

Zahraniční intervence a separatistické konflikty v Evropě v devadesátých letech

Mezi občany probíhají často diskuze: jsou ještě nutné – alespoň v Evropě – armády? Většina se přiklání k názoru, že alespoň pro nás, Českou republiku, je armáda zbytečným luxusem. Tento pohled má svůj zdroj zřejmě v nedostatečné informovanosti nejen o světové bezpečnostní situaci, ale i o bezpečnostní situaci v našem nejbližším okolí, v Evropě. Kusé novinové zprávy či televizní zpravodajství neposkytují ucelený obraz, a hlavně analýzu současné situace. Následující příspěvek, který mj. podává přehled hlavních evropských konfliktů za uplynulé desetiletí, má tento nedostatek napravit. Jeho autor – Pavel K. Baev z Mezinárodního ústavu pro výzkum míru v Oslo – se pokouší sledovat vývoj konfliktů a politiku zahraniční intervence jako prostředek jejich řešení. Jeho cílem je navrhnout efektivnější přístup k současným tzv. zamrzlým konfliktům a potenciálním problémovým místům. Článek byl uveřejněn v časopis European Security 1999/2. Zkráceno, upraveno.



Hlavní rysem evropské politické scény po skončení studené války devadesátých let jsou separatistické konflikty. Mezinárodní reakce na ně sahá od vojenské intervence až po nepřímé úspěšné snahy o usmíření, což má za následek buď jejich zmrazení, nebo otevřené propuknutí násilí, které většinou vyžaduje okamžitou humanitární pomoc. Evropa devadesátých let zažila tolik „mírových“ operací, jako žádná jiná část světa, a přece nebylo do současné doby nalezeno jejich uspokojivé řešení. Tragickým příkladem je Kosovo. Zasazení jednotek NATO po rozsáhlé letecké kampani chybí rámcový politický plán, celá akce se zdá velmi nepromyšlená a účelová.

Budeme se zde zabývat dvěma souběžnými procesy, které měly velmi podobný průběh. Za prvé to jsou separatistické konflikty, které po rozpadu SSSR a Jugoslávie narůstaly geometrickou řadou, ale ke konci dekády postupně ustaly. Druhý proces – mírové operace OSN – dosáhly svého vrcholu kolem roku 1993 a v polovině roku 1998 poklesly o 75 procent (co se týče jak nákladů, tak jejich početní síly). Když tyto dva souběžné procesy porovnáme, vidíme, že teze „méně násilný svět bude potřebovat méně modrých baretů“ je zavádějící. Ve skutečnosti bylo vyřešeno jen málo těchto konfliktů. Většina jich je pouze zmrazena. A právě toto stadium vyžaduje od zemí či organizací dohlížejících na stabilitu a nenásilí ve světě (*international peacekeepers*) velkou pozornost.

Separatistické či **secesionistické konflikty** nejsou ničím novým. Přinejmenším od americké občanské války jsou pokládány za jeden z hlavních zdrojů porušování mezinárodního řádu. I v době studené války, která je dnes paradoxně vnímána jako období „větší stability“, probíhaly zdlouhavé konflikty v Biafře, Katanze, Doharu, Pandžabu, Srí Lance a dalších částech světa.

Nejprve je třeba se zmínit o dvou charakteristických rysech všech separatistických konfliktů:

1. Před skončením studené války dosáhlo svého cíle – tj. zřízení vlastní státnosti – jen málo separatistických hnutí.
2. Během studené války byla proti takovým konfliktům západní hemisféra relativně imunní (Quebec byla výjimka, která potvrzuje pravidlo). Je také zajímavé, jak ohromné vojenské úsilí bylo vynakládáno ve snaze sjednotit ideologicky rozdělené státy (Německo, Vietnam, Korea).

Náhly vzrůst separatistických aktivit počátkem devadesátých let nemůže být přičítán výhradně rozpadu dvou autoritativních federací: SSSR a Socialistické federativní republiky Jugoslávie (SFRJ). Separatismus musí být uznán jako moderní (či postmoderní) fenomén, který vzniká spolu se zásadními změnami mezinárodního systému. V tomto článku jsou separatistické konflikty definovány jako **násilná konfrontace mezi státem a ozbrojeným seskupením, snažícím se ovládnout (control) určité území uvnitř státu, s cílem zřídit nezávislý stát [1].**

Mezinárodní mírové operace se po konci studené války zásadně transformovaly, zvláště co se týče role OSN. Rada bezpečnosti přestala být rukojmím bipolární konfrontace a byla schopna přijímat energická rozhodnutí. Rovněž ochota států čtyřky – zemí majících právo veta – (bez Číny) poskytovat své vojenské jednotky zvýšila možnost provádět operace velkého rozsahu.

Bohužel nárůst mírových aktivit OSN byl doprovázen několika neúspěšnými operacemi (nejznámější je Somálsko), které vedly až k neochotě začínat další operace (což mělo nejtragičtější důsledek v Rwandě).

Rozčarování a zklamání z neschopnosti OSN vést úspěšně mírové operace mělo za následek, že tyto operace začaly organizovat různé regionální organizace či „koalice ochotných“ (*coalitions of the willings*).

Současný nástup separatismu je v celku politicky i vojensky logický, ale je přesto představuje problém, protože realizace národních a regionálních programů střetá s možností **vnější intervence**. Pro účel tohoto článku, který se zabývá prvním desetiletím po skončení studené války, je vnější respektive zahraniční intervence (*external intervention*) definována jako **zasazení jednotek třetí strany (mezinárodní organizace, skupiny států, jednoho státu) v oblasti ozbrojené konfrontace (skutečné nebo potenciální), s cílem ukončit nebo zabránit násilí, včetně poskytnutí možné humanitární pomoci**. Vysílání mezinárodních pozorovatelů, provádění vojenských cvičení nebo prodej vojenské výstroje a výzbroje tedy žádnou intervencí není [2].

Posledním pojmem, který by měl být definován, je Evropa. Protože je ale velice nesnadné stanovit její východní či jihovýchodní hranici, musíme brát neexistenci její civilizační nebo geopolitické definice jako daný fakt. Pro naše účely budeme pojímat **Evropu v hranicích států OBSE** (bez USA a Kanady). Dále budeme předpokládat, že tato organizace 55 států (Jugoslávii bylo pozastaveno členství v r. 1992) je oprávněna v této oblasti vést mírové operace. Otázku velikosti těchto operací či zda zde vnikla „bezpečná oblast“ nebudeme řešit, jen je třeba zdůraznit, že toto území je integrováno nejen vzájemně se překrývajícím politickými strukturami, ale také všeobecně přijímaným standardem lidských práv.

V období studené války byla Evropa pro mírové operace „zakázaným územím“, s jedinou výjimkou, kterou byla mezinárodní „mírová“ intervence v její jihovýchodní části (Kypr). Po jejím skončení Evropa nedokázala na nárůst separatistických aktivit nalézt uspokojivou odpověď. Vzniklo cca patnáct vleklých separatistických konfliktů, různé velikosti a intenzity. Reakce na ně byla právě tak vleklá, pomalá a nerozhodná. Bylo provedeno několik mezinárodních intervencí, různého rozsahu, s různými účastníky, kterým se sice většinou podařilo zastavit násilí, ale konečné řešení nalezeno nebylo. Výsledkem je mapa Evropy, kde je zakresleno sedm pseudostátů, s nejasným mezinárodním statutem.

Většina separatistických konfliktů je soustředěna ve dvou oblastech – na Balkáně a Kavkaze – ale přinejmenším čtyři hlavní evropské státy – Británie, Španělsko, Itálie a Francie – které se na jejich řešení podílejí, se ale také musí zabývat vlastním separatistickým hnutím. Jeho vzestup je totiž spjat s procesem transformace národních států v Evropě a formován „gravitačním polem“ integrace EU.

Okolnosti vzniku konfliktů

Wilsonova „zlatá hodina“ mezinárodně zaručeného práva na sebeurčení na konci první světové války (místo harmonizace etnické a teritoriální mapy Evropy) vyvolala územní požadavky a revizi hranic. Města Gdaňsk (Danzing), Těšín (Teschen), Klajpeda (Memel) a Vilnius (Vilno) byly zdroji nestálého napětí. Kemalovo „osvobození“ Turecka v r. 1923 bylo dosaženo v podstatě prostřednictvím etnických čistek takových rozměrů, že jejich vzpomínka dodnes narušuje vztahy s Řeckem a Arménií. V r. 1945 se vítězné mocnosti rozhodly, že provedou výměnu obyvatelstva tak, aby odpovídalo přirozeným hranicím, čehož bylo dosaženo vyhoštěním a novým usídlením asi 15 milionů lidí. Německo (jak východní, tak západní), Polsko, Maďarsko a Československo se staly poprvé ve své historii etnicky téměř homogenními, ale ve zbytku Evropy tento problém nebyl vyřešen – jen potlačen. Proto až do konce studené války nehrála separatistická hnutí žádnou významnější úlohu.

