

Working paper č. 14

Andreas Umland

Jak může Západ pomoci Ukrajině

Tři strategie pro ukrajinské vítězství a obrodu.

(Projekt Stockholmského centra pro východoevropská studia při Švédském institutu mezinárodních vztahů. Poprvé vydáno v němčině IDM- Institutem pro Podunají a střední Evropu: [https://www.idm.at/wie-der-westen-der-ukraine-helfen-kann/.](https://www.idm.at/wie-der-westen-der-ukraine-helfen-kann/))

Souhrn

Vzhledem ke geopolitickému významu rusko-ukrajinské války a časově vzdálenému vstupu Ukrajiny do EU a NATO je třeba zintenzivnit, upravit a obnovit současné přístupy, strategie a politiky Západu. Některé stávající programy lze posílit a upravit, ale potřebné jsou i zcela nové nástroje. Měly by být doplněny lepším vysvětlením důvodů pro dlouhodobou pomoc Západu Ukrajině. Tato pomoc: a) je v národním zájmu západních států, ne pouze projevem mezinárodní solidarity, b) přispívá k vítězství ve válce a vede k následnému míru a c) pomáhá s obnovou Ukrajiny, nikoliv jen s její rekonstrukcí. Prioritními oblastmi podpory jsou obrana, bezpečnost, doprava, komunikace a energetická infrastruktura Ukrajiny. Rekonstrukce by měla být úzce spojena s postupným vstupem Ukrajiny do EU a s další decentralizací. Přímější kontakty mezi ukrajinskými a západními komunitami, organizacemi a podniky lze podpořit prostřednictvím zjednodušených pravidel pobytu pro občany EU a další občany spřátelených států na Ukrajině, pojištěním politických rizik pro zahraniční investory a obchodní partnery Ukrajiny a podobnými opatřeními. Hlavním předpokladem pro pomoc Západu musí být snaha Kyjeva posílit právní stát a boj proti korupci. I po skončení současné války bude nevyhnutelné vyzbrojování ukrajinského frontového státu, ať už se to bude dít před vstupem země do NATO nebo mimo něj.

Úvod

V posledních měsících byla publikována řada zpráv a komentářů, které se zabývají aspekty ukrajinského odporu vůči Rusku a vyhlídkami na obnovu Ukrajiny a její evropskou integraci (viz níže). Tyto dokumenty identifikovaly různé způsoby a nástroje, kterými může Západ podpořit Ukrajinu při její obraně a znovuzrození. Tato zpráva shrnuje některé z těchto návrhů a klasifikuje nástroje na podporu Ukrajiny, a to jak vojenské, tak civilní, zabývá se potřebou jejich urychlení, úpravami nebo zavedením nových. Tyto změny, úpravy a inovace se v různé míře týkají různých typů západní pomoci Ukrajině, tj. vojenské a nouzové pomoci, makrofinanční, humanitární a technické pomoci, modernizace a také evropské integrace země. Některé z níže uvedených návrhů se vztahují i na Moldavsko a Gruzii, které jsou ve zmrazeném konfliktu s Ruskem a v budoucnu by je mohl potkat podobný osud jako Ukrajinu.

Tato zpráva se zaměřuje na řadu klíčových výzev, z nichž mnohé byly diskutovány v předchozích publikacích. Řada dalších relevantních témat, jako jsou budoucí reparace Moskvy, současné chování Číny, Lublinský trojúhelník nebo formát Quadriga, stejně jako konkrétní role vybraných národních států jako podporovatelů Ukrajiny je z prostorových důvodů vynechána. Druhá část zprávy se zabývá některými konkrétními problémy při provádění různých intenzifikačních, modifikačních a inovačních opatření. V závěru zprávy je uvedeno šest politických doporučení a odkaz na dlouhodobý strategický rozměr dalšího vyzbrojování Ukrajiny.

Tři podpůrné strategie: Intenzifikace, modifikace, inovace

Strategie 1: Intenzifikace

Nejjednodušším přístupem k poskytnutí rychlé podpory Ukrajině je rychlejší a důkladnější využití stávajících smluv, programů a formátů, které ve své současné podobě pravděpodobně zvýší odolnost země. To mimo jiné znamená urychlení nebo rozšíření:

- Spolupráce NATO s Ukrajinou prostřednictvím programu rozšířených příležitostí (EOP), komise NATO-Ukrajina (NUC), využití komplexního balíčku pomoci (CAP), platformy pro boj proti hybridní válce, společné pracovní skupiny pro obrannou technickou spolupráci atd.
- Koordinace dodávek zbraní v rámci tzv. obranné poradní skupiny pro Ukrajinu (Rammstein Group) mezi 50 zeměmi, které poskytují Kyjevu vojenskou podporu.
- Pokračování jednání o přidružení mezi EU a Ukrajinou, prohloubení zóny volného obchodu (DCFTA) a spolupráci v rámci Energetického společenství EU atd.
- Zahrnutí rozpočtové a rekonstrukční podpory pro Kyjev do finančního plánování EU a jejich členských zemí, dokud Ukrajina nebude opět finančně soběstačná.
- Účast Ukrajiny na Zelené dohodě EU, která má nejen dosáhnout cílů v oblasti životního prostředí, ale také v udržitelnější energetické účinnosti a hlubší evropské integraci.
- Činnost mezinárodních struktur, kterých se Ukrajina účastní, jako je OSN a její dílčí organizace, mezinárodní finanční instituce, Rada Evropy, OBSE a další.

