



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Policy Paper 4/2008

Ruská válka v Gruzii: Jak dál?

—

Srpen 2008

Ruská válka v Gruzii: Jak dál?

Russian war in Georgia: where do we go from here?

—

Magdalena Fričová

Michal Thim

Luboš Veselý



Shrnutí

Cílem této studie je formulace doporučení k postupu Evropské unie (EU) po mimořádném zasedání Rady ministrů EU 13. srpna 2008 v souvislosti s akcí Gruzie v odtrženeckém regionu Jižní Osetii a následnému postupu Ruské federace (RF), který přerostl v regulérní gruzínsko-ruskou válku. Gruzínské přepočítání se v postupu vůči Jižní Osetii bylo mimořádně nezodpovědné, rovněž je třeba ověřit zprávy o násilnostech na civilním obyvatelstvu a v případě potvrzení těchto zpráv trvat na jejich vyšetření. Následné akce Ruska je však třeba jednoznačně klasifikovat jako agrese vůči Gruzii. Rusko nadále nemůže plnit roli garanta a zprostředkovatele v otázce řešení konfliktů v Jižní Osetii a Abcházii, protože se jednoznačně postavilo na jednu ze stran konfliktu. Doporučení směřují k zásadně aktivnější roli EU v řešení obou konfliktů, zejména prostřednictvím formálního postavení ve změnách vyjednávacích formátů a účasti na mezinárodních mírových jednáních, které by měly nahradit ty stávající. Tato změna je nezbytná nejen proto, že se Rusko svým postupem zdiskreditovalo jako zprostředkovatel, ale také protože se potvrdil předpoklad, že dřívější konflikty Jižního Kavkazu mohou rychle přerůst v regionální konflikt. Studie obsahuje rovněž hypotetické scénáře dalšího vývoje.

Doporučení

- Reakce EU musí být sjednocená a rozhodná. Lze předpokládat, že Rusko začne postupovat mnohem ostřeji a rozhodněji i vůči dalším zemím východní Evropy, zejména Ukrajině.
- Ruská akce na území Gruzie vně zón konfliktu musí být označena jako agrese a působení jednotek armády Ruské federace jako zásadní porušení mezinárodního práva, což podryvá schopnost Ruska je garantovat. Je třeba trvat na teritoriální nedotknutelnosti Gruzie.
- Česká republika a Evropská unie musí trvat na skutečnosti, že Rusko je stranou konfliktu a nemůže tudíž v jednáních o urovnání konfliktu hrát nejen roli prostředníka, ale také garanta poválečného uspořádání v Jižní Osetii a Abcházii. Nadále ovšem platí, že Rusko musí být součástí řešení.
- Evropská unie by měla společně s USA požadovat po RF, aby podepsala dohodu o příměří a aby její vojáci neprodleně opustili území Gruzie.
- Strany musí umožnit návrat běženců a zabezpečit humanitární pomoc.
- Po stažení ruských vojsk budou nutná vyjednávání o podepsání dohody o nepoužití síly a o nových formách mírotvorného i vyjednávacího formátu mezi Gruzii, Jižní Osetií, Abchází a Ruskem, a to za účasti EU,
- Česká republika a její představitelé by vzhledem ke své historické zkušenosti a zejména nadcházejícímu předsednictví v Evropské unii měli zaujmout aktivnější



Policy Paper 4/2007

Ruská válka v Gruzii: Jak dál?

—
Srpen 2008

přístup a podílet se na formulování a dosažení jednotné pozice EU vzhledem k rusko-gruzínskému konfliktu, ale zároveň také požadovat od Gruzie důsledný konstruktivní přístup ke konfliktům v Abcházii a Jižní Osetii.

- EU a ČR by se neměly omezit na již poskytnutou humanitární pomoc, ale poskytnout i nezbytnou technickou a další praktickou pomoc. Zároveň s politickou podporou by však od Gruzie měli co nejdůsledněji vyžadovat plnění jejích mezinárodních závazků.
- EU a ČR by měly nabídnout vyslání nezávislých expertů, kteří by ocenili lidské a materiální ztráty a připravili plán obnovy země. Civilní ztráty v důsledku přestupků prováděných gruzínským vojskem v Jižní Osetii, a zejména pak ruskými silami na samotném území Gruzie, musejí být důkladně dokumentovány a prošetřeny a viníci se musejí zodpovídat.
- Evropská unie by také měla společně s Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj (EBRD) již nyní oznámit připravenost podílet se na obnově celé země včetně Jižní Osetie po skončení ozbrojeného konfliktu.
- EU by měla nabídnout rozmístění vlastních sil v Jižní Osetii a Abcházii. Tento krok by měl být učiněn již na mimořádném zasedání Evropské rady 13. srpna 2008.
- Přítomnost jednotek EU by měla být jen jedním z širšího rámce opatření vedoucímu ke změně vyjednávacích formátů konfliktů v Jižní Osetii a Abcházii. Nové jednotky by měly být součástí hybridní mise EU-OBSE, alternativně EU-SNS, se silným mandátem Organizace spojených národů (OSN).
- Do vyjednání nových formátů je nezbytné na přechodnou dobu obnovit stav před vypuknutím bojů z důvodu bezpečnosti a efektivity humanitárních akcí v zóně konfliktu. Podmínkou je stažení všech ruských a gruzínských jednotek, které byly vyslány do zón konfliktů po 7. srpnu 2008.
- Změna vyjednávacích formátů musí vést k silné úloze EU. Je nutné vést konzultace se stranami o formátech budoucí koexistence a mírových procesů, jak na úrovni Tbilisi-Moskva, tak i co se týče gruzínsko-abcházského a gruzínsko-osetinského konfliktu. Jednání o urovnání konfliktů by měla být směřována k formátu Gruzie-Jižní Osetie, Gruzie-Abcházie, s účastí EU, Ruska, a OBSE, respektive OSN. Tento formát by měl být stejný jak na nejvyšší politické úrovni jednání, tak na administrativní úrovni v Jižní Osetii a Abcházii. EU a OBSE by zároveň měly mít hotovou diplomatickou kapacitu působit jak prostředník v jednáních mezi Tbilisi a Moskvou.
- Pokud Ukrajina bude požadovat stáhnutí ruské černomořské flotily z Krymu, z důvodu že se tam umístěné ruské jednotky zúčastnily akce na gruzínském území, měla by EU tento požadavek podpořit.