Na problém separatismu se v tomto období pohlíželo tak, jako by se vztahoval výhradně k třetímu světu a jeho analýza byla prováděna výhradně v souvislosti s dekolonizací. Kypr byl výjimkou, která měla potvrzovat pravidlo. Eskalace napětí kolem Náhorního Karabachu na koncem osmdesátých let byla většinou ignorována a Miloševićova tvrdého zákroku v březnu 1989 v Kosovu si téměř nikdo nevšiml. Až koncem roku 1990 rozsáhlé hnutí za nezávislost v Gruzii, Estonsku, Litvě, Lotyšsku a Slovinsku konečně donutilo Západ, aby je bral na vědomí. Vedení se ujaly USA, které se pokusily říci jasné ne – s jedinou výjimkou: baltské státy byly brány coby zvláštní případ – jejich odtržení bylo ospravedlňováno wilsonovými principy a historií. Ovšem politická podpora třem baltským státům byla podřízena většímu cíli – zachování integrity SSSR a SFRJ – žádná jiná hnutí za nezávislost neměla šanci podporu získat.

Ale ani vnější tlak nestačil, aby udržel tyto dva postsocialistické státy pohromadě. Pokusy o „únik“ třech baltských států, Gruzie a Slovinska uspíšily vzrůst separatistických hnutí na Ukrajině a Chorvatsku – a koncem roku 1991 se oba státy, jak SSSR, tak SFRJ, zhroutily. Následná řetězová reakce násilných separatistických konfliktů vyvolala geopolitickou katastrofu.

Rychlost, s jakou se tyto konflikty rozšířily, překvapil jak představitele starých i nových evropských států, tak ty, co se událostí, rychle vedoucích ke konfliktu, přímo účastnili. Souběžné zhroucení státních struktur a ideologie způsobilo dezorientaci, nejistotu, hledání jednoduchých vysvětlení. Během několika týdnů či měsíců nastala etnická mobilizace. Ale nebyl to jen počet etnických konfliktů, který překvapil (viz **tab. 1**), byla to i rychlost, s jakou tato separatistická hnutí vítězila. Do konce roku 1992 vzniklo sedm hnutí (viz **tab. 2**), které dokázaly za svou věc vojensky bojovat (Náhorní Karabach se odtrhl od Ázejbardžánu, Abchazska a Jižní Osetie od Gruzie, Čečensko od Ruska, Podněstersko od Moldavska, Krajina/Slavonie od Chorvatska, Republika srbská od Bosny). Na substátní úrovni bylo poraženo jen jedno hnutí (pokus o odtržení oblasti Prigorodného od Severní Osetie).

Tab.1: Separatistické konflikty v Evropě po r. 1990

Konflikt	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ázerbajdžán-N. Karabach	*	*	***	***	***	-	-	-	-
Bosna-Rep. srbská	-	*	***	***	***	***	-	-	-
Bosna-Bihač (západní Bosna	-	-	-	*	*	*	-	-	-
Bosna-Herceg Bosna	-	-	-	***	**	*	-	-	-
Chorvatsko-Krajina	-	-	**	**	*	**	-	-	-
Gruzie-Jižní Osetie	*	**	**	-	-	-	-	-	-
Gruzie-Abcházsko	-	*	***	***	-	-	-	-	-
Moldávie-Podněstersko	-	*	**	-	-	-	-	-	-
Rusko-Cečensko	-	*	*	*	***	***	***	*	*
Sev. Osetie-Ingušsko (RF)	-	-	*	-	-	-	-	-	-
Srbsko-Kosovo	-	-	-	-	-	-	*	-	***
Španělsko-Baskicko	-	*	*	-	-	-	-	-	-
Turecko-Kurdistán	**	**	***	***	***	***	***	***	***
Británie-Sev. Irsko	**	**	**	**	*	*	*	*	*
SSSR-Litva	-	*	-	-	-	-	-	-	-
Jugoslávie-Slovinsko	-	**	-	-	-	-	-	-	-
JugoslávieChorvatsko	-	***	-	-	-	-	-	-	-

Poznámky:

* násilí, ** násilí velkého rozsahu, *** válka

Pro srovnání je lze sestavit seznam případů, kde navzdory napětí a příhodným podmínkám v letech 1992-93, k separatistickým konfliktům nedošlo. Ničivá občanská válka v Tádžikistánu nezpůsobila, aby západní oblasti s uzbekou populací či volně územně připojená oblast Leninabadu (Chodžent) hledaly ochranu v Uzbekistánu. Ani stav blízky zhroucení v Gruzii nevyprovokoval relativně stabilní Adžarsko (Adžarská autonomní republika), aby žádalo nezávislost, což by možná podporovalo nejen Rusko, ale i Turecko. Také Krym, navzdory hlasitým politickým rozepřím s Ukrajinou a s téměř zaručenou podporou Ruska, se nepokusil odštěpit. Ve východním Estonsku, které je osídlené téměř celé etnickými Rusy, se konalo jen jakési podivné referendum o omezené autonomii. Maďarské obyvatelstvo v Transylvánii dalo přednost tomu, aby vyjadřovalo své stížnosti demokratickými prostředky. Kosovo zvolilo strategii nenásilí, prostřednictvím které chtělo pro svůj boj za nezávislost získat mezinárodní podporu.

Zřejmá neschopnost státní moci zlikvidovat vzbouřené provincie vojensky vedly k občasným dohodám a příměří. V r. 1992 bylo v Podněstersku (Podněsterská moldavská republika), Jižní Osetii a Krajíně/Slavonii ukončeno násilí, v r. 1993 dosáhlo relativní stability Abchazsko a v r. 1994 byla v Náhorním Karabachu zastavena palba. Pouze ve dvou případech se podařilo státům získat zpět ztracená území: Chorvatsko porazilo separatisty v Západní Slavonii a Krajíně a v r. 1995 a Rusko provedlo invazi do Čečenska, v prosinci 1994 a pokračovalo ve válce až do srpna 1996, kdy byla uzavřena provizorní mírová dohoda. V roce 1997 bylo jediným místem, kde pokračoval boj proti separatistickému hnutí, bylo jihovýchodní Turecko. Avšak až do r. 1998 byla uzavřena jen jediná mezinárodně zaručená dohoda (s problematickým úspěchem), a to v Bosně a Hercegovině, všechny ostatní konflikty zůstaly zmrazeny. V roce 1998 nastaly tři vzájemně odlišné případy: Východní Slavonie se za extenzivního mezinárodního monitorování vrátilo do Chorvatska, v Severním Irsku bylo dosaženo průlomu v podobě mírové dohody a v Kosovu vypukla otevřená separatistická válka.

Tab. 2: Separatistické pseudostáty v Evropě

Subjekt	Stát, od kterého se subjekt odtrhl	Vznik	Přestal existovat	Zahraniční spojení	Zahraniční vojáci	Uprchlíci a osoby bez domova (IDP)
Severní Kypr	Kypr	1974	–	Turecko	30 000 (Turecko)	26 000
Náhorní Karabach	Ázejbardžán	1990	–	Arménie	–	600 000
Čečensko	Rusko	1991	–	Turecko	–	200 000
Podněstersko	Moldavsko	1991	–	Rusko	5000 (Rusko)	
Jižní Osetie	Gruzie	1991	–	Sev. Osetie Rusko	–	30 000
Vých. Slavonie	Chorvatsko	1991	1998	Srbsko	–	75 000
Kosovo	Srbsko	1991	–	Albánie	30 000 (Srbsko)	270 000
Krajina a Záp. Slavonie	Chorvatsko	1991	1995	Srbsko Rep. srbská	–	200 000
Rep. srbská	Bosna	1992	–	Srbsko Rusko	–	500 000
Chorvatská rep. Herceg Bosna	Bosna	1992	1995	Chorvatsko	–	200 000
Abchazsko	Gruzie	1992	–	Rusko Turecko	3000 (Rusko)	250 000

Každý separatistický konflikt na jedné představuje jedinečnou kombinaci historických příčin, etnických či civilizačních rozdílů, politických determinant, na straně druhé můžeme nalézt i nápadné shody. Obecně se v separatistických situacích často vyskytují etnické faktory, ovšem v Evropě byly všechny separatistické konflikty výhradně etnické. Jediný případ, kdy tento etnický prvek byl poněkud zastřen, bylo v Podněstersku, ale i zde způsobilo propuknutí konfliktu zavádění jazykového zákona (který diskriminoval rusky mluvící osoby) a vyhlídky znovuspojení Moldavska a Rumunska. Co se týče politických separatistických hnutí, potom pouze hnutí Lega Nord (Liga Severu) vyhlášovalo za svůj cíl nezávislou severní Itálii, bez ohledu na její etnické složení. Ve většině případů bylo etnické rozdělení posilováno i nábožensky (Podněstersko a Jižní Osetie jsou výjimky), někdy se náboženství stávalo hlavní faktorem, který budoval identitu v konfliktu (nejzřetelněji v bývalé Jugoslávii a Severním Irsku).