Například dohoda o přidružení mezi Ukrajinou a EU je i beze změn účinným nástrojem podpory a integrace Ukrajiny. Dohoda o přidružení jde nad rámec Evropských dohod se státy východní a střední Evropy z 90. let a dohod o stabilizaci a přidružení podepsaných se státy západního Balkánu v letech 2001-2015. Zatímco posledně jmenované dohody od počátku zahrnovaly perspektivu přistoupení k EU, dohoda o přidružení Ukrajiny z roku 2014 takový závazek neobsahovala. Status kandidátské země EU následoval až v červnu 2022. Nicméně již od roku 2014 jsou dohody o přidružení Ukrajiny,

Gruzie a Moldavska komplexnějšími a účinnějšími nástroji evropeizace než starší dohody o přidružení EHS/EU.

Nové dohody o přidružení zemí Východního partnerství jsou tak schopny hluboce integrovat asociační trio do Evropského hospodářského prostoru a připravit tyto tři země na vstup do Unie. EU, její členské státy a Kyjev by proto měly co nejvíce urychlit provádění dohody o přidružení i dalších již existujících programů spolupráce a integrace. Pouhé zintenzivnění stávající spolupráce jako relativně jednoduchý způsob pomoci Ukrajině však nebude stačit k řešení zásadně nových výzev a hrozeb, kterým východní Evropa čelí.

Strategie 2: Úprava

Tato strategie znamená přizpůsobení, revizi nebo přeformulování stávajících a případně zastaralých algoritmů, programů nebo politik tak, aby byly vhodné pro Ukrajinu v radikálně změněných podmínkách po 24. únoru 2022. To může mimo jiné znamenat:

- Rozšíření současného režimu západních sankcí tak, aby postihovaly širší okruh soukromých a kolektivních systémových aktérů v Rusku, případně i širší okruh neruských společností, které Moskvě dodávají válečné a jiné kritické technologie nebo služby.
- Zavedení postupného procesu přistoupení k EU pro trojici přidružených zemí, tj. postupné začlenění těchto tří zemí do různých dílčích organizací EU, řídicích orgánů, regulačních rámců, odvětvových dohod a zvláštních programů, než trojice zemí dosáhne plného členství.
- Doplnění programu Východního partnerství EU o bezpečnostní pakt, který by poskytoval západní podporu přizpůsobenou každé ze tří zemí s cílem čelit vojenským a hybridním hrozbám ze strany Ruska.
- Institucionalizovat stálou pracovní skupinu pro Ukrajinu v rámci nového Evropského politického společenství (EPC), která by se průběžně zabývala ruskou krizí jako nejnaléhavějším bezpečnostním problémem Evropy.
- Opětovné spuštění upravených verzí starších dvoustranných a mnohostranných západních programů podpory reforem a technické pomoci Ukrajině v různých oblastech, jako je bezpečnost, hospodářství, správa věcí veřejných, decentralizace, hromadné sdělovací prostředky, občanská společnost, vzdělávání atd.

Rozhodné zintenzivnění a úprava již existujících západních programů a politik týkajících se Ukrajiny může již nyní přispět k řešení některých současných potřeb Kyjeva. Nové výjimečné okolnosti na Ukrajině a jejich důsledky pro celý evropský projekt, ale i institucionální a doktrinální setrvačnost stávajících programů však znamenají, že jejich urychlení a přizpůsobení nebude zřejmě dostatečné. K rychlé kvalitativní změně schopnosti Kyjeva vyhrát současnou válku a nastolit mír jsou nevyhnutelné zcela nové nástroje.

Strategie 3: Inovace

V rámci tohoto přístupu budou vytvořeny nové formáty mezinárodní spolupráce a integrace, které budou reagovat na konkrétní výzvy boje Ukrajinců proti ruské agresivní válce i v souvislosti s obnovou jejich země. V odborné komunitě a v různých mezinárodních formátech se již diskutovalo mimo jiné o těchto nových přístupech:

- O společném mnohostranném programu obnovy Ukrajiny, připomínajícím poválečný program USA pro obnovu Evropy ("Marshallův plán"), na němž by se kromě EU a dalších zemí měla podílet řada

příslušných agentur pro pomoc, včetně MMF, Světové banky, národních rozvojových agentur, soukromých nadací atp.