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Policy Paper 4/2007

Ruská válka v Gruzii: Jak dál?

—
Srpen 2008

- Je nezbytné upozorňovat RF na smlouvy mezi EU a RF, které hovoří o společných hodnotách. EU by měla dát najevo, že soulad s těmito hodnotami je nezbytným předpokladem pro existenci nejen nové rámcové smlouvy mezi EU a RF, ale i dílčích kroků jakými jsou poskytovaná finanční a technické pomoci či jednání o liberalizaci vízového režimu.
- V případě nekonstruktivního přístupu Moskvy ke stabilizaci situace by měl Mezinárodní olympijský výbor (MOV) přehodnotit rozhodnutí uspořádat zimní olympijské hry 2014 v Soči.
- Ke sdílení společných hodnot se prostřednictvím účastí na Evropské politice sousedství přihlásila i Gruzie. Řešení sporů silou je v rozporu s těmito hodnotami. Upozornění v tomto duchu by tedy měla směřovat i vůči Gruzii.

Praha, Kyjev, Boston, 12. srpen 2008.

Summary

The purpose of this report is to come up with a set of recommendations for the upcoming EU emergency ministerial meeting on August 13, 2008 regarding Georgia's actions in the break-away region of South Ossetia and the subsequent Russian intervention resulting in a full scale war between Russia and Georgia. Georgia's irresponsible handling of the situation clearly demonstrated a serious lack of judgment on the part of the government in Tbilisi. Indeed, all the reports of alleged atrocities committed on civilians should be properly investigated. In case they prove to be true, the international community should insist on holding those people responsible fully accountable. At the same time, the Russian intervention should be classified as nothing short of an act of aggression against Georgia. Having deliberately intervened on behalf of one of the warring parties, Russia is now in no position to become a guarantor or neutral arbiter in the process of providing solution to the conflicts in South Ossetia and Abkhazia. The recommendations contained in this report call upon the EU to take a more proactive role while facilitating effective conflict resolution in Georgia. Thus the EU should primarily become involved in any new revamped negotiation format as well as participating in any other new peacekeeping operations succeeding the current ones. This change is essential not only because Russia has lost its credibility as an honest broker in the conflict, but also because the latest developments are a clear indication that local skirmishes may easily lead to a regional conflagration. Our report also contains an outline of hypothetical scenarios as to how the situation may unfold.



Policy Recommendations

- The EU must act resolutely and unanimously. Following the events in Georgia, we can expect Russia to pursue more assertive policies toward Eastern European countries, especial Ukraine.
- Russian actions taking place in Georgia outside of the South Ossetia conflict zone must be declared as outright aggression, thereby rendering Russian military presence in breach of international law. This will in effect question Russia's claim acting in accordance with international agreements and treaties. It is of pivotal importance to stress that Georgia's territorial integrity should remain intact.
- The Czech Republic as well as the EU must insist that Russia is considered neither an honest arbiter nor a guarantor of postwar settlement in South Ossetia and Abkhazia. However, Russia remains part of the solution.
- The European Union along with the US should demand Russia accept the ceasefire and immediately withdraw its troops from Georgia.
- Concerned parties should facilitate the return of refugees as well as provide for the smooth inflow of humanitarian aid.
- Following the withdrawal of Russian forces, the international community should push Georgia, Abkhazia, South Ossetia and Russia to sign a new agreement on non-use of force. In addition, all concerned parties should try to devise a new negation format.
- Given its historical experience, the Czech Republic as it is about to take over the EU rotating presidency should play a more proactive role while striving to help the EU achieve a common position on the Russo-Georgina conflict. At the same time, the Czech Republic should not shy away from demanding Georgia act responsibly concerning conflicts in Abkhazia and South Ossetia.
- The EU as well as the Czech Republic should not only provide humanitarian aid, but also offer all necessary assistance needed. Georgia should be made aware that EU's political support comes at certain price and Tbilisi should honor its international commitments.
- The EU along with the Czech Republic should offer sending expert teams, who could determine the real scope of destruction and get started on reconstruction planning. Civilian losses inflicted during the military operations by Georgian forces in South Ossetia should be properly documented and investigated. The culprits



Policy Paper 4/2007

Ruská válka v Gruzii: Jak dál?

—
Srpen 2008

should be then held accountable. This is perhaps even more urgent with regards to Russian troops operating in Georgia.