Rozpad SSSR a SFRJ měl za následek vznik dvaceti nových států s výrazně nacionálním charakterem, ale většina separatistických konfliktů nastala v situaci, kdy etnické skupiny byly rozděleny státními hranicemi. Všechny separatistické strany (s výjimkou Sinn Feinu v Severním Irsku) sice vyhláší za svůj cíl nezávislost, ale ve většině konfliktů je skutečným cílem spíše znovusjednocení v „mateřském státě“. Jednou výjimkou je Čečensko, druhou Strana kurdských pracujících (PKK) v Turecku, další ETA (Baskicko a svoboda) ve Španělsku. Proto většina separatistických stran se může spoléhat na politickou, někdy také vojenskou podporu přinejmenším jednoho evropského státu.

Převaha etnicko-nacionálních faktorů při odtržení od mateřského státu (secesi) způsobila hromadné vyhánění „cizí“ populace z daných území. Byly hlasitě odsuzovány etnické čistky v Bosně, ale podobné zločiny byly spáchány i v Krajině a Náhorním Karabachu, Abchazsku a Severní Osetii. Čistky neprobíhaly pouze v Podněstersku. V Čečensku nebyly čistky centrálně organizovány. Turecku se podařilo získat zpět oblasti, kterých se zmocnilo PKK na začátku devadesátých let a zřídit kontrolu nad většinou jihovýchodu země „bezohlednou politikou uzavírání venkovanů do opevněných vesnic a očištění většiny okolní země od lidí“ [3], což se vlastně také velice blíží etnickým čistkám.

I když mezinárodní společenství tyto zločiny odsuzuje, jejich organizátoři se mohou odvolat na relativně nedávnou evropskou politickou praxi – na vyhnání sedmi až osmi milionů Němců v východního Pruska, Slezska a Sudet po druhé světové válce, jako konečné řešení tamějších stálých územních konfliktů.

Při eskalaci secesionistických konfliktů je hlavním faktorem dostupnost zbraní a ostatního vojenského vybavení. Rozložení vojenských struktur SSSR umožnilo, že se značné množství zbraní a munice ocitlo v rukou místních vojenských diktátorů (*war lords*), zvláště na Kavkaze. Na Balkáně byla situace zcela jiná. Když se Jugoslávská národní armáda stahovala z Chorvatska a Bosny, vyzbrojila místní srbskou populaci a novým státům jich nechala co nejméně (Makedonie a Slovinsko byly prakticky odzbrojeny). Kosovo dostávalo zbraně z Albánie, kde bylo v r. 1997 vyloupeno několik vojenských základů.

Perspektiva možné nové vlny separatistických konfliktů je určována několika specificky evropskými rysy.

(i) Zajímají se o ně – vzhledem k jejich poloze – média, třeba jen sporadicky, což ovlivňuje rozhodování světových politiků. (ii) Účastníci konfliktu očekávají, že jim bude na požádání poskytnuto zprostředkování na vysoké úrovni (tj. na úrovni ministrů, vlád pozn. překl.). (iii) Získali značnou zkušenost s manipulací s vnějšími aktéry, včetně nevládních organizací. (iv) Vlivné evropské politické organizace (OBSE, Rada Evropy, NATO, EU, ZEU), které se angažují při řešení těchto konfliktů, často spíše komplikují činnost jedna druhé, než aby se vzájemně doplňovaly.

Čistě teoreticky by se dalo říci, že separatistické konflikty se týkají nesouladu mezi národy a hranicemi. Ale národy v těchto příkladech jsou produkty evropské historie, s vysokou úrovní vzdělanosti, které dávají jasně najevo, že upřednostňují demokratický způsob vlády a očekávají, že se dostaví blahobyt. Hranice, o které jde, jsou fenoménem, který se utvářel staletími válek a kompromisů a některé z nich byly stanoveny nekontrolovatelnými autoritářskými vůdci po druhé světové válce. Další možná teorie interpretuje odštěpení jako konflikt mezi ideologií nacionalismu a ideologií mnohonárodního státu. A znovu – obě jsou založeny na historické tradici a mohou okamžitě nabídnout různé modely řešení. Proto lze bez ohledu na historii a zeměpis tvrdit, že nenarušitelnost všech státních (ne substátních) hranic je jedním z fundamentálních principů evropské bezpečnosti.

Možná tím nejvýraznějším společným rysem všech konfliktů, které zkoumáme, je, že vznikly na okraji (vyjma dvou) zóny evropské integrace. Jako kdyby vliv EU zvyšoval gravitační pole se středem v Bruselu a postupně klesal směrem k střední Asii. Ve skutečnosti ale některá separatistická hnutí začátkem devadesátých let v SSSR a SFRJ mohou být přičteny právě touze „přiblížit se Evropě“, NATO a EU. Typickými příklady jsou tři baltské státy a Slovinsko, symbolickým je i souhlas České republiky s odtržením Slovenska. Existuje zřejmá shoda mezi touhami Srbů v Republice srbské a Armény v Náhorním Karabachu nepřijímat autoritu „muslimského“ státu, neboť obě národnosti cítí, že patří ke „křesťanské“ Evropě. Dokonce i ta separatistická hnutí, která se staví proti dominujícímu „evropskému“ trendu (jako Čečensko a do jisté míry i Podněstersko) navazují kontakty na Západě. Někteří analytici dokonce tvrdí, že směřování k Bruselu by mělo přimět větší státy, aby se zbavily zaostalých a problémových periférií, jakými jsou Kosovo, Čečensko či Kurdistan.

Bylo by zjednodušením redukovat vliv evropské integrace na ekonomické výhody a očekávání větší prosperity. Pascal Boniface napsal, že „hledání prosperity místo moci vysvětluje do značné míry vlnu separatismu“. EU funguje jako mezivládní instituce, a tak politické elity v Katalánsku, Černé Hoře, Skotsku a na Krymu předpokládají, že budou mít větší prospěch z toho, když se budou podílet na integračním procesu jako samostatná jednotka, a ne jako pouhý „region“. V každém případě separatistická hnutí se ještě ani zdaleka nevyčerpal.

V devadesátých letech proběhlo na evropské půdě více „mírových“ operací než v jakékoli jiné části světa. Jejich hlavním důvodem a cílem byly separatistické konflikty. Mnoho evropských zemí mělo důvody vnímat výše zmíněné konflikty jako zdroje nestability, které svými důsledky přímo ohrožující jejich bezpečnostní zájmy. Přinesly s sebou otřesné porušování lidských práv, zapříčinily zástupy uprchlíků. Proto byla při mnoha příležitostech žádána mezinárodní intervence z humanitárních důvodů.

Neúspěch evropského bezpečnostního rámce zabránit konfliktům a zvládnout jejich počáteční eskalaci, způsobil že se na jaře 1992 začalo angažovat OSN. Rusko zahájilo o několik měsíců později své dva první experimenty v „blízkém pohraničí“ (Podněstersko a Jižní Osetie), a tak otevřelo řadu improvizovaných dohod a koalicí *ad hoc*. I když se v prvních letech se zdálo, že ruský intervencionalismus a západní operace na udržování míru (*peacekeeping*) probíhají odlišným způsobem (příkladem je čečenská válka), na konci dekády se ukázalo, že jsou podobné.

Rozsah mírových operací

Intenzita separatistických válek začátkem devadesátých let byla taková, že při plánování intervence evropské mocnosti uvažovaly řádově o stovkách ozbrojených vojáků, a jen o desítkách vojenských pozorovatelů. Rozsah preventivního zasazení např. v Makedonii, zaměřeného ne na prevenci vnitřního konfliktu, ale monitorování hranic se Srbskem, měl sílu asi 1000 vojáků. Na jaře 1995, probíhalo šest mezinárodních mírových operací v pěti zemích, které byly zasaženy či ohroženy separatistickými konflikty, o celkové síle 40 000 vojáků. Do jara 1998 počet nebojového zasazení vojenských sil poklesl na pět operací s asi 35 000 vojáky (viz tab. 3).