- O společné platformě pro obnovu nebo o koordinačním centru - jak bylo poprvé navrženo ve zprávě CEPR a později projednáno ve zprávě GMFUS - pod záštitou G7 a Kyjeva - jako koordinační, prověřovací a zúčtovací mechanismus pro mnohostranné, národní a nestátní subjekty, které chtějí harmonizovat svou podporu Ukrajině pod společnou hlavičkou.

- Žádoucí je nový druh kolektivní bezpečnostní záruky Západu, kterou by Ukrajině byla ochotna poskytnout koalice států. Tato záruka musí jít daleko nad rámec neúčinných záruk, jež byly Ukrajině dříve poskytnuty v rámci OSN, Smlouvy o nešíření jaderných zbraní (NPT), OBSE atd.

- Nezbytné je pojištění politických rizik proti škodám způsobeným válkou přímým zahraničním investicím na Ukrajině a mezinárodnímu obchodu s Ukrajinou, a to buď prostřednictvím MIGA Světové banky, nebo prostřednictvím EBRD, EIB, OECD či jiných stávajících nebo ad hoc institucí.

- Patří sem i tanková iniciativa EU, jejímž cílem je společně dodávat na Ukrajinu tanky Leopard 2 z různých evropských zemí a zajišťovat jejich opravy a údržbu, jak je uvedeno v samostatné zprávě berlínské kanceláře ECFR k této problematice.

Jedná se o neúplný seznam možných inovací, který naznačuje, jakým směrem by se mohly ubírat další iniciativy. Zahájení těchto a podobných neortodoxních projektů - ještě více než v případě intenzifikace nebo modifikace starších programů - bude vyžadovat značnou politickou vůli a schopnosti k jejich realizaci.

Problémy s prováděním a stanovením priorit

Zajištění udržitelného veřejného a soukromého financování

Dvěma nejsložitějšími úkoly ukrajinské spolupráce se zahraničními vládami v nadcházejících letech bude:

a) zajištění dostatečné veřejné podpory Západu pro zachování a rozšíření významné vojenské, humanitární a rozvojové pomoci Ukrajině a

b) zapojení co největšího počtu soukromých společností a dalších nevládních organizací do obnovy Ukrajiny, a to i přes vysoká bezpečnostní rizika.

V rámci řešení prvního problému by ukrajinská i západní vláda měly ve veřejné komunikaci o válce jasněji uvést cíle a přínosy pomoci Kyjevu. V současnosti převládající "idealistické" argumenty týkající se evropské a/nebo obecně lidské solidarity, empatie a hodnot (včetně sebeurčení, svobody, demokracie atd.) jsou stále platné a stojí za zmínku. Je však třeba je doplnit "realistickými" argumenty o různých neukrajinských individuálních, národních a nadnárodních zájmech, které se setkávají s pokračující podporou Kyjeva ze strany Západu. Patří mezi ně i pozitivní dopady pomoci Ukrajině na globální důvěru v mezinárodní právo. Existuje mnoho souvisejících národních a mezinárodních bezpečnostních argumentů, proč nedovolit Rusku rozvrátit světový politický a hospodářský řád.

Obzvláště důležitým efektem západní pomoci Kyjevu je její stabilizační účinek na režim, který má zabránit vzniku zbraní hromadného ničení. Od roku 2014 Moskva vytrvale otrásá logikou a účinností Smlouvy o nešíření jaderných zbraní (NPT). Téměř devět let Rusko jako oficiální jaderný stát útočilo na oficiální stát, který není držitelem jaderných zbraní, a terorizovalo jeho civilní obyvatelstvo. Oběť navíc kdysi vlastnila rozsáhlý jaderný arzenál, kterého se Kyjev v roce 1994 vzdal výměnou za bezpečnostní záruky pěti oficiálních jaderných mocností NPT. Tyto a další vysoké náklady obětované

příležitosti, jakož i různé vážné alternativy, které se objeví, pokud Ukrajina neuspěje, by měly být uváděny častěji a podrobněji.

Pro splnění druhé hlavní výzvy musí vlády Ukrajiny a Západu vytvořit soubor mechanismů, které ochrání zahraniční investice a obchodní aktivity před různými dopady a nejistotami války. To mimo jiné znamená nepřetržité zásobování Ukrajiny obrannými zbraněmi a zejména vybavením protivzdušné obrany, trvalou podporu posilování ukrajinských bezpečnostních složek a zavedení pojištění proti politickým rizikům pro ukrajinské investory a obchodní partnery. Kromě toho mohou další opatření pomoci přilákat zahraniční obchodní a nevládní organizace k větší angažovanosti na Ukrajině.

Je třeba zlepšit fyzickou a právní infrastrukturu pro přístup spřátelených zahraničních osob a struktur na Ukrajinu. Například je třeba obnovit a standardizovat dopravní infrastrukturu mezi Ukrajinou a EU, aby se - při absenci letecké dopravy - zajistil rychlejší a snadnější pohyb osob a zboží ze západu na východ a naopak. Řešení těchto problémů v přeshraničním obchodě může přinést mimo jiné nová iniciativa "Trasy solidarity EU-Ukrajina". Podobně zásadní roli hraje přístup k WWW a pokrytí internetem v celé zemi. Investorům a dalším zahraničním organizacím musí být buď zajištěny stabilní dodávky komunikací, elektřiny, vody a tepla, nebo jim musí být umožněno, aby si je zajistili sami.

