



Minský proces v zapomnění? Bezpečnostní situace na Ukrajině na konci léta

Pavel Havlíček

TRANSITION

Transition Promotion Program



Na konci srpna 2016 si Ukrajina připomněla dvouleté výročí tragédie v tzv. Ilovajském kotli. Podle odhadů ukrajinské parlamentní komise v něm bylo zabito až tisíc ukrajinských vojáků, kteří byli obklíčeni pravidelnou ruskou armádou a snažili se zoufale probojovat ven.¹ Tento incident lze pokládat nejen za **přímý vstup regulární ruské armády do konfliktu na východoukrajinském Donbasu**, ale také za příklad dříve obzvláště výrazné nekompetentnosti tehdejšího ukrajinského generálního štábu, který nebyl schopen efektivně reagovat na nástup ruské armády a následné obklíčení velkého množství ukrajinských vojáků.

Od té doby se sice stav a akceschopnost ukrajinské armády i jejího vrchního velení značně zlepšily, nicméně ani v létě 2016 nebyla situace ukrajinské armády vůbec jednoduchá.² **Již od června 2016 totiž čelily ukrajinské jednotky zvýšenému tlaku ze strany tzv. proruských separatistů podporovaných ruskou armádou. Napětí na východě Ukrajiny stupňovala ruská strana stejně jako v minulosti před prodloužením ekonomických sankcí ze strany Evropské unie.** Podobný scénář se opakoval i před červencovým summitem NATO ve Varšavě a také před nedávným setkáním G20, kterého se kromě devatenácti nejrozvinutějších ekonomik světa a Ruska měl zúčastnit také ukrajinský prezident Petro Porošenko. Ten, jak bylo dříve plánováno, měl při této příležitosti jednat se svým ruským protějškem Vladimírem Putinem za účasti německé kancléřky Angely Merkelové a francouzského prezidenta Françoise Hollanda v tzv. minském formátu o zastavení násilí na východě Ukrajiny. **Nicméně kvůli zvláště vyostřeným vztahům mezi Ukrajinou a Ruskem v poslední době nebyl Petro Porošenko k jednání Ruskem přizván a proběhlo nakonec bez něj. To však, jak to chybně vykládala ruská strana, neznamená, že by se jednalo o diplomatické vítězství Moskvy či nahrazení standardního minského formátu.** Místo tradičního jednání se uskutečnily pouze dvoustranné konzultace mezi ruským a francouzským prezidentem a německou kancléřkou, ve kterých byla současná situace na Ukrajině diskutována individuálně.

Incident na Krymu

K vystupňování napětí ze strany Ruské federace přitom došlo po údajných teroristických útocích na Ruskem okupovaném Krymu na začátku srpna, kdy měly ukrajinské tajné služby podle ruské verze připravovat sérii teroristických útoků, při nichž byli zabiti dva ruští vojáci. Tento incident dokonce donutil Ukrajinu dne 12. srpna zorganizovat společný briefing s velvyslanci zemí formátu G7, kde Ukrajina k celé situaci podala vysvětlení. Tento postoj dobře ilustruje, jak se Ruské federaci daří odvádět pozornost světového společenství od faktu, že ukrajinský Krym stejně jako část východní Ukrajiny de facto okupuje a také kolik energie dnes stojí Ukrajinu a celé západní demokratické společenství reagovat na ruské agresivní kroky. **Podle všech předložených důkazů ukrajinské strany, ale také Speciální pozorovací mise Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) se navíc ze strany Ruska jednalo o provokaci.** Naopak Ukrajina poukázala na množství teroristických činů ze strany Ruské federace zmařených ukrajinskou tajnou službou, stejně jako na zhoršení ekonomické a také sociální situace na Krymu, které se Rusko před svými parlamentními volbami, nově i na nelegálně anektovaném Krymu, zřejmě

¹ Statistiky generálního vojenského prokurátora uvádí počet mrtvých 366, počet raněných 429, zajatých 128 a 158 nezvěstných. Úřad generálního prokurátora Ukrajiny. Dostupné z: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=160764 (staženo 22. 9. 2016).