Základním problémem týkajícím se těchto operací je otázka, jaký je nejučinnější a legitimní rámec jejich zasazení? Když se první čistě humanitární operace UNPROFOR dostala uprostřed občanské války do potíží všichni se ptali, zda rozhodnutí OSN bylo správné. Bezpečnostní rada vydávala mandáty pro operace, ale neměla pro ně žádné zdroje a prostředky. Řešení bylo nalezeno ve stále častější spolupráci s NATO. Na začátku roku 1995 systém velení, který vyžadoval souhlas OSN s každým leteckým úderem NATO, vyvolal mezi těmito dvěma organizacemi značné napětí. Navzdory mnoha úspěšným akcím se UNPROFOR ocitlo na pokraji nezdaru. Zklamání z mechanismu OSN přimělo evropské státy, aby pro řešení situace v Náhorním Karabachu začaly uvažovat spíše o OBSE, ale po mnoha byrokratických průtazích překážkách byl již vypracovaný plán tiše odložen.

Rusko mezitím rozšiřovalo svou angažovanost při řešení konfliktů (*conflict management*) ve státech bývalého SSSR, a to bez ohledu na OSN či evropské organizace. Jeho mandáty byly různé, někdy i sporné. Nicméně ignorovat jeho aktivity bylo stále těžší. V polovině roku 1994 muselo OSN rozšířit svůj souhlas s ruskými mírovými operacemi v Abchazsku s mandátem Společenství nezávislých států (SNS) a znovu se soustředit na monitorování této operace.

Do konce roku 1995 bylo v Bruselu a Washingtonu dosaženo téměř jednomyslného rozhodnutí, že by OSN mohlo hrát pouze podpůrnou roli a být jen pomocným nástrojem mírových operací obecně v Evropě a na Balkáně zvláště.

Tab. 3: Mírové operace a separatistické konflikty v Evropě 1964-98

Stát	Oblast konfliktu	Mandát	Činitel	Začátek – konec	Síla (max. – pol. 1998)	Počet obětí
Kypr	Severní Kypr	OSN	UNIFICYP	03.1964	6200, 1200	168
Chorvatsko	Krajina Záp. Slavonie	OSN	UNPROFOR UNCRO	03.92–03.95 03.95–01.96	10 500 3500	207* 17
Chorvatsko	Východní Slavonie	OSN OBSE	UNPROFOR UNTAES	03.92–03.95 03.95–1.98	4000 5000	207* 10
Bosna	Bosna	OSN	UNPROFOR UNMIBH	03.92–12.95 12.95–	20 000 2000, 2000	207* 4
Bosna	Bosna	OSN NATO	IFOR	12.95–12.96	60 000	52
Bosna	Bosna	OSN NATO	SFOR I/II	12.96–	35 000 30 000	78
Makedonie	hranice se Srbskem	OSN	UNPROFOR UNPREDEP	03.92–03.95 03.95	1200 1000	4
Moldavsko	Podněstersko	dvoustr. dohoda	Spojené síly	07.92–	5000, 2000	–
Gruzie	Jižní Osetie	dvoustr. dohoda	Spojené síly	07.92–	3000, 1000	1
Gruzie	Abchazsko	SNS OSN	Rusko UNOMIG	06.94– 09.93–	4500, 1500 136, 83	(60)
Rusko Severní Osetie	oblast Prigorodného	(vnitřní)	Rusko	10.92–	3000, 500	(50)
Ázərbaycan	Náhor, Karabach	OBSE	koalice	–	3000 (plán)	–

Poznámka:

* Celkový počet obětí UNPROFOR.

NATO bylo povýšeno na rozhodující instituci. Při své vlastně vůbec první vojenské operaci dosáhla Aliance v Bosně pozoruhodného vojenského a politického úspěchu, obnovila svou důvěryhodnost, která byla v letech 1994-95 zpochybnována.

Druhým problémem těchto operací bylo jak poskytovat humanitární pomoc a přispět řešení konfliktu bez územní kontroly válečných zón. Bezpečnostní rada OSN se původně rozhodla pro systém ozbrojených konvojů s ochrannými silami (UNPROFOR), ale na jaře 1993 se OSN – za vzrůstajícího tlaku západního veřejného mínění – pokusilo zřídit šest „bezpečných území“, modelovaných podle operace *Provide Comfort* z r. 1991 v severním Iráku. Bosenská „bezpečná útočiště“ byla jak nechránitelná, tak nekontrolovatelná, takže když se v létě 1995 bosenská Srbové zmocnili formálně chráněných enkláv (*pockets*) Srebrenice a Zepy bylo OSN všude hlasitě odsuzováno. Operace OSN byly dále diskreditovány, když se při monitorování zastavení palby v Chorvatsku v srpnu 1995 chorvatské jednotky znovu zmocnily Západní Slavonie v May a Krajini. NATO, které převzalo řízení UNPROFOR v Bosně, vykonalo víc než jen zabezpečení dohodnutých oddělovacích linií a zajištění odzbrojení. Převzalo hlavní funkce územní kontroly, neváhalo podniknout akce, jako

bylo obsazení policejního okrsku či rozhlasové stanice, a provádělo speciální operace zaměřené na zadržení válečných zločinců.

Co se týče Ruska, to se v Podněstersku, Jižní Osetii a Abchazsku záměrně vyhnulo jakékoli „teritorializaci“ a omezilo se na monitorování zastavení palby a hlídkování v oblastech odpoutání. Humanitární úkoly byly v podstatě opomíjeny. Když gruzínská vláda naléhala na ruské jednotky dohlížející na zachování příměří (*peacekeepers*), aby převzaly kontrolu nad oblastí Gali v Abchazsku, aby byl umožněn návrat uprchlíků, Rusové odmítli převzít dodatečnou zodpovědnost, i když se tím zvyšovala možnost nových srážek, jako např. v květnu 1998. Jediným místem, kde Rusové převzali kontrolu nad územím, o které se bojovalo, bylo v Severní Osetii, kde navzdory několika oficiálním dohodám byla stále nerozřešena otázka návratu uprchlíků. Největších neúspěchů při zřizování teritoriální kontroly separatistického území dosáhli Rusové v čečenské válce.

Trvání a stažení

Dvěma rozhodujícími a vzájemně propojenými problémy při provádění zahraničních intervencí jsou (i) jak omezit jejich trvání a (ii) jak stáhnout jednotky, aniž by se destabilizovala situace a obnovilo nepřátelství. OSN tradičně vydává krátkodobé mandáty, které téměř automaticky prodlužuje. To se týká stálých operací, ne střednědobého plánování. Dlouholetý pobyt sil OSN na Kypru (UNFICYP) je jen jedním z příkladů omezené užitečnosti takové politiky při řešení konfliktů. Byla to zejména tragédie v Somálsku v září a říjnu 1993, která přiměla USA, aby se zabývaly časovými limity vojenských intervencí a vypracováním plánů stažení jednotek ještě před nasazením.

Tento problém figuroval v r. 1995 i v Daytonu, kde Američané rozhodně trvali na tom (bez ohledu na námitky ze strany dalších členů NATO, kteří do situace na Balkáně viděli lépe), že by mandát pro implementační jednotky (IFOR) měl být omezen na jeden rok. Protože bylo zapotřebí získat souhlas Kongresu ze zasazením amerických jednotek v Bosně, byla bagatelizována skutečnost, že časové vymezení nebude pro účastníky konfliktu představovat šanci, aby co nejdříve dohody realizovali, ale možnost zvítězit díky jeho protahování. Na podzim 1996 již bylo každému jasné, že odchod IFOR povede jen k další vlně násilností, takže 15. listopadu 1996 prezident Clinton vyhlásil, že se 8500 amerických vojáků stane součástí následujících stabilizačních sil (SFOR), s konečným datem – červen 1998. Ani ne po půl roce se i toto datum stalo problémem a v únoru 1998 NATO rozhodlo pokračovat v operaci bez určení konečného data.

Ani tři a půl roku poté, co NATO převzalo hlavní zodpovědnost za vojenskou bezpečnost v Bosně, nebylo zřejmé, kdy by mohla být operace přerušena, protože každému bylo jasné, že budování bosenského státu, jakkoli pomalé a nesouvislé, bude záviset na přítomnosti zahraničních vojenských jednotek „jak dlouho to bude nutné“.

SFOR (zredukované na 30 000 vojáků), má stále silný odstrašující potenciál a neočekává se, že by bylo staženo. To je výrazný rozdíl v porovnání s plány z května 1996 na rychlé stažení jednotek UNPROFOR, které předpokládaly zasazení až 50 000 nových vojáků na zabezpečení evakuace z bojových zón. I když je činnost IFOR/SFOR v současnosti pokládána za dobrou a zlepšující se, nelze vyloučit možný politický nátlak, kdy a jak tyto operace ukončit.