Příspěvek Kyjeva ke spolupráci

Je třeba změnit právní a podnikatelské prostředí pro cizince, kteří chtějí investovat na Ukrajině nebo se tam přestěhovat. Ukrajina musí lépe splňovat standardy OECD, včetně posunu v indexu podnikatelské aktivity. Právní stát a státní služby na Ukrajině jsou stále nedostatečné a náchylné ke korupci; návrhů na řešení tohoto problému je mnoho. Méně známou překážkou zahraničních podnikatelských aktivit na Ukrajině jsou neformální regionální nebo odvětvové monopoly či oligopoly, které využívají různé prostředky k ochraně svých trhů před zahraniční konkurencí.

Na zavedení ochranného mechanismu pro ukrajinské uprchlíky, kteří do Unie migrují od března 2022, by měl reagovat ukrajinský zákon liberalizující usazování cizinců na Ukrajině. Zjednodušená pravidla by měla umožnit občanům z EU a dalších spřátelených zemí snadno získat povolení k dlouhodobému pobytu, které jim umožní pracovat, obchodovat, nakupovat nemovitosti a studovat na Ukrajině. Početná ukrajinská diaspora v zahraničí volá po ukrajinském zákonu umožňujícím dvojí občanství již tři desetiletí.

Tato ukrajinská opatření jsou paralelní s různými opatřeními Západu, která se snaží zintenzivnit, upravit a inovovat, aby pomohl Kyjevu. Synergická strategie by mohla kombinovat například urychlené provádění dohody o přidružení ze strany Ukrajiny, postupný proces přistoupení k EU pro následnou integraci asociačního tria, novou platformu na podporu obnovy Ukrajiny, lepší protikorupční opatření, nové mechanismy pojištění na ochranu investorů a liberalizaci pravidel pro usazování zahraničních společností, nevládních organizací a jednotlivců. EU a další proukrajinskí aktéři mohou ve spolupráci s Kyjevem a ukrajinskými místními komunitami využít kombinaci starých, upravených a nově vytvořených zahraničních a ukrajinských nástrojů, aby zajistili, že ukrajinský odpor povede k úplnému obnovení územní celistvosti země a rekonstrukcí ke komplexnímu přerodu postsovětského státu. Do těchto a dalších iniciativ podporovaných ze zahraničí by se mělo ve všech fázích zapojit co nejvíce zástupců ukrajinské vlády, podniků a občanské společnosti.

Propojení koordinace dárců, integrace EU a decentralizace

V souvislosti s posledně jmenovaným by měla být co nejdříve zřízena meziagenturní dárcovská koordinační platforma, která možná ještě není plně definována, a to v návaznosti na nedávná doporučení G7 v tomto směru. Různé plány na obnovu Ukrajiny a její podporu ze zahraničí již byly nastíněny v různých publikacích (viz níže) a také na konferenci o obnově Ukrajiny 4.-5. července 2022 a na mezinárodní odborné konferenci o obnově, rekonstrukci a modernizaci Ukrajiny 25. října 2022 v Berlíně. Budou dále rozpracovány na nadcházející konferenci o obnově Ukrajiny 21.-22. června 2023 v Londýně. Koordináční platforma může zahrnout různé stávající dvoustranné nebo mnohostranné iniciativy Ukrajiny a Západu v oblasti pomoci, navázat na současný konzultační mechanismus G7 v Kyjevě a okamžitě začít podporovat zahraniční pomoc a obnovu Ukrajiny.

Takové dárcovské koordinační centrum by mělo mít stálou kancelář v Bruselu vzhledem k tomu, že Kyjev vyjádřil přání vstoupit do EU (a NATO). Platforma pro obnovu by měla co nejvíce sladit tok civilní finanční pomoci s cílem evropské integrace Ukrajiny. Kyjevská kancelář platformy může v úzkém kontaktu s ukrajinskou vládou podporovat a usměrňovat tok pomoci v rozsahu, v jakém jsou ostatní potenciální dárcovské země a organizace, ať už veřejné nebo soukromé, ochotny takovou podporu poskytnout.

Kyjev, G7 ani Brusel nebudou schopny plně kontrolovat všechny vládní i nevládní podpůrné iniciativy. Mohou se však snažit zajistit, aby všichni příslušní aktéři byli co nejvíce informováni o programech a zkušenostech ostatních. Koordináční centrum by mělo sdružovat a propagovat co nejvíce takových aktivit. Harmonizace, monitorování a dokumentace prováděné koordinačním centrem má mnoho cílů a přínosů. Patří mezi ně:

- usnadnění přímé interakce mezi zahraničními a ukrajinskými aktéry,
- prevence korupce prostřednictvím komunikace mezi organizacemi,
- zamezení překrývání programů,
- propojení humanitární pomoci s programy socioekonomického rozvoje,
- podpora partnerství veřejného a soukromého sektoru
- maximalizování synergie mezi iniciativami z různých zdrojů na místě,
- nebo dokonce začlenění dárcovských aktivit do provádění dohod o přidružení a do procesu přistoupení k EU.