- Once the fighting ends, the European Union as well as the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) should declare their willingness to help with the reconstruction of the whole country, including South Ossetia.
- EU member states should be ready to offer deploying their troops in South Ossetia and Abkhazia. The emergency meeting of the European Council on September 13, 2008 should act in this regard.
- The EU peacekeeping presence should be only one of the contributing factors leading up to the overhaul of negotiation formats on the situation in South Ossetia and Abkhazia. Any new peacekeeping mission should operate within the EU-OSCE framework or alternatively within the EU-CIS framework with strong UN backing.
- Until the new arrangements are in place it is necessary to return to the status-quo antebellum in order to facilitate security and humanitarian relief operations in the conflict zone. All Georgian as well as Russian troops deployed after August 7, 2008 should be unconditionally withdrawn.
- Changing the setting of the negotiation format has to translate into a stronger EU's engagement. It is of pivotal interest to conduct talks on possible future formulas for mutual coexistence and peace negotiations between Tbilisi and Moscow as well as between Georgia and Abkhazia and Georgia and South Ossetia. To do so, high level meetings between the government officials from Georgia and Russia should be held. Simultaneously, similar talks between Georgia and Abkhazia and Georgia and South Ossetia should be held. The EU and the OSCE should master sufficient diplomatic capabilities so they could act as an effective middle man between Tbilisi and Moscow.
- Should Ukraine ask for the withdrawal of the Russian Baltic Fleet from Crimean, on the grounds that some of the Russian ships took part in the military campaign against Georgia, the EU should back such a demand.
- Russia should be frequently reminded of existing agreements with the EU regarding shared values. The EU should make it clear that these shared values ought to be observed. Otherwise Russia would risk jeopardizing not only talks on a new framework agreement between the EU and Russia but also financial and technical assistance or visa liberalization process.



- In case of Moscow's failure to work positively toward stability in the region the IOC should reappraise its decision to hold the 2014 Winter Olympic Games in Sochi, Russia.
- Not only Russia but also Georgia has signed up to observe shared values through the European Neighborhood Policy. Hence, resorting to force by Georgia is in clear violation of these values. Georgia should be put on notice in this respect too.

Prague, Kiev, Boston, August 12, 2008

Pozadí konfliktu

Konflikt, který vypukl 7. -8. srpna mezi Gruzii a jejím odtrženeckým regionem Jižní Osetií (*de facto* politicky zastoupenou Ruskem), je nejvážnější krizí od doby, kdy v první polovině 90. let „zamrzly“ etnopolitické konflikty v postsovětském prostoru. Konflikt se po ruské reakci, která s neúměrnou silou přešla na vojenskou intervenci na území Gruzie vně zón konfliktů, přelil v přímou vojenskou konfrontaci mezi Tbilisi a Moskvou. Ruská federace tímto krokem přes noc změnila logiku vztahů stabilizujících se po studené válce. Implikace ruské agrese proti Gruzii se důrazně projeví na Kavkaze, na Ukrajině a v celém prostoru SNS. Odstartují ale také novou kapitolu vztahů mezi Evropou, USA a nově se zatvrdivším Ruskem.

„Zamrzlé konflikty“¹ zůstávaly ve stavu „ani válka, ani mír“ celá devadesátá léta a tento trend pokračoval zhruba do revoluce růží. Brzy po příchodu k vládě v roce 2003 prezident Saakašvili odstartoval kurz nové asertivní politiky Tbilisi namířené na obnovení teritoriální celistvosti Gruzie. Saakašviliova vláda kladla důraz na rozhýbání statusu quo konfliktních situací, a to jak intervencemi v samotách zónách konfliktu (v některých případech včetně silových), tak úspěšným lobováním o politickou podporu Západu. Vláda sice rétoricky zdůrazňovala nutnost řešit konflikty mírovou cestou, ale reálná politika v zónách konfliktu často odporovala logice *confidence building*.

Díky gruzínské snaze konfrontovat *status quo* v konfliktních zónách, ale zejména díky rozhodné prozápadní orientaci nové vlády v Tbilisi, se mnohem jasněji vyrýsovala rovina konfliktu mezi Tbilisi a Moskvou. Kromě dvoustranných krizí, které vyvrcholily přerušením diplomatických, transportních a obchodních vztahů na podzim 2006, jsou gruzínsko-ruské vztahy ovlivněny geopolitickým vývojem, který Moskva vnímá negativně. Plány NATO na rozšíření na východ a Západem podpořené prohlášení nezávislosti Kosova patří mezi nejvýznamnější faktory.

¹ Pro tyto konflikty se vžil termín „frozen conflicts“. Termín bude v českém překladu používán i v této studii, ačkoli minimálně od nástupu Michaila Saakašvilioho k moci v Gruzii v lednu 2004 lze hovořit spíše o přibližování se k bodu varu. Mezi „frozen conflicts“ patří (v závorce vždy stát, uvnitř jehož mezinárodně uznaných hranic se daná konfliktní oblast nachází): Abcházie (Gruzie), Jižní Osetie (Gruzie), Náhorní Karabach (Ázerbájdžán) a Podněstří (Moldavsko).



Policy Paper 4/2007

Ruská válka v Gruzii: Jak dál?

–
Srpen 2008

Na měnící se dynamiku konfliktů směrem k možnosti znovuoobnovení bojů upozorňovali v posledních letech odborníci a nezávislé think-tanky². Konflikty roztály, ale zamrzly mírové procesy. Bezpečnostní situace v zónách konfliktu v posledních letech výrazně eskalovala, zejména v Jižní Osetii, kde v roce 2004 došlo k dočasnému obnovení bojů a zejména v letních měsících se pak každoročně opakovala vážná narušení příměří.

