

Organizace spojených národů a (ne)řešení války na Ukrajině

doc. PhDr. Jan Karlas, Ph.D., M.A. & Dr. rer. pol. Michal Parížek, M.Sc., Ph.D.

28. 6. 2022

Shrnutí

Mechanismy kolektivní bezpečnosti v rámci Organizace spojených národů (OSN), zejména její Rady bezpečnosti (RB), nejsou schopny zajistit bezpečnost Ukrajiny a přimět Rusko k zastavení agrese. Hlavním důvodem je, že agrese se dopouští stát, který patří mezi stálé členy Rady disponující právem veta. Jednota mezinárodního společenství ve vztahu k válce na Ukrajině je fakticky menší, a celosvětový zájem o válku je výrazně nižší, než jak se z pozice České republiky může zdát. ČR by měla vyvíjet maximální úsilí o udržení války na Ukrajině jako prioritní politické agendy Evropské unie (EU) a na zachování alespoň dosavadní míry konsensu v rámci Valného shromáždění (VS) OSN.

Doporučení

- ČR by měla aktivně podporovat principy multilateralismu a dodržování ustanovení Charty OSN, a to i v situaci, kdy Rusko zneužívá práva veta stálých členů Rady bezpečnosti RB.
- ČR by měla podporovat upevňování dosavadní většinové shody ve VS OSN a dalších orgánech na kategorickém odsouzení agrese Ruska vůči Ukrajině.
- ČR by měla podporovat diskuse a kroky směřující k institucionální reformě RB OSN, která bude mít za cíl dosáhnout toho, aby stálí členové RB používali právo veta legitimním způsobem.
- ČR by měla aktivně podporovat další nástroje OSN ležící mimo oblast kolektivní bezpečnosti, zejména poskytování humanitární pomoci obyvatelům Ukrajiny a ukrajinským uprchlíkům.
- ČR by se měla ve strukturách EU zasazovat o to, aby řešení války na Ukrajině zůstalo vrcholnou prioritou v politické agendě EU i v případě, že se válka bude významně prodlužovat. ČR by měla být připravena vést v tomto směru, ve spolupráci s dalšími středo- a východoevropskými členy EU, dlouhodobou, intenzivní a efektivní komunikaci se zbývajícími členskými státy EU, časově přesahující období českého předsednictví EU.

Úvod

Od začátku války na Ukrajině zaznívá nejen v ČR názor, že OSN selhává, protože nedokáže tuto válku zastavit a zajistit Ukrajině její teritoriální integritu. Specificky v České republice je podle sociologických dat důvěra obyvatel ČR v OSN čtvrtá nejnižší z 23 sledovaných členských států EU.¹ OSN je přitom dnes v otázkách bezpečnosti na globální úrovni zdaleka nejvýznamnější institucí. Vzhledem k narůstajícím mocenským konfliktům je navíc vysoce nepravděpodobné, že by OSN mohla být, i přes své problémy, v dohledné době nahrazena jiným tělesem.

OSN hraje v otázkách bezpečnosti dvě možné role. První souvisí se systémem kolektivní bezpečnosti. Ten stojí na závazku všech členských států organizace, že se nebudou vůči jiným členským státům dopouštět ozbrojené agrese. Další důležitý pilíř systému představuje RB OSN. Jejím úkolem je určovat, zda se určitý stát svým jednáním agrese dopouští, a přijímat taková opatření, která ho donutí jeho jednání změnit. Druhá potenciální role OSN se týká jejího působení jako organizace, která může stranám konfliktu napomoci s nalezením jeho mírového řešení. S ohledem na aktuální stav války na Ukrajině se v této analýze soustředíme primárně na první zmíněnou roli.

Naše analýza konstatuje, že OSN (a zejména RB) v případě války na Ukrajině selhává v zajištění systému kolektivní bezpečnosti a obraně suverénního státu před neakceptovatelnou agresí Ruska. Současně poukážeme na objektivní důvody, které k těmto selháním vedou. Tyto důvody leží jak v institucionálních mechanismech OSN a její RB, tak vně OSN samotné, v konfliktních zájmech velmocí.

Institucionální mechanismy kolektivní bezpečnosti v OSN

Na základě Charty OSN může RB OSN určit, že konkrétní stát ohrozil či porušil mír, nebo se dopustil útočného činu (čl. 39). Může také proti takovému státu schválit donucovací opatření, a to prostřednictvím diplomatických nebo ekonomických sankcí (čl. 41) nebo v podobě kolektivní vojenské operace (čl. 42). Zejména v posledním případě jde o zásadní kompetenci, kterou státy OSN svěřují. Právě kvůli její síle ovšem přijetí těchto rozhodnutí podléhá souhlasu nejméně 9 z celkem 15 členů RB, přičemž žádný z 5 stálých členů Rady (Čína, Francie, Rusko, USA a Velká Británie) nesmí při hlasování uplatnit své právo veta. Toto právo není v Chartě nijak omezeno, tj. státy, které jím disponují, je mohou svobodně uplatnit i v případě konfliktů, jichž se účastní nebo které dokonce samy zahájily. Už jen kvůli ruskému právu veta RB nebyla schopná invazi Ruska na Ukrajinu ani odsoudit, tím méně přijmout v dané věci donucovací opatření. Cesta k přijetí tvrdšího postupu RB vůči Rusku přitom nebyla možná ani jeho vyloučením z OSN, tedy alespoň za předpokladu, že by Rusko chtělo v organizaci setrvat – i takový návrh mají stálí členové RB právo vetovat.