Zvláště důležitým úkolem takového koordinačního centra by bylo sladit ambice veřejných a soukromých zahraničních dárců s vlastními plány Ukrajiny na obnovu. Klíčovým úkolem bude nalézt vhodná rozhraní mezi aktivitami veřejných institucí, nevládních organizací a soukromého sektoru.

Částečným modelem pro takovou podpůrnou roli koordinačního centra je takzvaný "Dům decentralizace" v Kyjevě, který byl zřízen v rámci programu U-LEAD (Ukrajina - posílení postavení, odpovědnosti a rozvoje na místní úrovni) financovaného EU a řízeného německou GIZ a švédskou SIDA na období 2016-2021. Zatímco kancelář U-LEAD řídila především své vlastní regionální projekty po celé zemi, Dům decentralizace hostil i další dárcovské organizace v terénu a byl v úzkém kontaktu s ukrajinským ministerstvem obcí a územního rozvoje. Působil jako centrum mnoha zahraničních aktivit na podporu ukrajinských komunálních reforem.

Takovou ekumenickou roli by mohla hrát ve větším měřítku i dárcovská koordinační platforma. Mohla by podporovat a propojovat zainteresované veřejné a soukromé iniciativy tím, že by poskytovala bezplatné kancelářské prostory ve společné budově, přístup k ukrajinské vládě, pravidelné konzultace mezi organizacemi, specializovaná školení pro dárcovské pracovníky, ale také

by pořádala konference, zajišťovala zpravodajství mezi organizacemi, sdílené internetové zdroje atp. V ideálním případě by tak poskytovala všem zainteresovaným veřejným a soukromým dárcům jednotné kontaktní místo. Pokud by došlo ke shodě, mohly by se na něm podílet všechny zainteresované instituce a skupiny poskytující pomoc.

Tyto a další západní iniciativy by měly obecně vycházet z pozitivních zkušeností ukrajinské decentralizační reformy od roku 2014 a z přesvědčivých výsledků ukrajinského přenesení zdrojů, pravomocí a odpovědnosti na obecní úroveň. Západní pomoc Ukrajině by měla podporovat další decentralizaci rozhodování a řízení v celé zemi, nikoliv podporovat kontrolu Kyjeva nad regiony prostřednictvím centralizovaného rozdělování finančních prostředků. Zahraniční financování, ať už hmotné nebo nehmotné, může pomoci podpořit přenesení pravomocí, institucionální autonomii místních aktérů a přímé propojení ukrajinských organizací s partnery v zahraničí. Mohly by se do ní zapojit nejen místní vládní instituce, ale také místní vzdělávací, kulturní, výzkumné, lékařské, občanské, obchodní, umělecké a další organizace, které mají zájem o mezinárodní spolupráci.

Proč je "lepší přestavba" ve skutečnosti lepší

Dosavadní pomoc Západu Ukrajině měla charakter záchranné operace, a to jak z hlediska strategické formulace, tak z hlediska materiální podstaty a veřejného vnímání. Od samého počátku byl však plán obnovy ukrajinskými i západními odborníky koncipován také jako program zaměřený do budoucnosti - jako "budování lepšího". Měl by být chápán a prezentován ještě jasněji než dosud jako program nejen pomoci, ale také obnovy, tj. jako proces, z něhož vzejde modernější a úspěšnější Ukrajina.

Takové "pozitivní vyznění" západní podpory Kyjevu má pro Ukrajince a cizince zapojené do vojenské a civilní pomoci Ukrajině důležitý psychologický význam. Západní pomoc při obnově Ukrajiny a její evropské integraci by měla být strukturována tak, aby vytvářela nepřetržitý sled rychle dokončených "malých kroků". Dosažení každého mezistupně, např. přistoupení k instituci nebo iniciativě EU, dokončení fyzického nebo virtuálního projektu, spuštění nové služby nebo programu atd., by mělo být veřejně prezentováno a příležitostně oceňováno, aby Ukrajinci a jejich západní příznivci měli pocit stabilního pokroku. Nevyhnutelné neúspěchy musí být doprovázeny komunikačními strategiemi, které umožňují kontextualizaci i další pokrok a které jsou všemi stranami řízeny tak, aby posilovaly, nikoli podkopávaly důvěru v proces.