² Více o stavu ukrajinské armády a bezpečnostní situaci na východě Ukrajiny. Mark Galeotti, 'Russia is massing thousands of troops on Ukraine's border. Here's why we shouldn't panic.' Vox. Dostupné z: <http://www.vox.com/2016/9/1/12729426/russia-troops-ukraine-border> (staženo 21. 9. 2016).



touto provokací snažilo zamaskovat. Na Krymu jsou nadále porušována lidská práva, proti čemuž opakovaně vystupují nejen EU, Rada Evropy a OBSE, ale také celá řada neziskových organizací zabývajících se lidskými právy. V poslední době patří k nejvýraznějším obětem politických procesů skupina lidí odsouzených společně s ukrajinským režisérem Olehem Sencovem nebo také Ilmi Umerov, předseda Bachčisarajského okresního národního výboru a místopředseda zvykové vlády krymských Tatarů Medžlisu zakázaného ruskou správou, který byl po velkém tlaku neziskových organizací a také západních struktur nakonec propuštěn z psychiatrické léčebny v Simferopolu 7. září.

Zároveň Ruská federace využila tento incident k vyhocení situace na východě Ukrajiny, kde došlo ke značnému nárůstu útoků ze strany tzv. proruských separatistů podporovaných ruskou armádou. Na konci srpna 2016 ukrajinská armáda upozornila na více než 55 porušení stažení těžkých zbraní z linie dotyku během jednoho týdne a měla informace o výskytu desítek tanků a minometů v patnáctikilometrovém pásmu tzv. bezpečné zóny, dále více než 70 děl a samohybných zbraňových systémů v pásmu do 25 kilometrů a nakonec nejméně 40 raketometů typu Grad v zóně do 35 kilometrů. **Všechny samozřejmě porušují tzv. dohody z Minsku, na kterých se všichni aktéři minských jednání v září 2014 a únoru 2015 složitě dohadovali.**³ Navzdory příměří zaznamenala ukrajinská armáda jen v pondělí 29. srpna 2016 nejméně 14 útoků ze strany tzv. proruských separatistů a pravidelné ruské armády. Kromě zakázaných sofistikovaných zbraňových systémů a střeliva dodávala Ruská federace minimálně od srpna 2014 na východoukrajinský Donbas i značné množství personálu. Server Bellingcat zabývající se mimo jiné také bezpečnostní situací na Ukrajině ve své studii došel k závěru, že se do bojů na Ukrajině aktivně zapojilo přes 10 000 ruských vojáků (RF však zapojení vlastních vojáků do války na Ukrajině stále oficiálně popírá a jejich přesné číslo tají).⁴ K tomuto číslu se Bellingcat dopracoval na základě počtu medailí, se kterými se vyznamenání ruští vojáci fotili a na kterých byla uvedena sériová čísla.

Záříjový pokus o příměří

Od 1. září se OBSE stejně jako v minulých dvou letech snaží prosadit úplné zastavení násilí na východní Ukrajině. **Bohužel pro to existuje řada objektivních překážek, které se OBSE nepodařilo překonat prakticky od ustanovení její Speciální pozorovatelské mise (SMM). V prvé řadě se jedná o opakované odepírání přístupu pozorovatelů na území tzv. Doněcké a Luhanské národní republiky.** Zde je třeba dodat, že se v minulosti vyskytly také případy odepření kontroly stanovišť těžkých zbraní i ze strany ukrajinské armády, které však byly po nátlaku OBSE později vyřešeny.⁵ Nicméně v případě tzv. DNR a LNR byl s tichým souhlasem RF pozorovatelům SMM OBSE soustavně odepírán přístup na velkou část teritoria těchto takzvaných

³ Více o evropských sankcích vůči Ruské federaci, minských dohodách a jejich neplnění. Pavel Havlíček, 'Válka na Ukrajině pokračuje, evropské sankce platí dál', *Hospodářské noviny – blog AMO*. Dostupné z: <http://amo.blog.ihned.cz/c1-65357210-valka-na-ukrajine-pokracuje-evropske-sankce-plati-dal> (staženo 22. 9. 2016).

⁴ Bellingcat, 'Russia's War in Ukraine: The Medals and Treacherous Numbers', *A Bellingcat Investigation*. Dostupné z: https://www.bellingcat.com/wp-content/uploads/2016/08/RussiasWarinUkraine_TheMedals_and_TreacherousNumbers-4.pdf (staženo 8. 9. 2016).

