



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper 8/2014

Ukrajinská krize a vztahy s NATO pohledem z Finska, Švédska
a Gruzie

—

Prosinec 2014

Ukrajinská krize a vztahy s NATO pohledem z Finska, Švédska a Gruzie

—

Jakub Kufčák

Prosinec 2014



Briefing paper byl vypracován v rámci projektu „Implications of the NATO summit in Wales on security and defence policy of the Czech Republic“. Projekt je podporovaný Odborem veřejné diplomacie NATO.

© 2014 Asociace pro mezinárodní otázky. Všechna práva vyhrazena. Názory vyjádřené v textu nejsou oficiálním stanoviskem vydavatele.



Úvod

Málokdo pochybuje, že události roku 2014 představovaly pro evropskou bezpečnost strukturální změnu, podíváme-li se směrem na jih nebo na východ od nás. Bezpečnostní prostředí tak, jak jej Evropané chápou, je závislé především od osy západ – východ. Od konce studené války a včlenění bývalých východoevropských států do euro-atlantických struktur byla tedy Evropa bez významné hrozby z východu, která by z ní činila potenciální „bitevní pole“. Narušení teritoriální integrity Ukrajiny, která je pro strategickou nezávislost střední Evropy zcela zásadní,¹ Ruskem a zvýšená aktivita ruských ozbrojených složek u Pobaltí a v Černém moři posílají jasnou zprávu – prosazování ruských zájmů všemi prostředky přichází nyní v úvahu i v západním směru.

Po varování, kterým byla rusko-gruzínská válka v roce 2008, přišla v roce 2014 anexe ukrajinského Krymu Ruskem, což bylo v Evropě od konce druhé světové války poprvé, kdy došlo k přímému a násilnému připojení části území jednoho státu k druhému. Ohroženy tím jsou samotné principy, okolo kterých je evropský bezpečnostní systém vystavěn a které jsou vtěleny do Charty OSN, helsinského Závěrečného aktu nebo Budapešťského memoranda.² Z pohledu menších států je zcela zásadní otázka, zda Evropa zůstane kontinentem, kde je válka jako prostředek nemyslitelná a kde jsou dodržovány principy mezinárodního práva.

Centrálním hromosvodem pro obavy východoevropských států ohledně nevyzpytatelného Ruska se stala Severoatlantická aliance – hlavní bezpečnostní pilíř evropských států pojící Evropu a severní Ameriku. Do popředí tak vystoupil komplikovaný trojúhelník vztahů jednotlivých zemí s NATO a Ruskem. Ty však z logických důvodů rezonují i ve státech, které se sice nalézají v ruském sousedství, ale nejsou členy Aliance, přestože s ní udržují silné vazby (Finsko, Švédsko), nebo cílí na alianční členství (Gruzie). Právě krátký pohled na aktuální vývoj z perspektivy uvedených států bude tvořit záběr tohoto textu.

Finsko: Strach vystoupit z „komfortní zóny“

Přestože po skončení studené války vstoupilo Finsko do EU, a to včetně členství v eurozóně, nebyl tento vývoj podložen hlubší změnou bezpečnostní strategie, která by upravovala formální statut Finska jako neutrálního státu. Nebyl k tomu ostatně logický důvod.

¹ Róbert Ondrejcsák. How Russia Has Changed the European Security? *Centrum pre evropske a severoatlantické vztahy (CENAA)*, Policy Paper 11/2014.

² Podrobněji ke sporu o aplikaci práva na sebeurčení Rusů žijících na Krymu viz Kristin Hausler, Robert Mccorquodale. Ukraine Insta-Symposium: Crimea, Ukraine and Russia: Self-Determination, Intervention and International Law. *Opinio Juris*, 10.03.2014,

<http://opiniojuris.org/2014/03/10/ukraine-insta-symposium-crimea-ukraine-russia-self-determination-intervention-international-law>.