Obnovení jihoosetinského konfliktu má logiku v tom směru, že se zdá být důsledkem zájmu části politických a bezpečnostních elit všech tří stran na použití síly, ačkoli se jejich motivy navzájem liší. Současná krize má již dnes jednu zásadní lekci: Rusko poprvé otevřeně vystoupilo vojenskou intervencí na podporu jedné ze stran konfliktu³. Moskva tradičně ospravedlňovala možnost vojenského zásahu v zónách konfliktu jak svým mandátem garanta příměří mezi stranami konfliktu, tak i vnímanou nutností chránit ruské občany žijící na území odtrženeckých republik⁴.

V této krizi však použila argument pečlivě kalibrovaný v odpověď západní politice ve vztahu ke Kosovu. Rusko svůj útok na Gruzii vysvětluje nezbytností ochránit etnické Osetince od Gruzínci prováděné genocidy⁵. Podle expertních odhadů je však možné předpokládat, že ruské odhady obětí jsou významně nadnesené. Podle svědků události nicméně v Cchinvali proběhla v prvních dnech gruzínského útoku řada závažných lidsko-právních přestupků, které je třeba dokumentovat a vyšetřit, případně soudně postihnout.

Ale útoky na cíle – včetně civilních – na území Gruzie, které se samotným konfliktem nemají nic společného, preventivní otevření druhé fronty v Abcházii, a vniknutí ruských vojsk podporovaných vojenským letectvem hluboko na území Gruzie, je jednoznačnou agresí, která zpochybňuje legitimní ruské zájmy. Tyto kroky se zdají být namířené na destabilizaci Gruzie. Rusko není neutrálním hráčem v konfliktech, ale jednou - a velmi vlivnou - stranou sporu.

První prioritou je uzavření příměří a ukončení hostilit, vyvedení ruských jednotek z území vnitřní Gruzie, a obnovení statusu ante. Souběžně musí probíhat poskytnutí dobře koordinované humanitární pomoci.

Konflikt kolem Jižní Osetie a Abcházie má alespoň dvě roviny – gruzínsko-osetinskou, resp. abcházskou a gruzínsko-ruskou. Na řešení obou se Moskva bude muset podílet. Nezbytné bude dosažení dohody o změně vyjednávacích a mírotrvorných formátů, v ideálním případě s širším zapojením Evropské unie. EU by se měla zapojit do rozhovorů na nejvyšší úrovni a prosazovat nahrazení Společných mírových jednotek (Joint Peacekeeping Forces, JPKF) v Jižní Osetii – složených z ruského, osetinského a gruzínského kontingentu – a mírových jednotek SNS v Abcházii mezinárodními jednotkami se silným mandátem RB OSN, ideálně

² Za všechny uvádíme International Crisis Group <www.crisisgroup.org>. Zprávy věnující se Jižnímu Kavkazu jsou po předchozí registraci dostupné z WWW: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1248&l=1>>.

³ Přímou podporu při konfliktech mezi Tbilisi a separatisty z Jižní Osetie (1991-1992) a Abcházie (1992-1993) Rusko odmítalo, ačkoli přímá účast ruských jednotek v bojích byla hlášena z gruzínských i nezávislých zdrojů. Nelze ovšem vyloučit, že ruské jednotky umístěné v průběhu existence SSSR na území Gruzie jednaly na vlastní pěst a nikoli na základě příkazů z centra.

⁴ Ruská federace vydala své pasy obyvatelům Jižní Osetie i Abcházie poté, co v roce 2002 vypršela platnost pasů sovětských. Zároveň RF přijala legislativu, která autorizuje vojenský zásah za hranicemi RF za účelem ochrany jejich občanů. Tento zákon přijatý na jaře 2006 je dáván do souvislosti právě se situací na Jižním Kavkaze.

⁵ Termín genocida je obecně používán inflačním způsobem a neadekvátně situaci. Jeho zlidovění, špatný výklad pojmu a zejména okolností, za kterých ke genocidě dochází, které jsou přesně definovány, problematizuje akce mezinárodního společenství v situacích, kdy skutečně ke genocidě dochází.



pod vedením EU a za účasti třetích stran, které o to projeví zájem. EU by také měla být připravena nadále zprostředkovávat či podporovat de-eskalaci vztahů mezi Moskvou a Tbilisi.

Další možné scénáře vývoje jsou výrazně znepokojující a představují realizaci imperiální politiky Ruska na Jižním Kavkaze se všemi důsledky, které to znamená pro stabilizaci a demokratizaci regionu, který je zásadně důležitý pro EU.

Pozice jednotlivých aktérů

Gruzie

Prezident Saakašvili po svém zvolení na počátku roku 2004 vyhlásil obnovení teritoriální integrity země, rozhodnou prozápadní zahraničně politickou orientaci, obnovu ekonomiky a posílení státních institucí za prioritu. Gruzie oprávněně poukazovala, že Rusko nemá zájem o řešení doposud zamrzlých konfliktů a bez jeho podpory (ekonomické, ale i vojenské) by režimy vládnoucí v Abcházii a Jižní Osetii nemohly přežít. Tbilisi také opakovaně vyzývalo ke změně dosavadních vyjednávacích a mírotvorných formátů a většímu zapojení EU a západních zemí do řešení zmíněných konfliktů. Zároveň však Gruzie nebyla schopna představitelům v Jižní Osetii a zejména pak v Abcházii, kteří disponují nesrovnatelně větší podporou místního obyvatelstva, nabídnout akceptovatelné podmínky pro jednání o řešení konfliktu, a často se utíkala k silové a nekonstruktivní politice.