⁵ Nedávná zjištění SMM OBSE ukázala, že proruští separatisté a pravidelné ruské jednotky se podíleli až na 80 % všech omezení pohybu pozorovatelů OBSE. U.S. Mission to the OSCE, 'Russia's Ongoing Violations in Ukraine, *Statement to the Permanent Council*. Dostupné: <https://osce.usmission.gov/russias-ongoing-violations-ukraine-statement-pc/> (staženo 12. 9. 2016).



republik stejně jako na přibližně 400 km rusko-ukrajinské hranice,⁶ aby tak nemohli efektivně provádět kontroly těžkých zbraní a dalšího zakázaného vybavení dopravaného z Ruské federace. **Další objektivní překážkou pro zavedení platného příměří na Ukrajině je množství vojenské techniky a také personálu v současné době operujících na Donbasu.** Ukrajinská vicepremiérka pro evropskou integraci Ivanna Klimpuš-Cincadzeová uvedla 6. září s odkazem na generální štáb ozbrojených sil Ukrajiny, že se na separatistických územích pohybuje **až 35 000 proruských separatistů řízených ruskými veliteli a 6000 vojáků pravidelné ruské armády,** kteří operují ve druhé a třetí frontové linii. Zároveň se podle mluvčího ukrajinské armády Andrije Lysenka na Donbasu, Krymu a kolem hranic s Ukrajinou nachází **až 40 tisíc ruských vojáků a dalších 50 až 60 tisíc je připraveno k rychlému nasazení.** Tento trend sílí militarizace okolí ukrajinských hranic pro Foreign Policy dobře popisuje Michael Kofman, který tvrdí, že Moskva si strategicky připravuje své pozice u hranic s Ukrajinou a Evropou v širším prostoru pro případ, že by se situace pro Kreml do budoucna nevyvíjela dobře. Kofman analyzuje sérii opatření, které by Moskvě měly pomoci nejen vrátit se k vojenskému postavení v regionu před rokem 2009, kdy začala restrukturalizace a modernizace ruské armády. Toto postavení by Rusku mělo sloužit v případě budoucího konfliktu po roce 2018, kdy by měly být poslední změny dokončeny.⁷

Podle mnoha analytiků zabývajících se bezpečnostní situací na východě Ukrajiny se nebezpečí skutečného válečného konfliktu přiblížilo zejména v souvislosti s neplánovaným masovým vojenským cvičením Ruské federace, které probíhalo od 25. srpna u ukrajinských hranic a také v oblasti Kaspického moře názorně ilustrující **nepředvídatelnost Putinova režimu.** Tyto manévry donutily reagovat nejen Ukrajinu, ale také sousední Polsko a další státy regionu. Reakce přišla rovněž z vrchního vedení Severoatlantické aliance (NATO), když Alexander Vershbow kritizoval Ruskou federaci za opakované provádění těchto neplánovaných vojenských cvičení a poukázal na to, že Aliance podobné akce neprovádí od konce studené války. Aby vojenských operací před ruskými parlamentními volbami 17. září nebylo málo, probíhalo od 5. září na jihu Ruské federace u hranic s Gruzii, ale také na Krymu další rozsáhlé (tentokrát plánované) cvičení ruské armády v rámci operace „Kavkaz 2016“. **Jak je vidět, Ruská federace svá vojska udržuje v plné bojové pohotovosti, což jen kopíruje vnitřní logiku ruského politického vedení prosazující tezi o vnějším nepříteli, před kterým je třeba se semknout, a to zejména před výše zmíněnými volbami do ruské Státní dumy.**

Můžou dohody z Minsku fungovat?

Výše zmíněné nás může přivést k otázce. Může vůbec příměří či jakákoli forma mírového procesu na Ukrajině skutečně fungovat? Odpověď na tuto otázku není jednoduchá. Nicméně pokud vezmeme v úvahu výše zmíněné faktory mařící jakoukoli snahu o příměří na východě Ukrajiny a zároveň také rétoriku ruského vedení, kdy Vladimir Putin na jednu stranu 10. srpna prohlásil, že veškerá další jednání v rámci tzv. minského formátu jsou zbytečná, a dokonce „nebezpečná“. Na druhou stranu to byl během summitu G20 v Chang-čou sám ruský prezident, který uznal význam minského procesu a souhlasil s pokračováním dialogu mezi Ruskem

⁶ Interfax-Ukraine, 'State border service, OSCE draft plan to return control over border with Russia if Minsk accords fulfilled'. Dostupné: <http://en.interfax.com.ua/news/general/363567.html> (staženo 20. 9. 2016).