Převládalo přesvědčení, že Rusko buďto zůstane relativně slabé, nebo se bude muset, dřív nebo později, integrovat do „západních“ struktur a tomu přizpůsobit i svou vnitřní strukturu. V obou případech by nepředstavovalo nebezpečí. Nebylo proto potřeba Rusko vyvažovat například vstupem do NATO, stačilo s ním udržovat korektní vztahy a stát se „pouze“ partnerem Aliance.³

Agresivní postup Ruska na území Ukrajiny a anexe Krymu však znamenají svého druhu zemětřesení, neboť mění tento bezpečnostní kalkulus. Nevyzpytatelné Rusko kombinující státní kapitalismus, zbrojení, závislost na exportu energetických surovin a geopolitický expansionismus porušující základní principy bezpečnostního uspořádání, na kterém je založené přežití menších států, představuje jasnou bezpečnostní výzvu, se kterou si dominantní historická zkušenost Finů formovaná finlandizací neví rady. V reakci na ukrajinskou krizi sice lehce vzrostla podpora veřejnosti pro členství v NATO a část politické elity si je vědoma, že členství je nyní strategickým řešením pro finskou obranu, většina obyvatel je však stále proti, neboť odvozuje svoje postoje od jedné ze tří historických zkušeností. Za prvé je to argument, že Finsko chápe ruské velmocenské požadavky jako žádný jiný stát a umí vyjednat rovnováhu ve vzájemných asymetrických vztazích s Ruskem. Druhým argumentem je poukaz na historickou schopnost uhájít samostatně svou nezávislost, podobně jako během Zimní války. Třetím názorem pak je, že ekonomické vztahy s Ruskem jsou nezbytné pro prosperitu Finska. Jejich společným jmenovatelem je však strach, že případné sblížení s NATO zvyšuje možnost konfliktu s Ruskem. Pro veřejnost je tak zatím atraktivnější zůstat dál v komfortní zóně dosavadní politiky.⁴

Za předpokladu, že nedojde k dalšímu vyhrocení ukrajinské krize, existuje ještě jedna varianta, která by vzhledem k předešlým řádkům mohla být pravděpodobnější, ačkoliv nemůže plně vynahradit členství v NATO. Místo vstupu do Aliance by došlo k uzavření bilaterální finsko-švédské obranné aliance. Tato možnost se v současnosti těší mezi Finy větší popularitě⁵ a mohla by být dobrou střední cestou, jak zlepšit obranyschopnost obou zemí a zároveň nevyvolat ruskou reakci.⁶

³ Mika Aaltola. Forward Resilience and Networked Capabilities: Finland's Softer Power Tools in the Wake of Ukraine. In *Advancing U.S.-Nordic-Baltic Security Cooperation: Adapting Partnership to a New Security Environment*, D. S. Hamilton, A. Simonyi, D. Cagan (eds.), Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins U.-SAIS, 9.10.2014, str. 169.

⁴ Op. cit. str. 159, 160, 170-1.

⁵ Citován Charles Kupchan a Tuomas Forsberg z Sarah Steffen. NATO next for Sweden and Finland? *DW.de*, 26.3.2014, <http://www.dw.de/nato-next-for-sweden-and-finland/a-17519846>.

⁶ Charly Salonijs-Pasternak. Deeper Defence Cooperation: Finland and Sweden Together Again? *FIIA Briefing Paper* 163, December 2014, str. 7.



Švédsko: Ukrajinská krize a bezpečnostní politika založená na očekávání pomoci

Bezpečnostní politika Švédska prošla ve své novodobé historii třemi zásadními přelomy, tedy o vstup Gustava II. Adolfa do třicetileté války, politiku neutrality vyhlášené roku 1812 a vstup do EU v roce 1995. I po vstupu do EU však zůstala v platnosti vojenská neutralita, neboť podobně jako Finsko nepředpokládalo Švédsko, že by se Rusko mohlo opět snažit oživit své geopolitické ambice. Členství v NATO nebylo chápáno jako potřebné. Politika roku 1812, jak se švédské neutralitě přezdívá, však spočívala na dvou propojených pilířích a švédské schopnosti neutralitu si vynutit. Implicitním pilířem bylo spoléhání se na vnější mocnost, která neutralizuje ruský vliv v Baltském moři (během 19. století Spojené království, během studené války USA). Druhým pak cílené neprovokování Ruska.⁷