Z psychologických i praktických důvodů by výměna výměna mezi Ukrajinou a Západem měla v budoucnu probíhat více oběma směry. Západní vlády a nestátní subjekty by měly i ve vlastním zájmu aktivněji a veřejně využívat konkrétní nové zkušenosti a znalosti, které ukrajinští jednotlivci a instituce získali před současnou válkou a během ní. To se týká zejména (ale nejen) vedení a obrany vojenských a hybridních operací v kontextu ozbrojeného konfliktu s vysoce agresivním protivníkem. V občanské sféře si Ukrajina může vzít cenné ponaučení z úspěšné digitalizace, liberalizace a decentralizace své správy, občanské společnosti a hospodářství. Umožnění a zviditelnění ukrajinské pomoci zahraničním vládám, včetně moldavské a gruzínské, jakož i dalším aktérům, zvýší hrdost Ukrajiny na úspěchy jejího bojujícího lidu i sympatie Západu k němu.

Znovuzrození Ukrajiny, nikoliv jen její znovuoobnovení, bude mít větší bezpečnostní dopady i mimo východní Evropu. Úspěšná obnova země může potenciálním expanzivním aktérům ve světě ukázat, že vojenská agrese se nemine účinkem. Mezinárodní reakce na útoky proti zranitelným státům může mít pro napadené země dokonce určité pozitivní následky. Paradoxním důsledkem agrese by mělo být i to, že geopolitická pozice oběti je následně spíše posílena než oslabena. Vnitřní situace napadené země se může částečně zlepšit, nikoli pouze zhoršit, také díky rozhodné reakci mezinárodních partnerů oběti na vojenský útok.

Takový signál bude prospěšný nejen pro Ukrajince. Mělo by to také vést ke konsolidaci mezinárodního řádu, uklidnění menších zemí a posílení režimu nešíření jaderných zbraní. Osud Ukrajiny by měl budoucím potenciálním agresorům i jejich potenciálním obětem dát tři jednoduché lekce: a) Nejsilnější nemá žádnou moc. b) Pravidla jsou dodržována. c) Silnější státy chrání ty slabší. To může posílit mezinárodní právo a mezinárodní organizace. Výsledné zvýšení globální bezpečnosti a důvěry mezi státy je v zájmu všech lidí.

Souhrn doporučení

Následující doporučení shrnují šest závěrů z výše uvedené diskuse:

1. Vojenská a civilní pomoc Ukrajině musí být důrazněji prezentována nejen jako mezinárodní solidarita, ale také v národním zájmu pomáhajících zemí. Mluvčí národních i nižších vlád a mezinárodních organizací by měli vysvětlit, proč a jak jejich podpora zvyšuje bezpečnost nejen Ukrajiny, ale i Evropy a celého světa. Zahraniční pomoc by měla být odůvodněna tím, že Kyjevu umožní nejen vyhrát současnou válku, ale také zajistit mír, který bude následovat. Důležité je, že slouží nejen k obnově Ukrajiny, ale také k jejímu znovuzrození.

Programy západní vojenské a nevojenské pomoci by měly být buď zintenzivněny, upraveny nebo nově vytvořeny v souladu se současnými a budoucími potřebami Ukrajiny. Tyto starší, upravené nebo nové programy by se měly řídit spíše poptávkou než dárci. Měly by Kyjevu pomoci plnit především ty úkoly, které ukrajinská vláda i orgány místní samosprávy formulovaly jako zvláště naléhavé.

3. N nejen ve východní, ale i v západní Evropě a dalších regionech světa je nyní mnoho jednotlivců, skupin a institucí připraveno Ukrajině tak či onak pomoci. Aby bylo možné tuto pomoc poskytnout, je prioritou fungování ukrajinské obranné, bezpečnostní, dopravní, komunikační a energetické infrastruktury a boj proti korupci. Klíčovým úkolem je usnadnit rychlou a přímou vnitrostátní a přeshraniční interakci mezi Ukrajinci a jejich spojenci.

4. Komplexní úsilí o pomoc a obnovu by mělo být zahájeno nyní - tj. před koncem války a nezávisle na něm. Mělo by vést k dalšímu posílení odolnosti Ukrajiny a modernizaci obnovy. Ta by měla kombinovat lepší využití stávajících formátů (intenzifikace), úpravu zastaralých projektů (modifikace) a zavedení nových programů (inovace).

5. Humanitární pomoc a podpora obnovy Ukrajiny by měly být propojeny navzájem s evropskou integrací země prostřednictvím platformy pro mnohostrannou koordinaci dárců a takových nástrojů EU, jako je bezpečnostní pakt a postupný přístupový proces vedoucí k větší účasti kandidátských zemí, včetně Ukrajiny, na vnitřních záležitostech Unie ještě před jejich plným členstvím.

6. Vlastní politika Kyjeva a její podpora ze strany Západu by měly podporovat decentralizované zapojení Ukrajinců do zahraničních vládních a nevládních organizací a různých investičních, kooperačních a obchodních partnerů. Toho lze dosáhnout usnadněním přímých kontaktů mezi místními obcemi a institucemi, pojištěním přímých investic na Ukrajině proti politickým rizikům, liberalizací předpisů o pobytu cizinců ze spřátelených zemí a podobnými opatřeními.

