



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper 10/2015

Druhá minská dohoda a strategický význam Ukrajiny

—

Květen 2015

Druhá minská dohoda a strategický význam Ukrajiny

—

Michal Lebduška, Václav Lídí

Květen 2015

Briefing paper byl vypracován v rámci projektu Raising media awareness on the EU economic agenda pro setkání s Markem Menkiszakem, vedoucím ruské sekce v polském Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW). Projekt byl podpořen Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

Friedrich Naumann
STIFTUNG

FÜR DIE FREIHEIT

© 2015 Asociace pro mezinárodní otázky (AMO). Všechna práva vyhrazena. Názory vyjádřené v textu nejsou oficiálním stanoviskem vydavatele.



Druhý minský protokol byl podepsán v Minsku 11. února 2015 zástupci OBSE, Ukrajiny, Ruska a tzv. Luhanské a Doněcké lidové republiky. Podepsání dokumentu však předcházela diplomatická jednání mezi lidry Francie, Německa, Ruska a Ukrajiny. Druhý minský protokol představuje revizi předchozí dohody z 5. září 2014, která nedokázala zamezit eskalaci bojů na jihovýchodě Ukrajiny na počátku ledna letošního roku. Vzhledem k tomu, že druhý minský protokol v mnoha případech opakuje chyby předchozí dohody, očekávalo se, že nebude efektivní. Jeho neúčinnost prokázala úspěšná separatistická ofenzíva v oblasti debalcevského kotle. Přesto mezinárodní společenství nedisponuje doposud lepším nástrojem na deeskalaci ukrajinského konfliktu. Druhý minský protokol tvoří dvanáct hlavních bodů, které tento briefing paper analyzuje:

1) Příměří od půlnoci na 15. února

První bod rozhodně nebyl naplněn vzhledem k tomu, že i po 15. únoru 2015 nadále probíhaly na východě Ukrajiny těžké boje, při kterých se separatistům podařilo ovládnout debalcevský kotel. Do dnešních dnů probíhají v oblasti intenzivní poziciční boje, do kterých jsou zapojeny i ruské jednotky. Jak anexí Krymu, tak i svojí účastí na bojích na jihovýchodě Ukrajiny Ruská federace porušila Budapešťské memorandum, ale i například smlouvu o přátelství, spolupráci a partnerství z roku 1997, ve kterých se zavázala ke garanci teritoriální integrity ukrajinského území.

2) Stažení těžkých zbraní

Požadavek stažení zbraní kladl vzhledem k malé hloubce území ovládaných separatisty mnohem větší nároky na ukrajinskou armádu. Vzhledem k obnovení bojů není tento bod smlouvy reálně naplňován. V březnu 2015 Rusko navíc pozastavilo svoji účast na zasedáních Společné konzultační skupiny při Smlouvě o konvenčních ozbrojených silách v Evropě. Tato smlouva představovala jeden ze základních pilířů bezpečnosti v Evropě. Pokud stát s nejsilnější armádou na kontinentu tuto smlouvu odmítá, znamená to výrazné oslabení evropské bezpečnostní architektury.

3) Monitorování OBSE

OBSE měla zajistit efektivní monitorování a ověření režimu zastavení palby a stažení těžkých zbraní počínaje prvním dnem stahování. Nicméně je třeba podotknout, že právě OBSE nebyla schopna zamezit eskalaci bojů v lednu letošního roku. Problém spočívá především v tom, že organizace nedostala dostatečný mandát a nedisponuje sankčním mechanismem, kterým by mohla donutit strany konfliktu k deeskalaci.



4) Zvláštní režim v Donbasu

Dohoda z Minsku předpokládá, že bude zahájen dialog mezi kyjevskou vládou a lídry povstalců o konání místních voleb v Luhanské a Doněcké oblasti. Jak je z posledního vývoje patrné, vůdci separatistů se snaží naplnění tohoto bodu co nejvíce zpomalit. Kromě toho je obnovení ukrajinské kontroly nad vlastní hranicí ve smlouvě podmíněno právě konáním těchto místních voleb. Roli konečného arbitra, který rozhodne o tom, jestli bude Ukrajina kontrolovat vlastní hranici, má však Rusko.