Rusko si nikdy nedělalo starost jak probíhající intervence uzavřít. Je spokojeno se zasazením s otevřeným koncem. Z toho lze usoudit, že vojenská intervence pro Moskvu neznamena rozřešení násilného konfliktu, ale spíše nástroj vojenské kontroly „blízkého zahraničí“. Taková politika je ovšem neproduktivní a neudržitelná. Gruzínsko a Moldavsko – země velmi zasažené ruským intervencionalismem – získávají pro svůj požadavek, aby se ruské jednotky stáhly, stále více sympatií mezinárodní veřejnosti. Navíc vzhledem k radikálnímu snížení zdrojů pro ministerstvo obrany není dostačující logistická podpora pro představené zasazení tisíců vojáků. Tento problém je nejaktuálnějším v Tádžikistánu, a totéž platí i pro operace v Abchazsku. Bylo by víc než vhodné ukončit nikam nevedoucí intervence a stáhnout se z taktak stabilizovaných válečných zón, ale ruští politici jsou stále proti.

Připraveni na víc?

Jedno ze strategických naučení ze zahraničních intervencí v evropských separatistických konfliktech v devadesátých letech je, že zasazení v omezeném rozsahu, s nejistým mandátem je nejenom riskantní, ale dokonce i prodlužuje násilí, kterému mělo zabránit. UNPROFOR měl více než 200 obětí a dávalo se mu za vinu, že prodloužil válečné utrpení v Bosně. Ruská vojenská role v Abchazsku (od října 1992 do října 1993) a v Podněstersku (od zimy do jara 1992) byla ambivalentní a destabilizující. Optimálním modelem se jeví IFOR: zasazení silného skupení, podporované dostatečně letectvem, schopné jednat podle strategie „odstrašení potrestáním“. Tento model vyžaduje schopnost, připravenost a ochotu nasadit na dlouhou dobu velké kontingenty jednotek.

V západních vojenských doktrínách a v plánování NATO (včetně různých cvičení Pfp) jsou takové operace náležitě procvičovány jen zřídka. Základním problémem je skutečnost, že ve všech členských státech NATO byly vojenské výdaje redukovány o více než 25 procent (v konstantních cenách z úrovně r. 1989) a navíc se očekává jejich další krácení. To vede ke stálému a nepřetržitému snižování vojenského personálu (*military manpower*), který se tak vlastně stává relativně i absolutně dražším. V průběhu modernizace a restrukturalizace jsou nejvíce redukovány pozemní síly, kde je každým rokem rušeno stále více jednotek.

NATO mělo před koncem roku 1990 připravenou polovinu praporů pro zasazení mimo svou oblast než během války v Perském zálivu v r. 1991. Avšak zatímco mírové jednotky (*peacekeepers*) jsou stále lépe vycvičeny a vybaveny, **kapacita pro velké a trvalé zasazení stále klesá**. Noví členové Aliance nebudou ještě dlouho schopni přispívat ke společné obraně jak by měli, protože jejich armády procházejí nedostatečně financovanou restrukturalizací. V tomto ohledu je typický osud tzv. baltského praporu (BALTBAT). Estonsko, Lotyšsko a Litva se dohodly, že zřídí společný mírový prapor, ale ještě v polovině roku 1998 byla tato jednotka – při vši možné pomoci a podpoře ze strany NATO – stále nepřipravena pro zasazení.

Rusko, které v r. 1994 zkoušelo vybudovat intervenční kapacity a určilo dvě pozemní divize jako mírové jednotky, muselo svůj plán kvůli neúspěchu v Čečensku odložit. Směrnice ruské vojenské reformy – ať jsou jakkoli nejasné – určují zasazení přinejmenším deseti modernizovaných divizí v plných stavech (*fully-manned*), ale

v současnosti (a přinejmenším v příštích několika letech) jsou ruské mobilní síly v bezútešném stavu.

Můžeme uzavřít, že v blízké budoucnosti (pokud jednotky SFOR i nadále setrvávají v Bosně) bude pro NATO nebo jinou evropskou instituci pravděpodobně stále těžší zahájit vojenské operace velkého rozsahu. Neshody týkající se pravomocí při organizování středně velké operace (cca 7000 vojáků) v Albánii počátkem roku 1997, kdy posléze vznikla *ad hoc* koalice vedená Itálií, je v tomto ohledu patrně nejtypičtější. Nedostatek mírových jednotek (*peacekeepers*) zcela určitě poroste. Např. v září 1998 Norsko (které svého času poskytlo jednotky pro UNFIL v Libanonu), UNPREDEP v Makedonii a SFOR) muselo vyslat zvláštní oddíl Královské gardy, aby se zúčastnil cvičení NATO v Makedonii.

Poloviční úspěch

Celkové hodnocení efektivity zahraničních intervencí v separatistických konfliktech je nevyhnutelně dvojí. To největší násilí je ukončeno, ale ozbrojená konfrontace pokračuje. Mírový proces probíhá, ale žádný z konfliktů nebyl uspokojivě vyřešen, mezinárodní řád byl obnoven, ale statut několika pseudonezávislých států nebyl ještě uznán. Tento typ polovičního řešení se týká skoro všech prvků konfliktů a intervencí. Možné generalizace, jak bude ukázáno níže, jsou nutně neúplné, neboť těžiště analýzy je položeno na vojensko-politickou stránku problému, ale s jistými výhradami lze dojít k určitým závěrům.

Politická slepá ulička

Vzhledem ke složitosti své bezpečnostní architektury, Evropa není schopna najít politické řešení problematiky separatismu. Jediným možným ospravedlněním pro odtržení se od státu je oblast lidských práv: brutální a trvalá diskriminace obyvatelstva poskytuje důvod proč usilovat o nezávislou státnost. Ale každý násilný konflikt vyvolává další nedodržování lidských práv do té míry, že se tento důvod stává velmi problematickým.

Rozpad tří federálních států začátkem devadesátých let logicky umožnil – i když ne legálně – odstoupit od federálního uspořádání, bez ohledu na ustanovení ústavy. Tento fakt ponechává jen nepatrnou naději pro přežití daytonských dohod v Bosně a Hercegovině, ohrožuje rozhodnutí Ázerbajdžánu a Gruzie znovuzřídit kontrolu Náhorního Karabachu a Abchazska, tlačí na Rusy, aby uznali samostatnost Čečenska, a činí Ukrajinu zranitelnou vůči Krymu (který má status republiky). Mimoto nechává otevřenou otázku jednostranného zrušení federálního uspořádání „centrem“ (Gruzie a Jižní Osetie, Srbsko a Kosovo).

Politické řešení, o kterém se většina evropských politických institucí domnívá, že je tím nejlepším, má přesvědčit vzbouřené provincie, aby se vrátily do rámce státu, s rozšířenou autonomií. Ale státy – vzhledem k nespolehlivosti federálního či konfederálního uspořádání – nejsou většinou ochotny poskytnout smysluplnou a mezinárodně zaručenou autonomii. Rusko bylo možná výjimkou, když souhlasilo se značným přenesením politické autority na regiony a slibovalo Čečensku všechny atributy nezávislosti.

Je pravidlem, že separatistické pseudostáty chtějí zahájit politický dialog a mezinárodně kontrolovaná jednání. Ale jejich cíle jsou daleko od nějakého kompromisu. Za prvé mezinárodně organizovaný mírový proces dává *de facto* takovému pseudostátu stejný status se státem, od kterého se chtějí oddělit. Za druhé politická „normalizace“ umožňuje formálně neuznaným separatistům si vylepšit mezinárodní obraz a navázat vztahy s přátelskými státy a nevládními organizacemi.

V některých případech (Podněstersko a Republika srbská) jsou jednání chápána jako prostředek jak stanovit mezinárodně uznávané hranice a uvolnit federální uspořádání, které bude možné později snadno opustit. A konečně – prodlužovaná jednání jsou chápána jako zaručený způsob, jak získat čas pro vybudování skutečné státnosti, což dříve či později bude mezinárodně uznáno jako *fait accompli*.

Evropské státy (s plnou podporou USA) zůstávají stále odhodlány nedovolit pseudostátům získat výhodu zdržování. Obnovené pokusy v letech 1997-98, vedené Spojenými státy, najít kompromisní řešení pro Kypr, který po celou jednu politickou generaci zůstává rozdělen, ukazuje důležitost času. Hlavní evropské mocnosti se také obávají vytvoření precedentu politického úspěchu násilného oddělení. Obávají se nejen tzv. jihovýchodní zóny nestability, ale také obecného trendu rozpadu státu. To vše spolu odkládá řešení politických konfliktů na neurčitou budoucnost, ovšem čas je na straně separatistů.

Tragické chyby

Další závěry jen z poloviny úspěšných intervencí se vztahují k rozporu mezi jejich politickými a vojenskými cíli. Protože se zahájením zahraniční intervence musí souhlasit všechny strany konfliktu (bez ohledu na svá radikální politická vyhlášení), znamenají zmrazení dané situace. Příkladně v šesti případech mezinárodní monitoring či zabránění násilí *de facto* zajistilo vítězné oddělení (srovnej tab. 2 a tab. 3). V západní Slavonii/Krajině v r. 1995 tomu tak nebylo, ale to nijak podstatně tento model neovlivnilo. Separatistické síly se cítí mezinárodními jednotkami chráněny, a proto jsou méně motivovány, aby se snažily při jednáních dosáhnout kompromisu.