Tři skutečnosti však tuto švédskou politiku činí do značné míry překonanou. Za prvé vstup pobaltských států do NATO změnil bezpečnostní mapu regionu do takové míry, že pokud by kdokoliv, včetně Ruska, zaútočil na tyto státy, musel by současně počítat se Švédskem jako nepřátelským státem.⁸ Podobně změny související s Lisabonskou smlouvou a její klauzulí solidarity v podstatě znemožňují švédskou neutralitu směrem k členským zemím EU. V roce 2009 navíc parlament schválil obranný zákon, který potvrzuje, že Švédsko by v případě živelných pohrom nebo útoku na členský stát EU nebo další severské státy nezůstalo neutrální. Dále očekává, že taková pomoc by byla v případě nutnosti reciproční. Reforma ozbrojených složek proto byla navržena tak, aby bylo možné armádu jednak rychle nasadit, ale také rychle vojenskou pomoc přijmout. Třetím faktorem je diskuze o obranyschopnosti země iniciovaná na začátku roku 2013 náčelníkem generálního štábu švédské armády, který prohlásil, že v případě vypuknutí konfliktu by švédská armáda vydržela bránit svou zemi pouze týden. Navíc v jednom z dalších rozhovorů ještě dodal, že armáda není schopná zajistit obranu země jako celku ale pouze významných oblastí – fakticky tak ukázal, že v případě konfliktu již švédské ozbrojené síly nemusí být schopny vynutit neutralitu, což eliminuje její reálný význam jako bezpečnostní strategie státu.⁹

Do tohoto kontextu přišla ukrajinská krize, která z pohledu severských zemí může z Ruska činit ještě nebezpečnější mocnost, než byl Sovětský svaz, neboť ten sledoval víceméně udržení statu quo. Došlo tak, v přímém kontrastu s obdobím 90. let a prvního desetiletí nového tisíciletí, k událostem, které významně zvýraznily rozdíl mezi partnery a samotnými

⁷ Mike Winnerstig. From neutrality to Solidarity? Sweden's Ongoing Geopolitical Reorientation. In *Advancing U.S.-Nordic-Baltic Security Cooperation: Adapting Partnership to a New Security Environment*, D. S. Hamilton, A. Simonyi, D. Cagan (eds.), Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins U.-SAIS, 9.10.2014, str. 38-40.

⁸ Johan Raeder. Thinking of the Future of NATO Partnerships. In *Advancing U.S.-Nordic-Baltic Security Cooperation: Adapting Partnership to a New Security Environment*, D. S. Hamilton, A. Simonyi, D. Cagan (eds.), Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins U.-SAIS, 9.10.2014.

⁹ Op. cit. Mike Winnerstig, str. 37, 36, 40-41, 43.



členy NATO krytými článkem 5 o kolektivní obraně. Finsko i Švédsko ve své obranné politice fakticky spoléhají na vojenskou pomoc ostatních zemí patřících do EU či NATO. Na to, že pomoc těmto formálně neutrálním státům přijde, však sázejí svou suverenitu,¹⁰ což se po slabé reakci NATO na události v Gruzii v roce 2008 a na Ukrajině v roce 2014 nezdá být tou nejlepší politikou.

Za zmínku stojí také skutečnost, že několik dní po medializovaném případu hledání ruské ponorky ve švédských vodách byl podniknut výzkum veřejného mínění, ze kterého poprvé v historii vyšlo, že větší část respondentů by byla pro členství v Alianci. Konkrétně 37 % se vyslovilo pro členství a 36 % proti.¹¹

Gruzie: Čekání na NATO se Sofiinou volbou na obzoru

Předešlé řádky mohou částečně platit i v gruzínském případě, a to zejména ve vztahu k rozdílu mezi partnery a členy NATO, který si Gruzínci nejbolestivěji uvědomili již v srpnu 2008. Na druhou stranu se dlouhodobý cíl Gruzie stát se členem NATO prozatím zdá neotřesitelný a ukrajinská krize proto neměla na bezpečnostní a obrannou politiku této země transformační vliv. Také podpora veřejnosti pro směřování do NATO má prozatím konstantní úroveň (přes 70 % populace). To potvrdil i poslední výzkum v dubnu 2014, kdy se pro členství v Alianci vyslovilo 72 % respondentů.¹² Pro srovnání v březnu 2013 bylo pro 73 % a v lednu 2008 dokonce 78 %.¹³

První polovina roku 2014 byla v tomto směru naplněna očekáváním, které však bylo utnuto na červnovém setkání Aliance. Padlo na něm rozhodnutí, že Gruzii nebude na zářijovém summitu ve Walesu udělen Akční plán členství (MAP), na který čeká již od Bukurešťského summitu v roce 2008. Nevyplnila se tak ani volání, že Gruzie podmínky MAPu de facto

¹⁰ Hans Binnendijk, Debra L. Cagan, Andras Simonyi. NATO Enlargement and Enhanced Partnership: The Nordic Case. In *Advancing U.S.-Nordic-Baltic Security Cooperation: Adapting Partnership to a New Security Environment*, D. S. Hamilton, A. Simonyi, D. Cagan (eds.), Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins U.-SAIS, 9.10.2014, s. 68, 69.