Závěrečná poznámka k dlouhodobým vyhlídkám: Nejistá situace ukrajinského území v geopolitické šedé zóně se v dohledné době nezmění. Dokud Ukrajina nebude plnoprávným členem NATO a EU, bude se muset o svou národní bezpečnost postarat sama. Rusko může ve své agresi pokračovat nyní, nebo ji obnovit později. Komplexní a moderní přezbrojení Ukrajiny proto nemá pouze krátkodobý a taktický rozměr. Je to nezbytné nejen pro úspěšné ukončení současné protiofenzívy, znovudobytí okupovaných území a uzavření dohody o příměří s Moskvou, která by byla přijatelná pro Kyjev.

Dobré vyzbrojení Ukrajiny má také zřetelný geostrategický a dlouhodobý rozměr. Země musí být dobře vyzbrojena nejen po dobu probíhajících bojů, ale také v období mezi ukončením ruského náporu a vstupem Ukrajiny do EU a NATO. Těžké zbraně, funkční bezpečnostní orgány a mezinárodní záruky jsou nutné nejen k ukončení současné války, ale také k zabránění dalšímu útoku. I po vstupu do NATO a EU zůstane Ukrajina frontovým státem, dokud bude Rusko chovat revanšistické ambice. K zabezpečení východní hranice Evropy bude po léta nebo dokonce desetiletí zapotřebí dobře vyzbrojená, mezinárodně zakotvená a sociálně a ekonomicky životaschopná Ukrajina.

Literatura

Jaroslava Barbieri, *Supporting Ukraine's Victory, Success and European Integration as a Safeguard to Europe's Future Security, Prosperity and Resilience*. SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 19 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 19 December 2022). sceeus.se/en/publications/supporting-ukraines-victory-success-and-european-integration-as-a-safeguard-to-europes-future-security-prosperity-and-resilience/.

Torbjörn Becker, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, and Beatrice Weder di Mauro, *A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*. Rapid Response Economics 1 (London: Center for Economic Policy Research Press, 7 April 2022). cepr.org/publications/books-and-reports/blueprint-reconstruction-ukraine.

Torbjörn Becker, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, and Beatrice Weder di Mauro, *Macroeconomic Policies for Wartime Ukraine*. Rapid Response Economics 2 (London: Center for Economic Policy Research Press, 12 August 2022). <https://cepr.org/publications/books-and-reports/macroeconomic-policies-wartime-ukraine>.

Lilly Blumenthal, Caleb Seamon, Norman Eisen, and Robin J. Lewis, *History Reveals How to Get Ukraine Reconstruction Right: Anti-Corruption* (Washington, DC: Brookings Institution, 20 October 2022). www.brookings.edu/blog/up-front/2022/10/20/history-reveals-how-to-get-ukraine-reconstruction-right-anti-corruption/.

Piotr Bura and Kai-Olaf Lang, *Partnership for Enlargement: A New Way to Integrate Ukraine and the Eastern Neighborhood*. ECFR Policy Brief (Berlin: European Council on Foreign Relations, 17 June 2022).

Piotr Buras, Marie Dumoulin, Gustav Gressel, and Jeremy Shapiro, *Survive and Thrive: A European Plan to Support Ukraine in the Long War against Russia*. ECFR Policy Brief (Berlin: European Council on Foreign Relations, 9 September 2022). ecfr.eu/publication/survive-and-thrive-a-european-plan-to-support-ukraine-in-the-long-war-against-russia/.

Yevhen Bystrytskyi, ed., *Ukraine After the Victory: Imagining Ukraine in 2030* (Kyiv & Lviv: n. p., 27 June 2022).

Heather A. Conley, *A Modern Marshall Plan for Ukraine* (Washington, DC: German Marshall Fund, 3 October 2022). www.gmfus.org/news/modern-marshall-plan-ukraine.

Michael Emerson, M. Lazarevic, Steven Blockmans and S. Subotic, *A Template for Staged Accession to the EU* (Brussels & Belgrade: CEPS and CPE, October 2021).

Michael Emerson and Steven Blockmans, *Next Steps for EU Enlargement – Forward or Backwards?* SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 12 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 23 November 2022).

Nick Fenton, *Corruption and Private Sector Investment in Ukraine's Reconstruction*. CSIS Brief (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 8 November 2022). www.csis.org/analysis/corruption-and-private-sector-investment-ukraines-reconstruction.

G7 Statement on Support for Ukraine (Elmau: G7, 27 June 2022). www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057196/4628490eda0863e429c30136ec180feb/2022-06-27-g7-erklaerung-ukraine-en-data.pdf.

G7 Leaders' Statement: 12 December 2022 (London: Prime Minister's Office, 12 December 2021). www.gov.uk/government/news/g7-leaders-statement-12-december-2022.