⁷ Michael Kofman, 'Putin's Military Is Playing the Long Game in Ukraine', *Foreign Policy*. Dostupné: <https://foreignpolicy.com/2016/08/31/dont-look-now-but-russias-got-ukraine-surrounded-crimea/> (staženo 13. 9. 2016).



a Ukrajinou pod patronátem Francie a Německa. **Problémy minského procesu v jeho stávající podobě si uvědomuje jak Ukrajina, tak její evropské partnery, avšak za současných okolností nedokáží přijít s efektivní alternativou.** Sami Ukrajinci se mezi tím ještě výrazněji vyslovují pro vstup do NATO, který by v případném referendu podpořilo až 78 % obyvatelstva a pouze 17 % by se postavilo proti, a to při účasti 58 % obyvatelstva.⁸ Zároveň 8. září došlo k dohodě mezi ukrajinským ministrem obrany Stepanem Poltorakem a jeho americkým a britským protějškem o navázání intenzivní spolupráce mezi armádami těchto tří zemí a vyslání vysoce postavených armádních činitelů obou západních armád na Ukrajinu v rámci pomoci s modernizací ukrajinských vojenských sil. **Problémů minských dohod si je samozřejmě velmi dobře vědomo i samotné Rusko, které z nich do velké míry profituje, a to zejména s ohledem na jejich nátlak na ukrajinskou stranu a také nejasnost priorit jejich plnění.** Na jedné straně tedy musí Ukrajina reformovat svoji ústavu, decentralizovat zemi a udělit územím na východě Ukrajiny okupovaných RF zvláštní status nebo plnit celou řadu dalších složitých technických a legislativních opatření a přitom vrátit plnoprávnou ukrajinskou hranici do ukrajinských rukou, provést legitimní volby na okupovaných územích podle ukrajinského práva či přestat zásobovat proruské separatisty zbraněmi a „vojáky na dovolené“ se Ruská federace nijak nechystá. Přitom, jak bylo zmíněno výše, ruské politické vedení podporované relativně efektivní ruskou propagandou stále zdůrazňuje ukrajinské chyby a neplnění ukrajinské části dohod z Minsku. **Je tedy jasné, že se celé uvažování a obzvláště realizace dodržování příměří budou muset změnit.**

Nová a stará řešení

Nový přístup k této věci přináší německé ministerstvo zahraničních věcí Franka W. Steinmeiera, které kromě strategie zadržování Ruska v jeho expanzi prosazuje zároveň politiku dialogu a předejití vojenského napětí a hybridní formy konfliktu do budoucna. Steinmeierův návrh otevírá diskusi nad novou a velmi ambiciózní multilaterální smlouvou o kontrole konvenčních zbraní v Evropě. Návrh ministři zahraničních věcí neformálně projednali 1. září.⁹ Zaměřuje se na zavedení regionálních limitů na zbraňové systémy, minimální vzdálenosti mezi nimi a také na posílení důvěry a zavedení opatření ke zvýšení transparentnosti týkající se z vojenského hlediska citlivých regionů jako například Pobaltí nebo východu Ukrajiny, ke kterému by měli mít úplný přístup pozorovatelé OBSE.¹⁰ **Kvůli své ambiciózní podobě a zároveň agresivní podstatě ruské zahraniční politiky, která by souhlasem s podobnými opatřeními přišla o svůj poslední více méně účinný nástroj, bude tento návrh pravděpodobně velmi složitě vyjednáván.**¹¹ Z druhé strany se zdá, že tato Steinmeierova iniciativa do velké míry odpovídá národním zájmům Ukrajiny, které by mohla při úspěšné implementaci značně pomoci s posílením její bezpečnosti, transparentnosti a také důvěry mezi Západem, Ukrajinou

⁸ ZN.UA, „SŠA i Velikobritaniya napravjat voennyh sovetnikov v Ukrainu“. Dostupné z: http://zn.ua/UKRAINE/ssha-i-velikobritaniya-napravyat-voennyh-sovetnikov-v-ukrainu-223695_.html (staženo 7. 9. 2016).

⁹ Tento návrh je o to aktuálnější, neboť Ruská federace na předchozí smlouvu podepsanou roku 1990 nejprve v roce 2007 vystavila moratorium a v roce 2015 od ní úplně odstoupila.