5) Amnestie

V současné napjaté atmosféře v ukrajinské společnosti, která je například charakteristická masovými demolicemi pomníků Vladimira I. Lenina, je nepravděpodobné, že by bylo možné naplnit požadavky Minské dohody na úplnou amnestii. Dohoda přímo požaduje vyhlášení amnestie formou zákona, který zakáže pronásledování a potrestání osob v souvislosti s událostmi, k nimž došlo v jednotlivých regionech Doněcké a Luhanské oblasti Ukrajiny. To je něco, na co nepřistoupí nejen ukrajinské veřejné mínění, ale ani separatisté a většina Rusů, kteří jsou denně zásobováni sdělovacími prostředky zprávami o „zvěrstvech páchaných ukrajinskými fašisty“. V případě naplnění tohoto bodu by nebylo potrestáno ostřelování civilního autobusu u města Volnovacha, mariupolského tržiště či sestřelení malajsijského dopravního letounu MH17. Tento bod smlouvy z Minsku vyvolal pozdvižení především v Nizozemsku, odkud pocházel největší počet obětí zmíněného leteckého neštěstí. Německá kancléřka účastí na sestavení minských dohod zpochybnila norimberský princip jednoznačného odsouzení válečných zločinů.

6) Výměna zajatců

Podle dohody mělo do pěti dnů od stažení těžkých zbraní dojít k výměně zajatců ve formátu „všichni za všechny“. Stejně jako v případě jiných bodů i tento naráží na rozdílnou rétoriku obou stran a fakticky nebyl naplněn. Ukrajinská strana mimo jiné požadovala propuštění vězněné pilotky Nadi Savčenkové, která byla zavražděna do Ruska, kde je souzena za zabití dvou ruských novinářů, což Rusko odmítá.

7) Humanitární pomoc

Dalším z bodů bylo ustanovení mezinárodního mechanismu zabezpečujícího dodávky humanitární pomoci do oblastí, ve kterých probíhají boje. Problém však spočívá v tom, že tento bod je formulován velmi vágně a není v něm řečeno, jak má vypadat zmíněný mezinárodní mechanismus.



8) Penze a daně

Podle stanov dohody má dojít v rámci ukrajinského území k plnému obnovení sociálně-ekonomických vazeb, včetně výplat penzí a jiných plateb. V neposlední řadě by měla ukrajinská centrální vláda podle smlouvy obnovit sociální systém včetně penzijního i v oblastech ovládaných lidovými republikami. Stejně tak by měla obnovit dodávky energií. Nezdá se však jako pravděpodobné, že by ukrajinští daňoví poplatníci souhlasili s tím, že budou přispívat na důchody či mzdy separatistů.

9) Kontrola hranice

Jedním z nejdůležitějších bodů dohody je obnovení kontroly nad rusko-ukrajinskou hranicí. To je však navázáno na provedení komunálních voleb v obsazených částech Donbasu a na ústavní reformu, která má proběhnout do konce roku 2015. K samotnému převzetí kontroly nad hranicí pak má dojít ve shodě s představiteli Doněcké a Luhanské lidové republiky v rámci třístranné kontaktní skupiny. Vzhledem k odlišným požadavkům v otázce změny ústavy (decentralizace versus federalizace) a formě místních voleb, které by měly proběhnout podle ukrajinské legislativy, prakticky nelze v těchto bodech najít shodu. To fakticky vylučuje zahájení procesu předání kontroly nad hranicí Ukrajincům, což není ani v zájmu Ruska, neboť by v takovém případě Ukrajina s velkou pravděpodobností poměrně rychle získala kontrolu nad celým Donbasem.

10) Odchod zahraničních vojsk

Dohoda předpokládá odsun všech zahraničních vojenských formací, vojenské techniky a rovněž žoldnéřů z ukrajinského území pod dohledem OBSE a také odzbrojení všech nezákonných skupin. Minský protokol také obsahuje některé obraty a termíny, které rozhodně neobstojí v době informační války. V dokumentu se například hovoří o odchodu zahraničních vojenských jednotek či odzbrojení ilegálních vojenských skupin. Nikoho ze západních vyjednávačů zdá se nenapadlo, že ruská propaganda bude pouze nadále tvrdit, že žádné ruské jednotky na Ukrajině nejsou a jedná se pouze o dobrovolníky. Podobným způsobem může tvrdit, že ilegální jednotky zformované separatisty jsou legální, neboť vznikly z vůle obyvatel obou lidových republik.

