu o úplném příměří na východní Ukrajině, stažení těžkých zbraní a výměnu zajatců (OSCE 2015f). Strany se rovněž dohodly na konání místních voleb a nutnosti ústavní reformy. Během roku 2015 došlo skutečně k viditelnému zklidnění situace, ale zatím nebylo možné dohody plně realizovat.[15] Některá opatření na sebe navíc navazují, a proto mohou být prováděna až na základě realizace předchozích opatření (Lehne 2015). Protokoly nebyly splněny do konce roku 2015, což byl předpokládaný termín jejich realizace, snahy o jejich implementaci proto pokračovaly i v roce 2016, ale opět neúspěšně. Z 13 dohodnutých bodů nebyla téměř polovina splněna vůbec a zbývající pouze částečně. Minsk II se tímto dostal do patové situace a je otázkou, zda se jedná o realizovatelné závazky. Je otázkou zda se jedná o neschopnost stran tyto závazky naplnit, nebo nemají ani zájem o jejich plnění (Kostanyan, Meister 2016). Minské protokoly zatím tedy nejsou funkční mapou pro řešení konfliktu, ale spíše uznáním současného stavu částečně zmraženého konfliktu.

V rámci Třístranné kontaktní skupiny rovněž probíhá diskuze o vývoji bezpečnostní situace. Vzhledem ke komplexnosti projednávané problematiky byly vytvořeny čtyři pracovní podskupiny - pracovní skupina pro bezpečnost, pro politické otázky, pro humanitární otázky a pro vnitřně vysídlené osoby a uprchlíky a konečně pracovní skupina pro ekonomické otázky. Koordinátory těchto podskupin jsou vždy představitelé OBSE (OSCE 2015c). Vytvoření pracovních podskupin bylo posledním (třináctým) požadavkem Minsku II a jako jediný byl splněn. Výsledky jednání jsou však opět omezené (Kostanyan, Meister 2016).

Závěr

Kritický vývoj na Ukrajině v roce 2014 a rychlá eskalace konfliktu se stala pro OBSE jednou z největších výzev z hlediska její schopnosti být diskusním fórem, krizovým manažerem a nadále symbolicky určitým garantem míru a bezpečnosti v evropském prostoru. Kromě široké členské základny je to i specifičnost této bezpečnostní organizace využívající měkkou bezpečnost (Gariup 2009: 93), která se ukázala důvodem k její aktivaci. V rámci ukrajinské krize mohla OBSE extensivním způsobem využít své mechanismy v rámci monitoringu a rovněž zprostředkování a podpory dialogu. Byly aktivovány nástroje, ve kterých je OBSE specifická a má přidanou hodnotu a které spadají do tzv. „měkké bezpečnosti".

Ukázalo se, že pokud existuje minimální vůle účastnických států podpořená nezbytnou aktivitou orgánů OBSE, je organizace schopna fungovat dokonce i v případě již probíhajícího násilného konfliktu. Tato vůle v rámci OBSE může dokonce existovat v případě, kdy se účastnické státy mezi s sebou považují de facto za nepřátele. Dohoda může být umožněna i v případě existence antagonistických příběhů, a to s poukazem na sdílení společných norem a hodnot (Goda, Tytarchuk, Khylko 2016: 90). OBSE tím rovněž potvrdila, že nejefektivnějším příspěvkem k regionální bezpečnosti z jejího pohledu jsou operace

15 Např. Konkrétní modality uspořádání místních voleb v oblastech ovládaných separatisty mají být dohodnuty s představiteli „separatistů". O volbách je zatím obtížné reálně uvažovat, o čemž svědčí rovněž nemožnost dokončit jednání o modalitách voleb v rámci trojstranné skupiny – Ukrajina, Rusko, OBSE..

v terénu, postkonfliktní obnova a demokratizace. Z předchozího je zřejmé, že OBSE využila v rámci ukrajinské krize komplexní přístup a kombinovala úspěšně vyslání dlouhodobých misí s vyjednáváním a mediací, jak uvnitř orgánů OBSE, tak jako organizace směrem navenek. Efektivní implementace dohod a reálné řešení krize leží samozřejmě primárně na stranách konfliktu a jejich skutečné vůli se dohodnout a dohody splnit.