Co se týče států, ty se snaží využít mezinárodních mírových jednotek k izolaci vzbouřených oblastí, k vynucení ekonomické a zbrojní blokády a demilitarizaci určitých oblastí. Jejich cílem je obvykle zajistit postupné změny rovnováhy ozbrojených sil, zvýšit možnost získat zpět ztracená území. Vzorem zde je chorvatskáblesková válka v létě 1995. Gruzínská vláda zkouší postupovat stejným způsobem, ale zatím se jí nepodařilo přebudovat armádu, Ázejbardžán má při jednání o rámci mírových operací OBSE na Náhorním Karabachu evidentně na mysli totéž. Kontroverzní americký program výcviku a vyzbrojení federální bosenské armády otevírá cestu k porážce oslabené Republiky srbské, čemuž měla chorvatská zabránit již v září 1995.

Jedno strategické dilemma při provádění zahraničních intervencí je poměr mezi jejich rozměrem a trváním. Symbolické zasazení může pokračovat skutečně dlouhou dobu (jako na Kypru), ale jeho užitečnost je sporná, protože jakákoli strana konfliktu se může kdykoli vrátit k vojenskému řešení a intervenci ignorovat (mimo Chorvatsko je takovým příkladem UNIFIL v Libanonu). Zasazení velkých sil jsou účinná jen krátkodobě a je jasné, že je nelze udržovat stále. Určitou zkouškou je SFOR, ale problém udržitelnosti

se vynořuje i s každou větší ruskou vojenskou přítomností v Gruzínsku a v Podněstersku.

Někdy jsou mezinárodní intervence zahajovány ne s mandátem zajistit ukončení nepřátelství, ale s cílem doručit humanitární pomoc, chránit určité objekty či oblasti, evakuovat civilisty, kteří jsou velice zranitelní a vystaveni manipulacím ze strany účastníků konfliktu. Protože účastníci konfliktu rádi využívají lidského utrpení jako prostředku dosažení svých taktických cílů, humanitární operace podporují jednu stranu proti druhé, a někdy jsou zneužívány všemi stranami konfliktu. Do podobné pasti se vzhledem k délce svého trvání chytilo UNPROFOR a ruské jednotky v Abchazsku (od října 1992 do října 1993) potkalo něco podobného. Zatímco si velitelé ozbrojených sil na Západě z toho vzali poučení a jen neradi by podobné akce riskovali, západní politici – pod tlakem veřejného mínění – mohou podobné rozhodnutí zopakovat. Proto došlo k operaci Alba v Albánii na jaře 1997, která velmi připomínala operaci UNPROFOR.

Možná těmi nejkomplikovanějšími zahraničními operacemi na vynucování míru jsou při separatistických konfliktech. Politický mandát může být logicky vydán jedině pro vynucení realizace mírové smlouvy, jako např. IFOR. V takových situacích může být pro mezinárodní síly snazší vynutit vojenské aspekty smlouvy (včetně částečného odzbrojení) než její politický obsah (zvláště co se týče voleb). Při neexistenci politického kompromisu se stává pro jednu ze stran rozhodujícím právě zahraniční intervence. NATO se při uvažování o intervenci do Kosova na jaře 1998 a o případné letecké kampani v říjnu snažilo za každou cenu vyhnout rozhovorům s radikály KLA. Problém se opakoval v létě 1999, když NATO převzalo zároveň s kontrolou Kosova i závazek odzbrojit KLA. Rusko intervenovalo na straně Podněsterska ve srážkách kolem Bendery v červnu 1992 a také ruské vojenské zasazení v oblasti Prigorodného na konci října 1992 mělo rysy zahraniční intervence v separatistickém konfliktu (i když se tento konflikt ve skutečnosti odehrával v rámci federálního státu), tentokrát proti separatistům.

Pro rychlé ukončení válečného stavu může být vojensky účinné postavit se na jednu stranu konfliktu, ale politická legitimizace takového vítězství je problematická.

Humanitární selhání

Odtržení s sebou přináší nekompromisní srážky mezi dvěma či více vzájemně propletenými a etnicky mobilizovanými komunitami. Porušování lidských práv se šíří jako řetězová reakce. To vytváří nutnost a zároveň ospravedlnění zahraniční intervence. Avšak historie poskytování pomoci při humanitárních katastrofách je sporná a nepřesvědčující.

Jednotky UNPROFOR dokázaly zabránit hladu, navzdory tomu, že celá Bosna a Hercegovina byla zničena dlouhou občanskou válkou. Síly IFOR/SFOR byly úspěšné při poskytování pomoci, budování infrastruktury, provádění odminování. Ruské operace v Jižní Osetii pomohly postupně ekonomické a hospodářské obnově regionu. Ale všechny tyto úspěchy jsou zastíňovány neschopností zabránit etnickým čistkám a umožnit návrat uprchlíků.

Etnické čistky, které mezinárodní konvence zakazují jako zločiny proti lidskosti, jsou společným prvkem většiny separatistických konfliktů. Účastníci každé mezinárodní akce, vybavené mandátem ukončit válečný stav, brzy zjistí, že intervence pouze zmrazila

status quo, a ve skutečnosti přijala *de facto* výsledky úspěšných etnických čistek a přesídlování obyvatelstva. To je případ stále nevyřešené situace na Kypru, problém se objevuje v Chorvatsku, odráží se v gruzínské politice a je pravděpodobně jednou z překážek uspořádání Náhorního Karabachu. Velkou mezinárodní pozornost v této souvislosti přitahovala Bosna.

Daytonské dohody obsahují jasné a bezpodmínečné ustanovení, týkající se návratu uprchlíků a osob bez domova (*displaced persons*). Dále obsahují řadu politických slibů nepřijímat výsledky etnických čistek. Bylo by nepoctivé tvrdit, že tyto závazky a sliby byly zcela zapomenuty, ale přestavba multietnických komunit byla až dosud nedostatečná. Jane Sharpová vypočítala, že ke konci roku 1997 bylo kvůli válce 2,3 milionu osob bez domova, pouze 381 000 osob se vrátilo do svých bydlíšť a z nich pouze 22 500 se vrátilo do oblastí, kde armáda jejich etnické oblasti nekontroluje území. V roce 1998 bylo dosaženo několika pozitivních momentů. SFOR stabilizovala všechny zdroje, aby umožnil uprchlíkům hlasovat v domovských volebních obvodech, avšak zvolené místní vlády nefungovaly, ve volbách v září 1998 v Republice srbské zvítězili ultranacionalisté. Jak plyne čas je jasné, že návrat k etnické situaci, jaká byla před konfliktem (*status quo ante*), není proveditelný, a že odtržené části Bosny se konsolidují. Dokonce i mírový návrat Východní Slavonie do Chorvatska v r. 1998 vyvolal proud tisíců uprchlíků severním směrem, až do Norska.

Vedle etnických čistek existuje ještě obecnější problém lidí, kteří uprchli z oblastí zasažených násilím, a kteří se nemohou vrátit, pokud není konflikt vyřešen. To je aktuální v tureckém Kurdistanu, a dnes obzvláště v Čečensku, odkud utekly v letech 1992-94 tisíce obyvatel jak před Rusy, po jejich stažení 1995-96 před novým režimem, který se snažil zřídit jakýsi pseudoislámský stát [4]. Neexistují žádné spolehlivé statistiky, ale odhaduje se, že ani po ukončení většiny separatistických konfliktů se v letech 1995-98 (bez Kosova) v Evropě počet uprchlíků nesnížil. To je možná ten největší nezdar mezinárodního úsilí vynutit si řešení separatistických konfliktů, který navíc značně přispívá pokračování násilí.

Další vlna separatismu

Nejnižší úroveň násilí a separatismu za poslední desetiletí v Evropě byla v roce 1997. Pouze Turecko provádělo operace velkého rozsahu v Kurdistanu. Probíhalo několik mírových jednání a belfastská dohoda zřejmě urovnala ten nejdelší evropský konflikt a prokázala svou životaschopnost navzdory extremistickým útokům v červnu a srpnu. Pokud dosáhnout kompromis v Náhorním Karabachu skončil rezignací prezidenta Levona Ter-Petrosjana 3. února 1998. Realizace daytonských dohod v Bosně a Hercegovině konsolidovala její rozdělení a jednání vedená USA o situaci na Kypru přinesly málo výsledků. Na jaře 1998 propukla separatistická válka v Kosovu.