Rusko

I přes oficiální deklarace o tom, že Rusko uznává územní celistvost Gruzie, Moskva podporovala režimy v Jižní Osetii a Abcházii. Zejména v posledních měsících podnikla řadu kroků, které jasně varovaly, že vliv na těchto územích chce posílit. Moskva vnímá nezávislost Kosova, přiznaného dnes 45 zeměmi, jako precedens, ale také jako políček Západu, který ruské zájmy a pozice v kalkulaci svých zájmů přehlédl. Rusko se rovněž rozhodně postavilo proti snahám Gruzie (a Ukrajiny) o vstup do NATO. Nevyřčeným, avšak o to důležitějším trnem v oku Rusku byl rostoucí význam Gruzie jako tranzitního koridoru ropy a plynu, nezávislého na RF (za použití masivních investic RF buduje plynovod ze Severní do Jižní Osetie). Ruské zájmy se dále zaktivizovaly po rozhodnutí MOV uspořádat olympiádu v roce 2014 v Soči, které se nachází zhruba 40 km od Abcházie.

USA

Spojené státy podporují režim prezidenta Saakašviliho a jeho snahy o vstup do NATO. Díky aktivitám Washingtonu vznikl rovněž ropovod BTC a paralelní plynovod BTE, které jsou doposud jedinou cestou pro transport ropy a zemního plynu do Evropy nezávislou na Rusku. USA však poskytovaly Tbilisi příliš nekritickou podporu a nedostatečně přísně hodnotily plnění tranzičních a demokratizačních závazků ze strany Gruzie, čímž nepřímo přispěly ke vzniku podmínek pro propuknutí vnitropolitické krize v Gruzii na podzim 2007. Pro veškerou podporu teritoriální nedotknutelnosti se zdá, že USA nedávaly Gruzii zřetelnou kritiku těch postupů k řešení konfliktů, které byly sporné a ve skutečnosti v rozporu s proklamovanou mírovou politickou linií.



Evropská unie

EU se začala v Gruzii stejně jako na celém Jižním Kavkaze angažovat poměrně pozdě a nedokázala zaujmout jednotnou pozici a efektivně se zapojit do řešení zamrzlých konfliktů. Jmenovala sice svého zvláštního zástupce pro Jižní Kavkaz a řešení konfliktů označila jako jednu z priorit Akčního plánu vztahů s Gruzii v rámci Evropské politiky sousedství, avšak zejména díky neschopnosti sjednotit pozice celou situaci významně ovlivnit nedokázala. Její významný vklad byl zejména přes finanční instrumenty, které přispěly k rehabilitaci zón konfliktu, a s menším úspěchem se také snažily o *confidence building*.

Abcházská a Osetinská strana

Suchumi a Cchinvali mají naprostou nedůvěru k politice Tbilisi, kterou – ne bez odůvodnění – místní elity od příchodu Saakašviliho k moci vnímaly jako agresivní a namířenou na jejich vytěsnění a zlomení. Opora o Rusko je zejména pro Abcháze nutným zlem v prostoru minimálních možností kontaktu s vnějším světem. Abcházie si je dobře vědoma, že Rusko je partner, který nemá zájem o Abcháze, ale o teritorium Abcházie.

Kosovský precedens

Tzv. „kosovský precedens“ byl a zejména od vyhlášení a následného uznání samostatnosti Kosova hlavně ze strany západních států je neoddelitelně spojen s nevyřešenými konflikty na Jižním Kavkaze. Problém má nejméně dvě roviny – mezinárodněprávní a politickou.

Z hlediska mezinárodního práva se o precedentu hovořit nedá. Jedná se totiž o střet dvou rovnocenných principů mezinárodního práva. Abcházie a Jižní Osetie opírají své nároky o princip sebeurčení národů. Gruzie a protichůdný princip nenarušitelnosti teritoriální integrity. Fakt, že v jednom případě (Srbsko versus Kosovo) byl jeden princip upřednostněn na úkor druhého, ještě nezakládá precedens o jeho obecné nadřazenosti a *vice versa*. Důležitým pramenem mezinárodního práva je obyčej, tedy chování států a dalších subjektů mezinárodního práva. Obyčej pak vychází z dlouhodobého chování aktérů a souhlasu s tímto chováním. Vzhledem k tomu, že každá konfliktní situace je *sui generis*, Kosovo jako precedens sloužit nemůže.

V politické rovině je situace ovšem jiná. Státy mezinárodní právo svým chováním nejenom vytvářejí, ale zároveň ho interpretují ve svůj prospěch. Zároveň platí, že státy jsou v tomto směru suverénní a tak často rozhoduje síla jednotlivých zájmů. V praxi Kosovo dosáhlo samostatnosti díky silné podpoře západních států. Zatímco Západ jednoznačně podporuje teritoriální integritu Gruzie, Abcházie a Jižní Osetie nemá jednoznačnou podporu ani ze strany Ruska. Abcházie trvá na jedné straně na tom, že své „právo na státnost“ si zasluhuje díky tomu, jak vybudovala instituce, *rule of law*, respekt k mezinárodním normám, atd., na straně druhé Suchumi neumožnilo návrat gruzínských běženců z válečných let 1993-94.