OBSE svojí účastí na místě a ve své roli „facilitátora" alespoň mohla přispět k budování minimální důvěry a k větší transparentnosti na obou stranách konfliktu. OBSE působila jako zprostředkovatel při jednání mezi Ruskem a Ukrajinou v rámci krize a stala se rovněž důležitým zastřešením k dojednání Minských dohod. Sehrála tak roli „čestného" zprostředkovatele, akceptovatelného ukrajinskými představiteli, ukrajinskými proruskými „separatisty", Ruskem, i západními státy. OBSE se tím stala důležitější pro účastnické státy, zvláště pro Rusko (Kropatscheva 2015: 18).

Zcela zásadní úlohu při aktivaci OBSE sehrálo její předsednictví, zejména v roce 2014, kdy OBSE předsedalo Švýcarsko. Pokud je možné konstatovat, že OBSE byla oživena, napomohly tomu rovněž silné politické závazky budované v jejím rámci několik desetiletí a označované za „acquis OBSE". Ukázalo se, že komplexní přístup k bezpečnosti je spíše výhodou a relativní operativní flexibilita a v neposlední řadě předchozí pozitivní zkušenosti s rozmisťováním dlouhodobých i krátkodobých misí pod její hlavičkou může OBSE dokonce privilegovat do postavení viditelné bezpečnostní organizace v regionu.

Tyto úspěchy jsou samozřejmě poněkud zpochybněny skutečností, že proces implementace Minských dohod nebyl a není bezproblémový a plného příměří a zastavení bojů na východě Ukrajiny se dosáhnout nepodařilo. Situace na východě Ukrajiny je navíc nadále mnohými nevládními organizacemi (OSN, Červený kříž atd.) považována za humanitární krizi, přičemž tyto organizace také dlouhodobě ukazují na porušování základních lidských práv v této oblasti. Na druhou stranu byl konflikt v podstatě zmražen a vzhledem angažovanosti mezinárodního společenství, včetně OBSE, nelze zatím předpokládat jeho další eskalaci do násilné podoby.

Literatura

BLOOM Stephen and SHULMAN Stephen (2011). Interest versus Identity: Economic Voting in Ukrainian Presidential Elections. Post-Soviet Affairs, 27(4), 410–428

DELEGATION OF THE RUSSIAN FEDERATION (2015). Statement by Mr. Alexander Lukashevich, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1070th Meeting of the OSCE Permanent Council, http://www.osce.org/pc/197821?download=true

DAUGIRDAS Kristina and MORTENSON Julian Davis (2015) United States Objects to Russia's Continued Violations of Ukraine's Territorial Sovereignty, Including by Convoys Purporting to Provide Humanitarian Aid, The American Journal of International Law, 109(1), 175–185

CUMMING-BRUCE Nick (2016). Death Toll in Ukraine Conflict Hits 9,160, U.N. Says, New York Times, https://www.nytimes.com/2016/03/04/world/europe/ukraine-death-toll-civilians.html

DUBSKÝ Zbyněk (2013). Bezpečnostní a strategická kultura OBSE. In: Eichler Jan, aj. Bezpečnostní a strategická kultura mezinárodních organizací a ČLR. Praha: Nakladatelství Oeconomica

DUNAY Pál (2014). The OSCE in the East: The Lesser Evil in Nünlist Christian and Svarin David (ed), Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis, Center for Security Studies (CSS), Zurich, 17–23

DUNAY Pál (2015), Lessons to Learn: The Effect of the Ukraine Crisis on European and Euro-Atlantic Security, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2014, Baden-Baden, 237–259

ERICSON Richard E. and ZEAGER Lester (2015). A. Ukraine Crisis 2014: A Study of Russian-Western Strategic Interaction. Peace Economics, Peace Science and Public Policy, 2015, 21.2, 153–190

EUROPEAN PARLIAMENT (2015), Briefing: Minsk peace agreement: still to be consolidated on the ground, 12 February 2015

EVERS Frank (2011): The OSCE Summit in Astana, Expectations and Results, CORE Working Paper 23, CORE Hamburk, 2011.2011

EVERS Frank, KAHL Martin and ZELLNER Wolfgang (2005). The Culture of Dialogue The OSCE Acquis 30 Years after Helsinki, CORE: Institute for Peace Research and Security Policy

FISHER, Max (2014): 9 questions about Ukraine you were too embarrassed to ask. The Washington Post, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/01/30/9-questions-about-ukraine- you-were-too-embarrassed-to-ask