Kosovo jako modelový případ

Tato válka byla nejenom předvídaná, ale od r. 1992 se stále čekalo, že každou chvíli propukne a potvrdí neúčinnost evropské politiky prevence konfliktů. Kosovo mj. ukázalo, že dilema separatismu zůstává nevyřešeno: hlavní evropské státní a mezistátní organizace nebyly a nejsou připraveny legalizovat odtržení, i když ohromná většina

obyvatelstva tohoto území (které v roce 1989 ztratilo svůj federální status) jasně vyjádřilo svou touhu oddělit se od státu, který je otevřeně diskriminuje jako etickou skupinu a hromadně porušuje jejich základní lidská práva.

Po prvním vystupňování násilí na jaře 1998 chtěli evropští politici ukázat, že se něco na Balkáně naučili. Zatímco USA vedly diplomatická jednání, NATO demonstrovalo svou sílu a rozhodnost. Do května byly urychleně vypracovány plány operace v Kosovu a v polovině června bylo provedeno cvičení s 85 letouny za účasti 13 zemí. Ale jak politická vůle, tak vojenská připravenost rychle opadly. Další cvičení v Albánii skončilo jako logistická a propagandistická katastrofa. Špatné řízení modelového konfliktu se stalo až příliš známým. Jak shrnul Carl Bildt: „EU váhá, NATO není ochotné, Rusko se zdráhá a Amerika jede sólo jako vždy.“[5]

K dispozici byla okamžitě výmluva, že na vině je Rusko. Prezident Jelcin a ministr zahraničí Primakov byli jednoznačně proti jakékoli akci NATO proti Srbsku. Ani uprostřed hospodářského propadu v září-říjnu nepřestávala Moskva kritizovat přístup NATO. I někteří západní analytici psali o špatně naplánované akci, škodlivé ruským národním zájmům. Západní a ruské chápání krize bylo naprosto opačné.

Ruský přístup byl sice jednodušší, ale zato komplexnější. Bylo naprosto zřejmé, že humanitární postoje na něj neměly ten nejmenší vliv. Neurčitá idea „slovansko-pravoslavné solidarity“ poněkud oživila slovní projevy, ale v praxi měla malou politickou váhu. Mnohem důležitější bylo využití averzí vůči Alianci, které politicky vyjádřeno – měly zabránit NATO, aby se stalo ústřední organizací evropské bezpečnosti. Ruskou ambicí totiž bylo obnovit svou vlastní velmocenskou roli. Tato ambice se nijak nezmenšila, ba naopak, během krize se zvýšila a vyústila v záměr mít v krizi rozhodující slovo. A konečně byly zde i obavy ze separatismu: rozpadu státu, jehož spouštěcím signálem se mohlo stát Čechensko, což určovalo ruský nesouhlas vůči každému precedentu, který by mohl separatismus legitimizovat. Určitým skrytým motivem byla i obava, že jednostranné letecké údery by mohly zavést model chování, který by umožňoval vést akce i proti Rusku.

Jenom naléhavá potřeba finanční a humanitární pomoci ze Západu pomohla překonat tento postoj. Ruští politici si odnesli ponaučení, že nejvýhodnějším vyjednávacím postojem je ctižádostivé, nekompromisní stanovisko. Též pochopili, kdy ustoupit, aby nebyli úplně vynecháni ze hry, jako koncem ledna 1999. V případě Kosova bylo zvláštní, že ruský postoj dával určitý smysl, zatímco podzimní rozhodnutí NATO vyřešit humanitární krizi pomocí leteckých úderů nebylo zcela racionální. Ve skutečnosti si Aliance nastražila sama na sebe past ohledně své věrohodnosti – jen s dávkou velkého štěstí se jí z ní koncem října 1999 podařilo dostat.

Před tím, než mohlo podniknout nějakou ráznou akci, muselo NATO překonat tři překážky: Za prvé muselo získat legitimní mandát bez autorizace Bezpečnostní rady OSN a souhlasu OBSE. Někteří američtí a němečtí vládní činitelé sice tvrdí, že NATO by mohlo jednat samo za sebe, ale bylo až příliš zřejmé, že „potrestání“ Srbska by postavilo do jiného světla raketové útoky na cíle v Súdánu a Afghánistánu. Rezoluce Bezpečnostní rady OSN č. 1199, přijatá na konci září, neautorizovala použití síly a rezoluce 1203 z konce října byla také formulována spíše „politicky“. Západ se ani nepokusil využít vrcholící finanční krizi v Rusku, aby je přiměl souhlasit s udělením mandátu OSN, protože proti akcím, které by šlo označit jako „zahraniční zasahování“

do „vnitřních záležitostí“ Srbska, byla Čína. Rezoluce OSN č. 1244 z 10. června 1999 byla opět kompromisem, který umožňoval různé výklady.

Za druhé NATO muselo získat konsenzus 19 členských států, které neměly na angažovanost v kosovské krizi shodný názor. Řecko udržovalo zvláštní vztahy se Srbskem a Dánsko s Norskem odmítaly ignorovat stanovisko OSN k jakýmkoli operacím na podporu míru. Díky silnému tlaku ze strany USA v září-říjnu 1998 se podařilo vytvořit tradiční společnou frontu NATO, ale nebyla to fronta zcela pevná. Odtud politické manévrování a přesouvání politické zodpovědnosti na OBSE, které se stalo ideálním kandidátem na obětního beránka. Když se v únoru 1999 stala aktuální otázka zasazení pozemních sil, nedokázali se spojenci dohodnout na tom, kdo je bude financovat, a tak při jednání v Rambouillet vlastně neměli žádný akční plán. Ovšem během letecké války zůstala jednotka NATO zachována.

Za třetí se NATO mělo lépe postarat o vojenské zdůvodnění operace. Nebylo jisté, zda by přesné údery na několik velitelských stanovišť skutečně zabrzdlily srbskou vojenskou kampaň v Kosovu. Úplné umlčení systému protivzdušné obrany vyžaduje stovky bojových vzlétů a možná značné množství škod na civilních zařízeních a obyvatelstvu (*collateral damage*). Co ale dělalo podzimní leteckou kampaň obzvláště problematickým bylo kategorické vyloučení jakéhokoli pozemního zasazení jednotek NATO. Až když se plány, v jejichž středu bylo OBSE – které vymyslel Richard Holbrooke – začaly hroutit, Spojené státy s řadou výhrad souhlasily, že překonají svou neochotu a vystaví vojáky nebezpečí. Nemožnost čistě „leteckého řešení“ byla zřejmá již v říjnu, kdy NATO vydalo aktivační rozkaz.

Optimální scénář z podzimu 1998 měl demonstrovat sílu, která by donutila Srby, aby přistoupili na politický kompromis, aby souhlasili s tím, že Kosovu bude udělen podobný status jako má v Jugoslávské federaci Černá Hora, výměnou za mezinárodní závazek, že se Kosovo neodtrhne. Ale ani Richard Holbrooke se svým talentem vést mezinárodní jednání nebyl schopen dosáhnout ničeho, co by tento kompromis alespoň vzdáleně připomínalo. Optimální scénář se pak v únoru 1999 posunul směrem ke třetímu zmrazení problému, které by bylo vynuceno zasazením jednotek vedených NATO.

Separatismus působí potíže na celém světě. Existuje několik specificky evropských prvků, které určují charakter jeho nové vlny. Na prvním musí být zmíněna chronická krize v Rusku. Nezdravý ústředních orgánů mohou urychlit odstředivé síly federace. Mohou ovlivnit i konfliktní oblasti okolo Ruska. Vyhlídka, že se tento stát plný problémů zcela rozpadne je příliš nebezpečná, a naštěstí bezprostředně nehrozí, ale je možné, že odpadne několik volně spojených oblastí, jako je např. Kaliningrad (který jako první vyhlásil v začátku září 1998 regionální stav pohotovosti). Krize v Rusku může vyvolat ekonomické a politické zhroucení Ukrajiny, kde pozastavené reformy a ohromná korupce zvyšují politický tlak. Volby v roce 2000 mohou působit jako rozbuška.

Dalším faktorem je kombinovaný vliv dvou institucionálních rozšíření: (i) velmi debatované rozšíření NATO je příliš restriktivní (druhá vlna rozšiřování – zejména co se týče baltských států – je nejasná). (ii) Mnohem méně kontroverzní EU je příliš pomalé. Favorité obou procesů se mohou cítit vzhledem k vynaloženému úsilí zklamáni, zatímco státy jako Rumunsko mohou být svými vyhlídkami deprimovány.

Třetím faktorem je, že při řešení separatistických konfliktů ze začátku devadesátých let nebylo dosaženo žádného pokroku. Separatisté z Podněsterska, Abchazska, Náhorního Karabachu a Republiky srbské sice nedokáží zajistit svému obyvatelstvu prosperitu, jsou ale schopni budovat státní politické struktury, a konečně i zřídit pseudonezávislý stát. Pro budoucí separatisty takový model není nezajímavý.