¹¹ Johan Ahlander. Poll shows more Swedes in favor of NATO for first time. *Reuters.com*, 29.10.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/10/29/us-sweden-nato-idUSKBN0I1XN20141029>.

¹² Zaal Anjaparidze. Georgia Needs NATO Now More Than Ever. *The Moscow Times*, 20.6.2014, <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/georgia-needs-nato-now-more-than-ever/503774.html>.

¹³ John C. K. Daly. Georgia Promised Eventual NATO Admission. *Silkroadreporters.com*, 24.11.2014, <http://www.silkroadreporters.com/2014/11/24/georgia-promised-eventual-nato-admission>.



splňuje.¹⁴ Neuspěl ani argument, že jeho udělení by bylo jasným signálem Rusku, že šikanování sousedů se nevyplácí.¹⁵

NATO sice stále tvrdí, že dveře do Aliance zůstávají otevřené a že žádný třetí stát (čti Rusko) nedisponuje právem veta. Chování NATO v otázce Akčního plánu členství pro Gruzii je ale exemplárním příkladem nadřazování geopolitického uvažování nad spravedlivé hodnocení gruzínského transformačního pokroku. Aliance se pomalu blíží do bodu, kdy další odkládání přiblížení Gruzie do NATO zřetelně poškozuje její kredibilitu, minimálně vzhledem k regionu Jižního Kavkazu.¹⁶

Gruzie tak zatím nadále pokračuje v politice „chovej se jako člen a jednoho dne se jím staneš“ a nadproporčně se účastní misí NATO a dokonce EU. Na druhou stranu nebyl Waleský summit Aliance úplným neúspěchem. Ve finální deklaraci bylo obsaženo prohlášení, které říká, že Gruzie disponuje ve vztahu k NATO všemi nutnými nástroji pro své snažení stát se členem. Může tak dojít k vynechání Akčního plánu členství, který dosud platil jako poslední předstupeň samotného členství.¹⁷

Ve vzduchu však stále visí otázka, jak se Gruzie může stát členem Aliance, když dvě teritoria uvnitř jejich mezinárodně uznaných hranic – Abcházie a Jižní Osetie – jsou de facto pod kontrolou Ruska. Neustále je ve hře jejich anexe Ruskem, které tak disponuje silným prostředkem, jak úspěšně integraci Gruzie do NATO bránit. V souvislosti s nedávným (24. listopadu) podepsáním rusko-abchazské smlouvy se objevil názor, že Rusko se snaží postavit Gruzii před jasnou volbu – buďto se vzdá svých aspirací stát se členem NATO, nebo se bude muset vzdát Abcházie.¹⁸

Při snaze nepodstoupit tuto volbu by se mohlo zdát, že bilaterální spojení s USA jako částečná alternativa k NATO by bylo pro Gruzii výhodnější.¹⁹ V minulých dnech (12. prosince) republikány ovládaný kongres USA schválil zákon o podpoře ukrajinské svobody, který by citelně přiosílil americký postoj vůči Rusku. Podepsání tohoto zákona

¹⁴ Konrad Zasztowt. Georgia in the Context of the Crisis in Ukraine: A Dangerous Curve on the Road to the European Union and NATO. *PISM Bulletin* No. 88 (683), 23.6.2014.

¹⁵ Edward P. Joseph, Mamuka Tsereteli. After Ukraine, NATO Must Give Georgia its MAP. *Huffington Post.com*, 28.2.2014, http://www.huffingtonpost.com/edward-p-joseph/after-ukraine-nato-must-g_b_4875263.html.