GARIUP Monica (2009). European Security Culture, Language, Theory, Policy, Burlington:Ashgate

GHEBALI Victor-Yves (2005b). The OSCE Long-Term Missions Experience, 1992–2004: A Global Assessment in Ghebali, Victor-Yves, Warner, Daniel, The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues, PSIO Occasional Paper 2/2005, Geneva

GHEBALI, Victor-Yves (2005a) 'The OSCE Between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life', Policy Paper No 10, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

GLOBAL SECURITY. Ukrainian language, http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/language.htm

GODA Samuel, TYTARCHUK Oleksandr, KHYLKO Maksym (2016), International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society, IOS Press Amsterodam

GÖTZ Elias (2015). It´s geopolitic, stupid: explaining Russia´s Ukraine policy, Global Affairs, 1:1, 3–10

GREMINGER Thomas (2014), The 2014 Ukraine Crisis: Curse and Opportunity for the Swiss Chairmanship in Nünlist Christian and Svarin David (ed), Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis, Center for Security Studies (CSS), Zurich, 11–12

HELSINSKÝ DOKUMENT 1992 (pracovní překlad), (I. část) Výzva doby změn, Deklarace helsinského summitu KBSE. Mezinárodní politika 9/92, ÚMV, Praha 1992

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (2016) Report on Preliminary Examination Activities, Ukraine https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE_ENG.pdf

IVAN Paul (2015). The Ukraine crisis and the demise of the European security order, European Policy Centre, Policy Brief, 1 December 2015

KOSTANYAN Hrant and MEISTER Stefan (2016). Ukraine, Russia and the EU Breaking the deadlock in the Minsk proces, No. 423, CEPS Working Document, https://www.ceps.eu/publications/ukraine-russia-and-eu-breaking-deadlock-minsk-process

KROPATCHEVA Elena (2015). The Evolution of Russia´s OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis, Journal of Contemporary European Studies, 23:1, 6–24

KULYK Volodymyr (2002). 'Revisiting A Success Story: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994–2001', CORE Working Paper 6

KUZMIN Denys and MAKSYMENKO Iryna (2012). Analysis of the EU- Ukraine Relations in the Context of the Association Agreement and Related Documents and the EU 2014–2020 Financial Pespective, In: DEVETAK Silvio and SIRBU Olesea (Eds.): Analyses of EU- Partner Countries´ Relations: Reflections from Belarus, Moldova, Russia and Ukrajine, 2012, Center for International Studies, Department of International Relations, Odessa National University, Odessa, Ukraine

LARRABEE F. Stephen (2010). Russia, Ukraine, and Central Europe: The Return of Geopolitics, Journal of International Affairs, Spring/Summer 2010, Vol. 63, No. 2

LEHNE Stefan (2015). Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis. Carnegie Europe - Carnegie Endowment for International Peace, 22. 9. 2015, http://carnegieeurope.eu/2015/09/22/reviving-osce-european-security-and-ukraine-crisis/ii06

LEŠKA Vladimír (1997). KBSE/OBSE, Minulost, přítomnost, perspektivy. Karolinum, ÚMV, Praha

LUKINOVA Evgeniya, MYAGKOV Mikhail and ORDESHOOK Peter C. (2011). Ukraine 2010: Were Tymoshenko's Cries of Fraud Anything More Than Smoke? Post-Soviet Affairs, 27(1), 37–63

MAGOCSI Paul Robert (1996). A History of Ukraine: the Land and Its Peoples. 2. vyd. Toronto Buffalo London: University of Toronto Press Incroporated. ISBN 978-1-4426-1021-7

MANOLI Panagiota (2015), Global and regional repercussions of the Ukrainian crisis: an introduction, Southeast European and Black Sea Studies, 15(2), 121–127

MINSK PROTOCOL (2014) http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true

MYCHAJLYSZYN Natalie (1998). The OSCE in Crimea, Helsinki Monitor, 9(4), 30 – 43

MZV (2016). Zvláštní pozorovatelská mise OBSE na Ukrajině prodloužena do r. 2017, http://www.mzv.cz/mission.vienna/cz/aktuality/zvlastni_pozorovatelska_mise_obse_na.html

NÜNLIST Christian (2015). The performance of the OSCE Mission to Ukraine: a View from Switzerland, European Leadership Network, http://www.europeanleadershipnetwork.org/the-performance-of-the-osce-mission-to-ukraine-a-view-from-switzerland_2642.html