Ruské politické a vojenské elity vnímaly jednostranné rozhodnutí mnoha západních států podpořit Kosovo jako ponižující nedostatek respektu k ruským pozicím a zájmům. Daly najevo, že Kosovo budou jako precedens interpretovat v oblastech, které vnímají jako svou sféru vlivu, a budou na tento jev reagovat bez konzultací se západními partnery. Zároveň stále platí, že pro zájmy Ruska je lepší držet konflikty v nevyřešeném vztahu nejen s



ohledem na vlastní mocenské zájmy v Gruzii, ale rovněž kvůli vlastním problémům na ruské straně Kavkazu (např. Dagestán, Čečensko).

Scénáře dalšího vývoje

Přestože se situace stále vyvíjí a je obtížné dokonce nezávisle potvrdit skutečný vývoj v poli dezinformací a politických spekulací, lze identifikovat možné scénáře dalšího vývoje.

Co původně začalo jako protiakce Ruska na akci Tbilisi v Jižní Osetii se v průběhu víkendu (9. a 10. srpna) změnilo v regulérní útok na Gruzii. Útoky na vojenské a polovojenské (letišť, přístavy) a v neposlední řadě i civilní cíle po celém území Gruzie a zejména ruská ofenziva zahájená z území Abcházie nemá žádnou legitimitu z hlediska Moskvou původně deklarovaných cílů. Je třeba je vykládat jako přímý útok na Gruzii jako suverénní stát a snaha o jeho destabilizaci a Moskvou víceméně přiznaný pokus o změnu režimu v zemi. Již v sobotu 9. srpna ráno požádaly abcházské *de facto* authority o stažení 15 pozorovatelů mise UNOMIG z kodorské soutěsky⁶. To bylo jasným signálem přípravy na útok na gruzínské pozice. Jeví se proto pravděpodobným, že poslední vývoj je výsledkem dopředu plánované akce. Kroky, které Moskva podnikla od března 2008 (vystoupení z režimu sankcí SNS na Abcházii, částečná formalizace vztahů s *de facto* autoritami, jednostranné posílení mírotvorné mise bojovými jednotkami, vyslání železničních vojsk do Abcházie) toto zásadně usnadnily.

To samozřejmě nemění nic na hodnocení akce Tbilisi v Jižní Osetii jako mimořádně nezodpovědné politiky, jež je v přímém rozporu s úsilím o řešení konfliktu mírovou cestou. Akce Tbilisi znamená výrazné oslabení pravděpodobnosti vyřešení obou konfliktů ve prospěch její územní celistvosti. Navíc iniciovala závažnou humanitární krizi.

Scénáře vývoje se proto nemohou omezit jen na otázku dalšího vývoje v Jižní Osetii, ale týkají se samozřejmě i konfliktu v Abcházii, domácího vývoje a stability v Gruzii samotné. Stávající situace bude mít hluboce negativní efekt na gruzínskou ekonomiku, je možné předpokládat odliv přímých zahraničních investic (Foreign Direct Investments, FDI), ale i dopady na vnímání Gruzie jako stabilního energetického tranzitního koridoru.

Stabilita gruzínské vlády bude rovněž velkou proměnnou. Prohlášení vrcholných představitelů RF, že Saakašvili není nadále partnerem, svědčí o tom, že Moskva usiluje o změnu režimu v Tbilisi. Nastolení proruského režimu v Tbilisi je však nepravděpodobná varianta. Proruské politické preference v Gruzii jsou obecně hluboce nepopulární. Po vývojích posledních dní je promoskevský politický výbor téměř vyloučen.

To však nemění nic na tom, že Moskva o svržení Saakašviliho usiluje a prezident bude výrazně oslaben, zejména až krátkodobé „rallying around the flag“ opadne. Opozice vyjádřila v daný moment nekritickou podporu vládě, ale v občanské společnosti zaznívají

⁶ Abkhaz attack on Kodori expected – UN diplomat. Civil.ge. Dostupné z WWW: <
<http://67.222.4.42/eng/article.php?id=19009&search=expected>>, 11. 8. 2008.



Policy Paper 4/2007

Ruská válka v Gruzii: Jak dál?

—
Srpen 2008

hlasy rozhořčení nad prezidentovou tragickou a nezodpovědnou politikou. Se zhoršením ekonomické a humanitární situace a s uvědoměním plného rozsahu lidských ztrát se tato situace může vyhroutit.

Existuje několik hypotetických scénářů možného vývoje po skončení ruské vojenské intervence.

Prvním scénářem je silná a úspěšná odpověď Západu, zejména EU, na akce Ruska, které lze od překročení linií příměří v Jižní Osetii a Abcházii jednoznačně klasifikovat jako agresi proti Gruzii. Scénář obsahuje obnovení stavu před 7. srpnem se změnami v charakteru vyjednávacích formátů. Tento scénář se dále člení na varianty:

- návrat ke stavu před 7. srpnem s posílenou pozicí EU ve stávajících vyjednávacích formátech;
- zásadní změna vyjednávacích formátů a nahrazení JPKF v Jižní Osetii a mírových jednotek SNS v Abcházii mezinárodními jednotkami EU-OBSE/EU-SNS a zainteresovaných třetích stran; v ideálním případě za neúčasti mírotvorců z Ruska a Gruzie.