¹ World Values Survey, 7th wave, 2017-2022, <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>.

Od 50. let 20. století však dává princip „Uniting for Peace“ VS OSN možnost, aby, pokud dojde kvůli postoji některé z velmocí k zablokování RB, převzalo do určité míry roli Rady při zajišťování kolektivní bezpečnosti. Přijetí důležitého rozhodnutí, mezi které otázky kolektivní bezpečnosti patří, musí ve VS podpořit nejméně 2/3 členských států (v současnosti alespoň 129 států). Necelé dva týdny po zahájení ruské agrese, konkrétně 2. března 2022, mimořádné zasedání VS č. 11 tuto agresi odsoudilo a vyzvalo Rusko k zastavení používání síly a ke stažení z Ukrajiny. Pro přijetí rezoluce ES11/1 hlasovalo 141 států, pouze 5 států hlasovalo proti a 35 států se hlasování zdrželo. VS nicméně nepřijalo vůči Rusku žádná sankční opatření a jeho rezoluce nejsou právně závazné.

Selhala OSN v tomto případě při zajištění kolektivní bezpečnosti? Na první pohled ano, protože RB neodsoudila ruskou agresi a neposkytla ochranu Ukrajině coby napadenému státu. Existuje však i komplexnější odpověď, která zároveň objasňuje důvody pro existenci práva veta v RB, jež se jinak může jevit jako těžko ospravedlnitelné. Jeden z důvodů pro existenci práva veta je velmi prozaický: velmoci, které měly na nastavení institucionálních mechanismů zásadní vliv, si tímto chtěly zajistit kontrolu nad jednáním RB. Veto má nicméně určité opodstatnění i z kolektivního hlediska. Skutečnost, že klíčová rozhodnutí RB nemohou být přijata proti odporu velmocí, zajišťuje, že Rada nebude přijímat opatření, která nebudou mít v praxi podporu nejsilnějších aktérů. Ta je obecně pro akceschopnost RB v praxi a konkrétně pro jakékoliv silové řešení z její strany zásadní. OSN nemá své ozbrojené složky, a její schopnost intervenovat ozbrojeným způsobem zcela závisí na vůli států poskytnout jí vojenské kapacity. Právo veta také zabraňuje tomu, aby RB schválila vojenskou akci mezinárodního společenství vůči některé z velmocí. Masivní vojenský střet s takovou velmocí by měl totiž s vysokou pravděpodobností katastrofické následky, zvláště pokud by se jednalo o nukleární mocnost.

Zrušení práva veta by si vyžádalo změnu Charty OSN, pro kterou by i v tomto případě museli hlasovat všichni stálí členové RB, což je vysoce nepravděpodobné. Existence práva veta má i své výše zmíněné věcné opodstatnění. Navíc mezi stálými členy najdeme tři blízké spojence ČR (Francie, USA a Velká Británie). Přesto dává smysl, aby se ČR a EU účastnily diskusí o možném omezení práva veta za specifických podmínek. Zaváděním doplňujících a omezujících opatření pro jeho použití může OSN hledat kompromis mezi naplňováním systému kolektivní bezpečnosti a faktem, že na postavení velmocí, které disponují vojenskými a materiálními kapacitami vysoko převyšujícími kapacity ostatních států, musí brát mezinárodní společenství ohled. Tímto směrem se OSN již také částečně vydala. V dubnu tohoto roku VS přijetím rezoluce A/77/L.52 rozhodlo o tom, že v budoucnu, pokud některý ze stálých členů RB uplatní právo veta, bude žádat tohoto člena o zdůvodnění jeho kroku.

Rozložení sil a zájmů v OSN

Výše popsané institucionální mechanismy OSN představují důležitý, ale nikoliv jediný důvod, proč OSN není schopná zabránit válce na Ukrajině. V české debatě částečně upozaděný druhý důvod spočívá v rozložení mocenských kapacit a zájmů. Pro většinu států mimo střední a východní Evropu není válka na Ukrajině tak důležitou, aby pro její řešení byly ochotny upravovat své strategické koncepce, podstatně se podílet na (politických) nákladech jejího řešení, nebo měnit své dlouhodobé alianční vazby.