OBERSCHMIDT Randolf (2002). Improving the Effectivness of OSCE Missions. The Case of Ukraine, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael", Conflict Research Unit, August 2002, http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20020801_cru_paper_oberschmidt.pdf

OSCE (1999a). Memorandum of understanding between the Government of Ukraine and the OSCE. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/ukraine/37928

OSCE (1999b). Permanent Council Decision No. 295. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/pc/29031

OSCE (2012). Project Co-ordinator in Ukraine – Factsheet, 8 2012, http://www.osce.org/ukraine/35795

OSCE (2014a). OSCE Observer Mission: The Facts. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/om/122174

OSCE (2014b). Permanent Council Decision No. 1117. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/pc/116747

OSCE (2014c). Permanent Council Decision No. 1130. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/pc/121826

OSCE (2015a). 1079th Plenary Meeting of the Permanent Council. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/pc/204126?page=1

OSCE (2015b). Helping to build Ukraine's new police force. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/ukraine/202876

OSCE (2015c). Joint press statement of Trilateral Contact Group: Trilateral Contact Group launches activities of working groups advancing implementation of Minsk arrangements. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/cio/155486

OSCE (2015d). Latest from OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine, based on information received as of 19:30hrs, 2 December 2015. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/ukraine- smm/206366

OSCE (2015e). Latest from OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine based on information received as of 22 September 2015. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/ukraine-smm/184271

OSCE (2015f). OSCE response to the crisis in and around Ukraine, http://www.osce.org/home/125575?download=true

OSCE (2015g). OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine – The Facts. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/ukraine-smm/116879

OSCE (2015h). Raising awareness ahead of local elections in Ukraine. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/ukraine/192456

OSCE (2015i). Thematic Reports from the Special Monitoring Mission to Ukraine. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/ukraine-smm/156571

OSCE (2015j). Weekly and spot reports from the Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/om/reports

OSCE (2016a). Ambassador Martin Sajdik. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/node/134136

OSCE (2016b). Daily and spot reports from the Special Monitoring Mission to Ukraine. Organization for Security and Co-operation in Europe, http://www.osce.org/ukraine-smm/reports

PIRIE Paul S. (1996), National Identity and Politics in Southern and Eastern Ukraine, *Europe-Asia Studies* , 48(7), 1079–1104

ПРОБЛЕМЫ ЖИТЕЛЕЙ КРЫМА (2014). http://president-sovet.ru/members/blogs/bobrov_e_a/problemy-zhiteley-kryma-/

SAMMUT Dennis and D'URSO Joseph (2015). The Special Monitoring Mission in Ukraine: A Useful but Flawed OSCE Tool, Policy Brief, European Policy Center

SHELEST Hanna (2015). After the Ukrainian crisis: Is there a place for Russia?, Southeast Eruropean and Black Sea Studies, 15:2, 191–201

SOLVEIG Richter and ZELLNER Wolfgang (2008). Ein neues Helsinki für die OSZE? Chancen für eine Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs, SWP-Aktuell

SUMMIT EU (2008). Joint Declaration on the EU-Ukraine Association Agreement.

VAN SANTEN Hans (2000). The Istanbul Summit – a Moderate Success, Helsinki Monitor, Volume 11, No. 1, Netherlands Helsinki Committee, Hague

VIENNA DOCUMENT ON CONFIDENCE AND SECURITY BUILDING MEASURES 2011 (Vienna document 2011). OSCE, http://www.osce.org/fsc/86597?download=true

WELBERTS Rolf (1998). The OSCE Missions to the Successor States of the Former Soviet Union. OSCE Yearbook 1997: 123–134. Baden-Baden: Nomos

YEKELCHYK Serhy (2006). The western republics: Ukraine, Belarus, Moldova and the Baltics. In: SUNY, Ronald Grigor, et al. The Cambridge History of Russia. Cambridge, UK: Cambridge University Press, The Twentieth Century, III., s. Chapter 19. ISBN 978-0-521-81144-6

ZELLNER Wolfgang (2005). The Future Development of OSCE Field Missions. In: Ghebali, Victor-Yves – Warner, Daniel: The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues, PSIO Occasional Paper 2/2005, Geneva

van ZON Hans (2001), Ethnic conflict and conflict resolution in Ukraine, Perspectives on European Politics and Society, Volume 2, 221–240