11) Ústavní reforma

Podobným způsobem jako lokální volby mohou separatisté využít ustanovení, podle kterého by měla na Ukrajině proběhnout ústavní reforma vedoucí k decentralizaci státu. Tento bod naráží na odlišnou rétoriku jednotlivých stran, neboť ozbrojenci z Donbasu požadují blíže



nespecifikovanou federalizaci místo decentralizace země, kterou prosazuje prezident Porošenko i současná ukrajinská vláda.

12) Volby

Provedení lokálních voleb na územích ovládaných ozbrojenci bylo navázáno na zavedení zvláštního statusu pro tyto regiony, který měl schválit ukrajinský parlament do měsíce od podepsání dohody, k čemuž však nedošlo. Volby mají proběhnout podle ukrajinské legislativy, která má být schválena ve shodě s ozbrojenci, a mají splňovat standardy OBSE, jež je má monitorovat. Podobně jako u jiných bodů dohody i tento je chápán představiteli Ukrajiny a obou samozvaných republik zcela odlišně a jen těžko lze očekávat jeho naplnění. Zároveň ilustruje celkový charakter dohody, který klade výrazně vyšší nároky na Ukrajinu, jež může být v případě neuskutečnění voleb obviňována z porušení dohody jako celku a také může sloužit jako argument k nevrácení kontroly nad rusko-ukrajinskou hranicí.

Cíle stran konfliktu

Ukrajina

Vzhledem k naprostému krachu vztahů s Ruskem a dosavadní bezpečnostní politiky je primárním cílem Ukrajiny snaha o co nejužší integraci s EU. K tomu má v první řadě sloužit jednak Asociační dohoda podepsaná v loňském roce, která má mimo jiné mezi Ukrajinou a EU vytvořit zónu volného obchodu, a také zavedení bezvízového styku, o který Ukrajina dlouhodobě usiluje. Deklarativně sice Ukrajina nemůže upustit od reintegrace Donbasu a Krymu, fakticky je ale v současnosti její největší úsilí namířeno na vnitřní reformy, které mají od základu restrukturalizovat celou zemi. Ty jsou totiž nezbytným předpokladem dalšího rozvoje Ukrajiny, pro něž není kontrola nad částmi Donbasu a Krymu nezbytná. Snahy o přinejmenším částečné naplnění Minské dohody, která na Ukrajinu klade mnohem větší nároky, však naráží na zcela odlišné chápání jednotlivých ustanovení. Příkladem může být plánovaná decentralizace Ukrajiny, kterou proruští a ruští ozbrojenci odmítají a požadují od ukrajinské vlády blíže nespecifikovanou federalizaci země.

„Separatisté“

Proruští a ruští ozbrojenci působící na Donbasu tvoří velmi heterogenní skupiny, a proto nelze s jistotou říci, co je jejich cílem. Důkazem vnitřních problémů v obsazených regionech je například nedávná smrt jednoho z vůdců ozbrojenců Alexeje Mozgového. Ačkoliv v obecné rovině nepožadují oddělení od Ukrajiny a připojení k Rusku, fakticky reintegraci této oblasti brání. Celkově je hnutí zcela závislé na Rusku, bez jehož podpory nemůže



dlouhodobě přežít. I proto od nich nelze očekávat naplnění dohody z Minsku, neboť si nemohou dovolit mimo jiné ztratit kontrolu nad rusko-ukrajinskou hranicí. Z neplnění dohody však budou s největší pravděpodobností i do budoucna, za pomoci ruské informační války, obviňovat Ukrajinu. S jistotou lze konstatovat, že budoucnost ozbrojeného hnutí na Donbasu je velmi úzce provázána s Ruskem, které bude rozhodovat o jeho další existenci či zániku.