Druhým scénářem je dosažení změny režimu v Tbilisi jako důsledku invaze na území Gruzie a následné likvidace gruzínské armády. Nastupující vláda by byla vládou loutkovou a učinila by výrazné ústupky Moskvě v otázce teritoriální integrity a zahraničně politické orientace Gruzie. Tento scénář se dále člení na varianty:

- anexi Jižní Osetie a její začlenění do Ruské federace a uznání nezávislosti Abcházie se souhlasem Tbilisi;
- uznání samostatnosti Abcházie a Jižní Osetie s možností následného dobrovolného připojení k Rusku opět se souhlasem Tbilisi;
- změna orientace od integrace do NATO a EU.

Třetím scénářem je (alespoň krátkodobé) udržení současné vlády v Gruzii bez návratu ke stavu před zahájením bojových operací v Jižní Osetii 8. srpna. Tento scénář předpokládá zachování posílené ruské přítomnosti v Jižní Osetii a Abcházii a dočasnou okupaci „narázníkového pásma“ při hranicích konfliktních regionů. Důsledkem dalšího vývoje bude faktická anexe Jižní Osetie i Abcházie. Změna režimu v Gruzii v středním až delším časovém kontextu je však pravděpodobná i v tomto případě.

Návrat ke *statu quo* před 7. srpnem beze změny je téměř vyloučenou variantou

Scénář 1: Změna vyjednávacích formátů s posílenou pozicí EU

Tento scénář je žádoucí ve smyslu pozitivního vývoje v celém regionu. Rusko svými akcemi jednoznačně prokázalo, že je třeba zbavit ho role rozhodčího v obou konfliktních regionech. Není možné, aby stát, který jednoznačně podporuje jednu ze stran konfliktu, měl zároveň kontrolu nad procesy, které mají vést k mírovému urovnání sporu. Rusko je řadu let kritizováno za jednostranný postoj a neschopnost (či spíše neochota) plnit úlohu prostředníka je dalším důvodem ho této úlohy zbavit.



Minimální variantou v tomto smyslu je formalizace role EU ve stávajících formátech a omezení role Ruska v nich. Ideální variantou je nastavení nových vyjednávacích formátů a nahrazení stávajících „mírových“ jednotek mezinárodními silami s mandátem OSN, pod vedením EU a za účasti třetích stran, které projeví zájem (s vyloučením Ruska a Gruzie).

Tento scénář má tři zásadní překážky. Prvním je notorická neschopnost EU shodnout se na jednotné pozici, zejména pokud jde o Rusko, když v tomto případě je nezbytné zaujmout silnou a jednoznačnou pozici.

Druhou překážkou je neochota Ruska se na takovém vývoji podílet. Rusko vyzbrojené petrodolarovou sebejistotou a nacionalismem se rozhodlo Západu udělit lekci o tom, jak budou v budoucnu vypadat reakce na vměšování se do jeho sféry vlivu a ignorování ruských politických zájmů. V posledních dnech Moskva prohlašuje, že reakce západu ji neovlivní, tím spíš že jsou nekoordinované a slabé Rusko nebude motivováno na takovém scénáři spolupracovat. Rozhodujícím v tomto směru bude střední mimořádný summit EU. Jen bezprecedentně rozhodný postoj EU může tomuto scénáři dát jakoukoli naději na realizaci.

Třetí překážkou je hluboká nedůvěra Abcházců a Osetinců jak vůči Gruzii, tak vůči jejím západním partnerům, kteří jednoznačně podporují teritoriální celistvost Gruzie. Po operaci Gruzie v Jižní Osetii je bariéra mezi Tbilisi a Suchumi, resp. Cchinvali, obnovena v nejhlubších rozměrech. Stereotypy etnicky motivované nenávisti se probudily v plné síle a válečné trauma vyplulo na povrch. EU a zejména USA, vnímané jako jednoznační zastánci Gruzie, jsou pro Abcházce a Osetince nedostatečným garantem bezpečnosti.

Scénář 2: Změna orientace Gruzie

Poslední vývoj naznačuje, že se Rusko bude snažit o změnu režimu v Tbilisi na režim vstřícný k zájmům Moskvy. Alternativa vývoje z let 1992-94 kdy Gruzie přistoupila na nerovné podmínky příměří výměnou za *de iure* uznání teritoriální celistvosti Gruzie není ve světle posledních událostí pravděpodobná (*de facto* by se jednalo o obnovení stavu před zahájením bojů 7. srpna 2008). Tento scénář předpokládá nastolení loutkové či vůči Rusku maximálně vstřícné vlády v Tbilisi, a následnou legalizaci vztahů Ruska s Abcházíí a Jižní Osetií, či jejich plnou *de facto* anexi. Pokud je Rusko skutečně rozhodnuto porušit dosavadní tabu a přistoupit na nezávislost obou separatistických regionů, tak se z hlediska Moskvy jedná o ideální scénář. Ruský argument, že zásah byl motivován „genocidou“ proti Osetincům, a srovnání Saakašviliho s Karadžičem, nasvědčují tomu, že Kosovské příměří ještě nejsou vyčerpány.