Kombinací všech těchto vlivů můžeme sestavit přehled možných separatistických konfliktů v Evropě (viz **tab. 4**). Při vyhodnocování jejich pravděpodobnosti – se všemi výhradami k přesnosti a bez úmyslu prorokovat nějakou katastrofu – můžeme dovodit, že jejich hlavní determinantou bude etnicko-politická mobilizace. Ta může být měřena jen velmi přibližně, vyhodnocením (a) etnického napětí mezi obyvatelstvem daného území a státem, ke kterému patří, (b) politicko-územních organizací etnické skupiny. První neexistuje v Kaliningradu a nejisté ve Vojvodině, Karélii a Zakarpatí. Druhý předpoklad je nepřítomný anebo zanedbatelný asi v polovině případů.

Tab. 4: Potenciální separatistické konflikty

Oblast – Stát	Etnické rozdělení	Politická organizace	Mezinárodní hranice	Zahraniční spojenci	Zbraně	Politická stabilita	Pravděpodobnost konfliktu
Karélie – Rusko	ne	ano	ano	Finsko	ne	nízká	střední
Krym – Ukrajina	ano	ano	ano	Rusko	ano	nízká	vysoká
Adžarsko – Gruzie	ano	ano	ano	Turecko	ano	nízká	vysoká
Čer. Hora – Jugosl.	ano	ano	ano	žádný	ano	nízká	vysoká
Vojvodina – Srbsko	ne	ano	ano	Maďarsko	ano	nízká	střední
Ingušsko – Rusko	ano	ano	ano	Čečensko	ano	nízká	vysoká
Sev. Kazachstán – Kazachstán	ano	ne	ano	Rusko	ne	nízká	střední
Vých. Estonsko – Estonsko	ano	ne	ano	Rusko	ne	vysoká	nízká
Jižní Slovensko – Slovensko	ano	ne	ano	Maďarsko	ne	vysoká	nízká
Záp. Tádžikistán – Tádžikistán	ano	ne	ano	Uzbekistán	ano	nízká	vysoká
Tatarstán – Rusko	ano	ano	ne	žádný	ne	nízká	střední
Tetovo – Makedonie	ano	ano	ne	Albánie	ne	vysoká	střední
Kaliningrad – Rusko	ne	ano	ano	žádný	ano	nízká	střední
Vých. Ukrajina – Ukrajina	ano	ne	ano	Rusko	ne	nízká	střední
Zakarp. Ukraj. – Ukrajina	ne	ne	ano	Polsko	ne	nízká	nízká
Transylvánie – Rumunsko	ano	ne	ano	Maďarsko	ne	vysoká	nízká

Čtyři faktory, které umožňují vznik konfliktu, jsou: (i) existence mezinárodní hranice nebo moře (Tatarstán je uzavřen uvnitř Ruska), (ii) etnická nebo politická podpora alespoň jednoho státu (Černá Hora, Kaliningrad a Tatarstán mezi ně nelze počítat), (iii) dostupnost zbraní (v polovině případů poměrně malá), (iv) špatná politická stabilita státu (nejslabší v Tádžikistánu, zhoršující se v Rusku, problematická v Gruzii, Kazachstánu, Srbsku a na Ukrajině). Když shrneme všechny tyto proměnné, můžeme dojít k závěru, že největší pravděpodobnost propuknutí separatistického konfliktu hrozí Adžarsku, Krymu, Černé Hoře, Ingušsku a východnímu Tádžikistánu.

Jestliže do jakéhokoli z těchto potenciálních konfliktů zasáhne mezinárodní intervence, bude to nejpravděpodobněji Černá Hora, kde odtržení získá legitimitu (jako jednostranné odstoupení od federálního uspořádání). Jistě se jí dostane podpory přinejmenším od několika států NATO (opět v čele s Itálií, jako při operaci *Alba*). Černá Hora představuje přirozené spojení mezi Bosnou a Kosovem, takže jednotky mohou být bez jakýchkoli problémů zabezpečovány letecky. Současně je možné, že by separatistické pokusy v Adžarsku, na Krymu, v Ingušsku, východním Tádžikistánu a severním Kavkaze byly podporovány sousedními státy, takže by nemusely vůbec vzbudit zájem mezinárodní veřejnosti.

Tyto alarmující vyhlídky by bylo možné řešit jenom tehdy – a možná jen do určité míry – bude-li vypracován politický a právní rámec pro řešení separatistických situací. Jako vzor možných řešení by mohla sloužit nová britská politika v Severním Irsku. EU zde zcela jistě bude hrát ohromnou roli. Její vliv by mohl být větší při možném odtržení Faerských ostrovů od Dánska (při kterém je zvyšování násilí jen hypotetické). Jako politický precedent by to mohlo být užitečné. Na druhé straně rozhodnutí EU začít jednání s kyperskou vládou, v podstatě ignorující politickou realitu odtržení, nepřispělo ničím pozitivním k jeho řešení, a ani nepřispělo „budování mostů“ mezi Tureckem a severním Kyprem.

Vztahy EU-Evropa a OBSE-Evropa představují typickou divergenci normativních a geopolitických perspektiv. Základní politické normy a standardy lidských práv jsou vyhlášovány jako rovnocenné a všude použitelné, ale vůle zachovávat, udržovat a vynucovat tyto normy a standardy se snižuje úměrně vzdálenosti směrem na východ a jih. Proto bylo rozhodnutí zahájit mírové operace v Náhorním Karabachu odsouzeno předem k nezdaru. Jedním z faktorů, který proti této geopolitické perspektivě pracoval, byla ropa v Kaspickém moři. Pokles cen ropy v letech 1997-98 snížil strategický význam ropovodů. Proto dnes není nikdo v Evropě ochotný se zabývat separatistickými konflikty na Kavkaze, a ještě méně ve Střední Asii.

Slibný model řešení separatistického dilema lze najít v rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu v srpnu 1998 týkajícího se Quebecu. Podle něj jednostranné rozhodnutí územně-správní jednotky, dokonce podporované lidovým hlasováním, neposkytuje dostatečný základ pro rozbití státu. Ale stát nemůže ignorovat demokraticky vyjádřenou vůli provincie a musí projednat podmínky i časový plán odtržení. Kompromis mezi základními principy územní integrity a právem na sebeurčení potřebuje solidní mezinárodní záruky, aby byl použitelný i v konfliktních situacích. Uvedení normy, že žádný stát nesmí nutit žádnou ze svých složek, aby s ním zůstávala ve společném svazku, do evropského politického systému vzbudí pravděpodobně politický odpor. Obecně ovšem taková norma odpovídá nastupující

transformaci států a ve svých důsledcích umožňuje řešit současnou nenormální situaci, kdy existuje řada nezákonných politických subjektů a stále vznikají nové.



Realizace kompromisů je nesmírně těžká, ale ve většině problémových oblastí je stále ještě možné zabezpečit podmínky pro demokratické volby. OBSE, Rada Evropy a další instituce mají řadu zkušeností z jejich monitorování a verifikace. Zvlášť komplikovaným aspektem normalizace bude zabezpečení práv uprchlíků a odmítnutí výsledků etnických čistek. Mezinárodní intervence zaměřená na vytváření bezpečného prostředí pro demokratické volby se tak může stát východiskem deeskalace a likvidace evropského separatismu.

Poznámky:

1. Propracovaná definice odtržení, viz **James Mayal**: Nationalism and Information Society. Cambridge. CUP 1990, a **Alexis Heraclides**: The Self-Determination of Minorities. International Politics, London, Frank Dass 1991.
2. OSN o bezmoci mezinárodních pozorovatelů OSN v Tádžikistánu a Abchazsku, viz **Andrew Meier**: Arm the UN Military Observers, International Herald Tribune. 25 Aug. 1998.
3. **Down but Far From Out**. The Economist, 1-7 Aug. 1998.
4. Před ruskou intervencí v roce 1999 žilo v Čečensku 600 tisíc lidí. 217 tisíc uprchlíků se uchýlilo k příbuzným a známým především v Ingušsku. Uvnitř Čečenska se neustále – podle toho, jak se pohybuje fronta – přemisťuje 150 tisíc lidí. Znamená to, že naprostá většina Čečenců jsou uprchlíci. *Čečenské osudy*. Pátek Lidových novin, 11. 2. 2000 / red.
5. **Carl Build**: Déja vu in Kosovo. Financial Times, 10 June, 1997.

Zachování NATO je pro transatlantickou vazbu životně důležité. V tomto bodě se Amerika s Evropou naprosto shodují. Evropa by se bez NATO stala nejenom zranitelnou, ale téměř okamžitě by se také politicky fragmentalizovala. NATO zajišťuje evropskou bezpečnost a poskytuje stabilní rámec pro naplňování evropské jednoty. Z těchto důvodů je NATO pro Evropu historicky nezbytné.

*Zbigniew Brzezinski „Velká šachovnice“.
(K čemu Ameriku zavazuje její globální převaha.)
Mladá fronta, Praha 1999.*