Rusko

Hlavním ruským cílem je zlomit morálku ukrajinské vlády, ozbrojených sil a většiny ukrajinské společnosti prostřednictvím opotřebovávajícího konfliktu vedeného v rámci konceptu hybridní války vypracovaného šéfem ruského generálního štábu Valerijem Gerasimovem. Ruské vedení si je vědomo skutečnosti, že Ukrajina bude schopná vést válku vzhledem ke svým hospodářským obtížím pouze omezeně dlouhou dobu. Navíc udržování konfliktu na východě země brání definitivnímu přiblížování Ukrajiny k Evropské unii. Například vízová liberalizace nyní bude v těchto podmínkách velmi těžko realizovatelná. Primárním cílem Ruska je však nadále plné podřízení Ukrajiny a její eventuální zapojení do eurasijské integrace. K tomu má sloužit vytvoření konceptu „Ruský svět“, podle kterého jsou Ukrajinci pouze součástí ruského národa. Je třeba především zdůraznit, že bez účasti Ukrajiny pravděpodobně ztroskotá poslední velký integrační projekt Vladimira Putina; Eurasijská ekonomická unie. Je jen málo pravděpodobné, že ruští voliči budou ochotni podpořit skutečnost, že tento integrační projekt ztrácí evropský charakter a stává se spíše asijským (středoasijským) uskupením. Za sekundární cíl ruského vedení můžeme považovat cílenou demontáž evropského a světového uspořádání po studené válce. Rusko v poslední době porušilo například Závěrečný akt KBSE, Budapešťské memorandum, oba Minské protokoly či Smlouvu o konvenčních ozbrojených silách v Evropě a dokazuje neúčinnost monitorovacích jednotek OBSE.

Evropská unie

Evropská unie bezprostředně navázala na plnění dohody z Minsku budoucnost sankcí vůči Rusku. Ačkoliv je naplnění z mnoha důvodů prakticky nemožné, stále se periodicky objevují hlasy uvnitř EU, ke kterým se přidává i český prezident Miloš Zeman, volající po postupném rušení sankcí. Je zjevné, že Rusko v tomto směru sází na nejednotu EU. Přitom právě udržení sankcí přinejmenším na stejné úrovni je klíčovým prvkem pro vnější obraz Evropské unie. V případě jejich zrušení by totiž došlo k naprosté diskreditaci EU a ztrátě pověsti nejen na Ukrajině, ale i v dalších zemích Východního partnerství, které deklarují za svůj dlouhodobý cíl evropskou integraci. Bezzubost dohody pak dokládá velmi omezené vyjednávací možnosti EU. O osudu Donbasu a války, která v něm stále probíhá, bude rozhodovat Rusko a nikoliv EU nebo Ukrajina. Právě proto je nezbytné vyvíjet na Rusko natolik silný tlak, aby se omezené možnosti Evropské unie alespoň trochu zlepšily.



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper 10/2015

Druhá minská dohoda a strategický význam Ukrajiny

–
Květen 2015

Proč Druhý minský protokol nemůže fungovat?

- Rusko nemá zájem konflikt ukončit. Naopak mu vyhovuje dlouhá opotřebovávací válka, která zlomí Ukrajince.
- Rusko několikrát v průběhu posledních dvou let porušilo mezinárodní právo, a tak mohou být jakékoli garance z jeho strany považovány přinejmenším za sporné.
- Rusko vsadilo příliš mnoho na úspěch eurasijské integrace. Navíc se objevují symptomy „pocitu obležené pevnosti“ na základě rozšiřování euroatlantických struktur západním směrem.
- OBSE, která má plnění dohody dozorovat, nemá jasný mandát, ani sankční mechanismy.
- EU zatím nebyla ochotna vyslat jasný signál, že plně podporuje ukrajinské aspirace na integraci se Západem.
- Naplněním minského protokolu by fakticky skončilo ozbrojené hnutí v Donbasu, na čemž nemá ani Rusko, ani ozbrojenci zájem.
- Ukrajínští představitelé chápou, že válku nelze ukončit silou, a zároveň nemají prostředky na nákladnou rekonstrukci Donbasu. Proto jim v zásadě vyhovuje aktuální zmrazení frontové linie, které umožňuje zaměřit se na reformní proces.



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper 10/2015

Druhá minská dohoda a strategický význam Ukrajiny

–
Květen 2015

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 expertizu 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