Tento scénář má opět několik překážek. Za prvé je to neexistence proruské alternativy na současné politické scéně v Gruzii. Situaci by ovšem mohla změnit totální vojenská porážka a následný politický chaos v zemi. Druhou překážkou je, že tak zásadní změna není plně v souladu s dosavadní politikou Moskvy, která oba konflikty využívala zejména k tomu, aby torpédovala prozápadní směřování Tbilisi. Moskvě poslušná vláda by nemusela vydržet dlouho a paradoxním důsledkem by mohlo být, že Gruzie „zbavená“ problematických regionů by měla otevřenou cestu do NATO. Rusko navíc nemá dlouhodobý zájem na naprostém rozpadu mezinárodního uspořádání a absolutním odcizení západních partnerů – stejně jako Evropa potřebuje ruský plyn, potřebuje Moskva evropské trhy. Pro Rusko navíc



není jednoznačně výhodná existence mikro-států na jeho již tak nestabilní jižní hranici. Gruzie se navíc s odtržením těchto dvou regionů nikdy nesmíří a stabilita takového uspořádání by byla minimální. Lze rovněž očekávat, že USA a EU by použily všechny dostupné mechanismy, aby takovému vývoji zabránily.

Scénář 3: Nový status quo

Tento scénář se jeví nejvíce pravděpodobným. Scénář předpokládá, že současný ruský postup je snahou o dosažení maximálně výhodné pozice před uzavřením nového příměří, destabilizace Gruzie a silná politická zpráva Západu i celému SNS. Gruzie a Západ tváří v tvář *fait accompli* a neexistence silného tlaku na Rusko přistoupí na pouhé stažení ruských jednotek na území Jižní Osetie a Abcházie. Posílená vojenská přítomnost v obou regionech povede k de facto anexi Jižní Osetie s méně pravděpodobnou alternativou uznání její nezávislosti a následného připojení k Severní Osetii. V případě Abcházie by mohlo dojít k podobnému stavu jako je v současnosti na Severním Kypru, tedy silná vojenská přítomnost Ruska a pozdější uznání nezávislosti. Tento scénář nevylučuje ani dočasnou okupaci přilehlého území jako „narázníkového pásma“. Nevylučuje ani změnu režimu v Gruzii, ačkoli by se nejednalo o silně pro-ruského politika

Překážkou je mimo ambivalentního postoje Ruska k nezávislosti obou regionů (viz scénář 2) i otřesení legitimacy Ruska jako rozhodčího v obou konfliktních regionech (viz scénář 1). Nejednota EU a nedostatek silných diplomatických a ekonomických pobídek je naopak umožňující okolností.



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Policy Paper 4/2007

Ruská válka v Gruzii: Jak dál?

—
Srpen 2008

O autorech

Magdalena Fričová

Nezávislá analytička, působila na Kavkaze od února 1999 do června 2008. Od března 2007 do června 2008 zastávala pozici ředitelky Kavkazského projektu International Crisis Group v Tbilisi. V letech 2003 až 2007 působila jako politický spolupracovník mise OBSE v Gruzii a řídila program High Commissioner on National Minorities OBSE. Do té doby pracovala pro britskou nevládní organizaci zabývající se řešením konfliktů.

Michal Thim

Od srpna 2007 je ředitelem Výzkumného centra Asociace pro mezinárodní otázky. Absolvent oboru politologie na FSV UK. Jako analytik se zabývá zahraniční politikou Turecka, regionem jižního Kavkazu a Evropskou politikou sousedství.

Luboš Veselý

Absolvent Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Působil v zahraničním oddělení Kanceláře prezidenta republiky (2000 - 2002) a Společnosti Člověk v tísní (2003-2005). V letech 2006 až 2007 ředitel Výzkumného centra Asociace pro mezinárodní otázky. Věnuje se moderním dějinám a současnosti ve střední a východní Evropě a na Jižním Kavkaze, energetické bezpečnosti a východní dimenzi Evropské politiky sousedství. Od dubna 2007 do července 2008 pobýval na výzkumném pobytu na Jižním Kavkaze.



Asociace pro mezinárodní otázky

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) je nevládní organizace založená za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám a již více než desetileté historii je AMO vnímána jako přední nezávislý zahraničněpolitický think-tank v České republice.

K dosažení svých cílů Asociace:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

Výzkumné centrum

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky bylo založeno v říjnu 2003 jako jeden z hlavních pilířů činnosti Asociace zaměřený na výzkum, analýzu a popularizaci výzkumu v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky.

Náplní činnosti Centra je přispívat k identifikaci a analýze problémů důležitých pro zahraniční politiku České republiky a její postavení v současném světě. Centrum poskytuje nezávislé analýzy, vytváří prostor pro odbornou i veřejnou diskusi o problémech mezinárodní politiky a navrhuje jejich možná řešení. Činnost Centra lze rozdělit do dvou základních, vzájemně provázaných oblastí: výzkumu a expertní analýzy na straně jedné a prostředkování politického a odborného dialogu na straně druhé.



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Policy Paper 4/2007

Ruská válka v Gruzii: Jak dál?

—
Srpen 2008

South Caucasus in 2008 and beyond: frozen conflicts or frozen peace?

**International Conference organized by the Association for International
Affairs**

Lichtenstein Palace, Prague, November 13-15, 2008

**The Conference will be held under the auspices of H.E. Alexandr
Vondra, deputy Prime Minister for European Affairs**

Contacts

Michal Thim
Conference Programme Director
michal.thim@amo.cz
GSM: (+420) 774 822 629

Vladka Votavová
Chief Coordinator
vladka.votavova@amo.cz
GSM: (+420) 732 734 200

Asociace pro mezinárodní otázky
Association for International Affairs
Žitná 27, 110 00 Praha 1, Czech Republic
Tel./fax: (+420) 224 813 460
www.amo.cz