¹⁰ Justyna Gotkowska, 'The German initiative for arms control: time for dialog with Russia', OSW Analyses. Dostupné z: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-09-09/german-initiative-arms-control-time-dialogue-russia> (staženo 9. 9. 2016).

¹¹ Nikolaj Beleskov, 'Iniciativa Štajnmajera: est li šans obrazumit' Rossiju', Liga.net. Dostupné z: http://www.liga.net/opinion/296483_initsiativa-shtaynmayera-est-li-shans-obrazumit-rossiyu.htm (staženo 12. 9. 2016).



a Ruskou federací. Podle představy Steinmeiera by měl být návrh schválen na prosincovém zasedání OBSE v Hamburgu. Za touto novou iniciativou sociálnědemokratického ministra zahraničních věcí je však třeba vidět i vlastní politické zájmy a snahu Steinmeiera zakončit letošní německé předsednictví v OBSE úspěchem a také se vymezit proti principiálnější politice německé kancléřky Angely Merkelové, jež se chce bez ústupků držet minských dohod. **Na druhé straně právě Merkelová a Hollande stáli za prosazením příměří pod patronátem OBSE, když 1. září ve společném komuniké vyjádřili plnou podporu implementaci příměří a také odhodlání pokračovat v dialogu v rámci normandského formátu dalším setkáním státníků v Berlíně či Paříži.** Z vyjádření výše zmíněných politiků je však zřejmé, že ačkoli jejich podpora mírovému procesu na Ukrajině bude dál trvat, nejsou ani oni sami alespoň prozatím schopni zvrátit nepříznivou situaci na východě Ukrajiny a Krymu a donutit Rusko respektovat dohody z Minsku v jejich plném znění.

Z toho vyplývá, že právě tyto dvě země můžou v očích ukrajinského vedení ztrácet důvěru, kvůli čemuž **Ukrajina stále více realizuje s minským procesem paralelní opatření za účelem posílení své bezpečnosti a také dosažení řešení tohoto vojenského konfliktu.** Jako dobrý příklad toho může sloužit již nějakou dobu probíhající kooperace s USA a Kanadou nebo Velkou Británií, Polskem, Estonskem či Litvou,¹² která na začátku září oficiálně poprvé od rozpoutání konfliktu předala ukrajinské armádě útočné zbraně a střelivo. **Jednu z možných cest, jak pokračovat s technickým a politickým řešením bezpečnostní situace na Ukrajině, pak představuje nové jednání minského formátu na nejvyšší úrovni a efektivní prosazení dosavadních závazků při stanovení jasných priorit jejich postupného plnění. Zároveň je potřebný harmonogram naplňování jednotlivých bodů doplněných o sankce v případě neplnění závazků, a to pro oba dva hlavní aktéry války, Ukrajinu a zejména pak Ruskou federaci. Ani to samo o sobě však nemusí za současných podmínek stačit.** Pokud Ruská federace nebude skutečně chtít hledat řešení tohoto krvavého konfliktu, kterému již padlo za oběť více než 10 000 lidí, a bude dále odmítat mluvit se svými partnery jazykem minského formátu, dohody postupně přestanou být pro obě strany konfliktu relevantní a upadnou úplně v zapomnění. **Aby se to nestalo, budou se v rusko-ukrajinském konfliktu muset více angažovat a prokázat strategické myšlení o budoucnosti tohoto regionu oba hlavní protagonisté minských dohod, Angela Merkelová a Françoise Hollande.** Oba však čekají důležité volby v jejich zemích, jež je budou v příštím roce stát hodně energie.

¹² Pět set amerických a kanadských vojáků již od září 2015 školí ukrajinskou armádu na západě Ukrajiny. National Defence and the Canadian Armed Forces, 'Operation UNIFIER'. Dostupné z: <http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad/op-unifier.page> (staženo 22. 9. 2016).



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank 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 diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Pavel Havlíček

Pavel Havlíček je spolupracovníkem Výzkumného centra AMO se zaměřením na východní Evropu, zejména na Ukrajinu a Rusko.



pavel.havlicek@amo.cz

Briefing paper byl připraven v rámci projektu „Posílení veřejné kontroly v ukrajinských regionech“, který je podpořen Ministerstvem zahraničních věcí ČR v rámci Programu transformační spolupráce.