Zaprvé, válka na Ukrajině není ve světě ani zdaleka vnímána s takovou intenzitou jako v Česku. Data o mediálním pokrytí války na Ukrajině ukazují, že globální zájem oproti březnu celosvětově poklesl o více než 50 %.² Fenomén „únavy z Ukrajiny“ („Ukraine fatigue“) nepochybně povede k dalšímu poklesu zájmu o válku, do jisté míry bez ohledu na vývoj na bojišti nebo v diplomatických jednáních. Zároveň platí, že prakticky nikde není válce přisuzována taková priorita jako v ČR a dalších zemích střední a východní Evropy. Média v Německu a Francii například věnují válce zhruba o třetinu menší pozornost než média v ČR; v USA a Velké Británii je pozornost oproti ČR zhruba poloviční. V Číně nebo Indii je pak pozornost ve srovnání s ČR méně než čtvrtinová. Pro zájmy ČR je tento trend varující, protože s postupem času nepochybně dojde k upozadění války na Ukrajině v mezinárodně-politické agendě jak na globální, tak na evropské úrovni.

Zadruhé, klíčové mocnosti ani další státy nejsou v otázce války na Ukrajině v žádném případě zajedno. Vysoce medializované hlasování VS o rezoluci ES11/1 skončilo poměrem 141:5 ve prospěch rezoluce. Ovšem 40 států, které se zdržely nebo hlasovaly proti, dohromady reprezentuje 51 % světové populace. Mezi zdrževšími se státy nebyla pouze často zmiňovaná Čína, ale také Bangladéš, Indie, Pákistán, Vietnam a další. Podobně při jednání o vyloučení Ruska z Rady pro lidská práva OSN se v hlasování ze 7. dubna 2022 zdrželo celých 58 států, včetně například Brazílie a Mexika. K „západním“ ekonomickým sankcím se nepřipojil žádný mocensky významný stát mimo tradiční spojence západních zemí představované Japonskem nebo Jižní Koreou. Objem ropy vyvezené z Ruska do Indie se mezitím od začátku války, ve srovnání s rokem 2021, zdesetinásobil (na 740 00 barelů ropy denně v květnu 2022) a vývoz ropy do Číny vzrostl oproti roku 2021 řádově o desítky procent.³ Indie je dlouhodobě největším odběratelem ruských zbrojních exportů, Čína je jejich druhým největším dovozcem.⁴ Čínský prezident Si se na začátku června tohoto roku jednoznačněji než kdy dříve postavil za dlouhodobé strategické partnerství s Ruskem a Indie se ani pod tlakem USA a zemí EU neposouvá k jasnějšímu odsouzení ruské agrese. Červnového summitu rostoucích mocností BRICS se zúčastnili všichni jejich prezidenti, včetně Vladimíra Putina, a to i přes

² Michal Parizek, War in Ukraine in Media Worldwide – Global Flows of Political Information”, Peace Research Center Prague Annual Conference, 21. 6. 2022.

³ <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-60783874>

⁴ https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs_2203_at_2021.pdf

krátké ochlazení vztahů v rámci skupiny BRICS po ruském útoku na Ukrajinu. Tím země BRICS deklarují dlouhodobé společné zájmy a postoje, přesahující rámec války na Ukrajině.

Nemožnost OSN a její RB zabránit válce na Ukrajině tudíž neodráží pouze formální pravidla organizace, jakkoliv dysfunkčně v případě války na Ukrajině OSN působí. Stejně zásadní roli hrají zájmy klíčových států světa. Ty se stávají již řadu let stále více otevřeně konfliktními. A je téměř jisté, že válka na Ukrajině dosud neznamená pro žádnou velmoc podnět k zásadnímu přehodnocení své dosavadní politiky vůči Rusku. Za takové situace OSN svou roli na poli kolektivní bezpečnosti fakticky hrát není a nebude schopna.

Pro ČR a EU v OSN jsou tak nyní zásadní tři věci: Zaprvé, OSN musí pokračovat v aktivitě v řadě dalších oblastí mimo kolektivní bezpečnost samotnou, zejména v zajišťování humanitární pomoci pro obyvatele Ukrajiny a ukrajinské uprchlíky. ČR by v rámci svých možností měla tuto snahu OSN maximálně podpořit. Zadruhé, i prosté kategorické odsouzení ruské agrese rezolucí ES11/1 VS OSN vyjadřuje většinové stanovisko mezinárodního společenství. Jakkoliv se k němu nepřihlásilo zmíněných 40 států světa, jde díky unikátní povaze a reprezentativnosti VS o velice silné politické stanovisko. Pro zájmy ČR je zásadní věnovat v OSN podstatné diplomatické úsilí tomu, aby toto stanovisko mělo v rámci VS a dalších orgánů OSN i nadále podporu. ČR by se měla snažit v této otázce úzce spolupracovat s dalšími státy odsuzujícími ruskou agresi, ovšem také se zeměmi, které sice nezastávají tak jednoznačné stanovisko, ale přesto pohlížejí na tuto agresi alespoň do určité míry kriticky. Zatřetí, OSN by se díky své unikátní roli v oblasti mírových operací mohla (a měla) stát zásadní institucí pro řešení konfliktu na Ukrajině ve chvíli, kdy se tento konflikt dostane do fáze smysluplného jednání o ukončení bojů a následného hledání modelů post-konfliktní obnovy. Důležitým předpokladem tohoto postupu je pro ČR zajistit aktivní koordinaci v rámci EU a udržet válku na Ukrajině jako maximální prioritu v unijní politické agendě.