¹⁶ Jakub Kufčák. Agenda pro Waleský summit NATO: Tři klíčové otázky, na které summit musí přinést odpověď. *Asociace pro mezinárodní otázky – AMO*, Briefing Paper 4/2014, srpen 2014, <http://www.amo.cz/publikace/agenda-pro-walesky-summit-nato-tri-klicove-otazky-na-ktere-summit-musi-prinest-odpoved-.html>.

¹⁷ Deklarace Waleského summitu, 5.9.2014, bod 93.

¹⁸ Max Hess. New Russian-Abkhaz Treaty Sets Georgia on Collision Course. *Registan.net*, 13.12.2014, <http://registan.net/2014/12/13/new-russian-abkhaz-treaty-sets-georgia-on-collision-course>.

¹⁹ Thomas de Waal. Georgia and NATO-Everything But Membership. *Eurasia Outlook Carnegie Moscow Centre*, 24.9.2014, <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=56718>.



prezidentem Obamou je sice nejisté, ale zřejmé je, že z původního znění vypadla zmínka o přisouzení statusu hlavního spojence USA mimo NATO pro Gruzii. Na druhou stranu by tento zákon uvalil na prezidenta Obamu povinnost vyhlásit sankce na ruskou státní firmu Rosoboronexport věnující se exportu zbraní, pokud by došlo k dodávce do Sýrie, Ukrajiny nebo Gruzie bez souhlasu jejich oficiálních vlád. Jedná se o jasně mířené opatření na zamezení dodávek ruské techniky nejen na východ Ukrajiny, ale také do odštěpených provincií Gruzie.²⁰

Závěrem

Zdá se, že v případě Finska a Švédska je problematika přibližování těchto států k Alianci určena zejména jejich vnitropolitickou dynamikou a požaduje hlavně čas, aby se zřejmě vojensky překonaná strategie neutrality sladila s názory veřejnosti ukotvenými v historické zkušenosti. Očividné však je, že ukrajinská krize toto „promyšlení bezpečnosti“ v severských státech znatelně transformovala a urychlila. Jestli však v obou státech převáží spíše postoj uznávající reálnou vojenskou závislost na NATO či strach z opuštění komfortní zóny se teprve ukáže.

Na druhé straně je situace Gruzie spíše příběhem neustálého čekání. V principu by Aliance měla čekat, až budou kandidátské země připraveny na členství. V případě Gruzie se ale může zdát, že spíše ona čeká, až bude NATO připravené ji přijmout a Alianci v tomto směru utíká čas rychleji, než by si určitě přála. Prozatím se podařilo katastrofu v podobě gruzínské frustrace odvrátit, neboť NATO má především povinnost bránit své členy, což je zřejmě jeden z důvodů, proč USA a zastánci gruzínského členství nešli v čase zuřícího konfliktu na Ukrajině do vnitro-aliančního sporu v této otázce. Pokud by se však Rusko rozhodlo uplatnit všechny své trumfy a Gruzii dále destabilizovat, může hrozit, že NATO nechá Gruzii opět na holičkách.

²⁰ Joshua Kucera. U.S. Congress Passes Measures Supporting Georgia, Moldova, Ukraine. *Eurasia.net*, 14.12.2014, <http://www.eurasianet.org/node/71351>.



ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY (AMO)

Asociace pro mezinárodní otázky je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám doma i v zahraničí a dlouholeté historii je AMO vnímána jako čelní nezávislá instituce svého druhu v České republice.

K dosažení svých cílů AMO:

- 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 AMO

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky je předním českým think-tankem, který není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskuzi. Hlavním cílem Výzkumného centra je systematické sledování, analýza a komentování mezinárodního dění se zvláštním zaměřením na zahraniční politiku České republiky.

Výzkumné centrum bylo založeno v říjnu 2003 jako analytický útvar Asociace pro mezinárodní otázky se zaměřením na mezinárodní vztahy a zahraniční, bezpečnostní a obrannou politiku. Jádrem VC AMO je [tým analytiků](#), jejichž prostřednictvím nabízíme odbornou expertízu v hlavních problémech světových regionů a klíčových otázkách současné mezinárodní politiky. Výzkumné centrum zpracovává [vlastní odborné studie](#), analytici poskytují [komentáře](#) k aktuálnímu dění prostřednictvím médií. Dedikovanou platformou pro hodnocení mezinárodní politiky je [blog AMO](#).

www.amo.cz