Ronja Ganster, Jacob Kirkegaard, Thomas Kleine-Brockhoff, and Bruce Stokes, *Designing Ukraine's Recovery in the Spirit of the Marshall Plan* (Washington, DC: German Marshall Fund, September 2022). <https://www.gmfus.org/news/designing-ukraines-recovery-spirit-marshall-plan>.

Yuriy Gorodnichenko, Ilona Sologoub, and Beatrice Weder di Maur, eds., *Rebuilding Ukraine: Principles and Policies* (London: Center for Economic Policy Research Press, 7 December 2022). cepr.org/publications/books-and-reports/rebuilding-ukraine-principles-and-policies.

Gustav Gressel, *In Europe's Defence: Why the EU Needs a Security Compact with Ukraine* (Berlin: European Council on Foreign Relations, 30 September 2022). ecfr.eu/publication/in-europes-defense-why-the-eu-needs-a-security-compact-with-ukraine/.

Gustav Gressel, Rafael Loss, and Jana Puglierin, *The Leopard Plan: How European Tanks Can Help Ukraine Take Back Its Territory* (Berlin: European Council on Foreign Relations, 9 September 2022). <https://ecfr.eu/article/the-leopard-plan-how-european-tanks-can-help-ukraine-take-back-its-territory/>.

Stephen J. Hadley, William Taylor, John E. Herbst, Matthew Kroenig, Melinda Haring, and Jeffrey Cimmino, *Preparing for Victory: A Long-Haul Strategy to Help Ukraine Win the War against Russia—and Secure the Peace*. Atlantic Council Strategy Paper Series (Washington, DC: Atlantic Council, 30 November 2022). www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/preparing-for-victory-a-long-haul-strategy-to-help-ukraine-win-the-war-against-russia-and-secure-the-peace/.

ICUV, *Ukraine's Post-Victory Reconstruction: Key Principles and Anti-Corruption Safeguards* (Kyiv: International Centre for Ukrainian Victory, September 2022).

Gerald Knaus, *Ukraine, Europe and a Second Treaty of Rome*. ESI Newsletter No. 5 (Berlin: European Stability Initiative, 16 June 2022). www.esiweb.org/newsletter/ukraine-europe-and-second-treaty-rome.

Wojciech Kononczuk, *No Stable EU Without a New Eastern Enlargement*. SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 8 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 10 November 2022).

Andrius Kubilius et al., “A sustainable future for Ukraine – the new Marshall Plan.” *Euractiv*, 10 November 2022. www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/a-sustainable-future-for-ukraine-the-new-marshall-plan/.

Kyiv School of Economics, *Assessment of Damages* (Kyiv: KSE, 13 June 2022). <https://kse.ua/russia-will-pay/>.

Orysia Lutsevych, *Making Resilience a Keystone of European Enlargement*. SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 15 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 9 December 2022). sceeus.se/en/publications/making-resilience-a-keystone-of-european-enlargement/.

Vladimir Milov, *Why Sanctions on Russia Are Working* (Stockholm: Jarl Hjalmarson Foundation, December 2022). cdn.ungpd.com/252135ff-1adb-4496-a2b3-eba40c3bccb5/Documents/sanctions-on-russia-are-working.pdf.

Anna Nagurney, “Operations Research for the Recovery and Reconstruction of Ukraine,” *ORMS Today*, 21 September 2022. pubsonline.informs.org/doi/10.1287/orms.2022.05.01/full/.

National Recovery Council, *Ukraine Recovery Plan* (Kyiv: Ministry of Digital Transformation of Ukraine, July 2022). recovery.gov.ua/en.

Anders Olofsgård, *Foreign Aid to Ukraine: Lessons from the Literature on Strategic Foreign Aid*. Foreign Policy Briefs (Stockholm: Free Network, September 2022).

Outcome Document of the Ukraine Recovery Conference URC2022: “Lugano Declaration” (Lugano: URC, 4-5 July 2022).

Patrick Quirk and Prakhar Sharma, *Advancing a Framework for the Stabilization and Reconstruction of Ukraine*. Issue Brief (Washington, DC: Atlantic Council, 23 October 2022). www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/the-stabilization-and-reconstruction-of-ukraine/

Fogh Rasmussen and Andrii Yermak, *The Kyiv Security Compact – International Security Guarantees for Ukraine: Recommendations* (Kyiv: Rasmussen Global, 13 September 2022). rasmussenglobal.com/wp-content/uploads/2022/09/UKR-security-220913-ENG_version.pdf.

Maria Repko, *Financing Ukraine’s Victory and Recovery: For the War and Beyond*. SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 10 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 17 November 2022). sceeus.se/en/publications/financing-ukraines-victory-and-recovery-for-the-war-and-beyond/.

RISE, *The Institutional Architecture of Ukraine’s Recovery*. RISE Discussion Paper (Kyiv: RISE Ukraine Coalition, 5 December 2022). www.rise.org.ua/blog/discussion-paper-the-institutional-architecture-of-reconstruction-proposals-of-rise-ukraine-coalition.

Valentyna Romanova, *How to Promote Engagement by European and Ukrainian Local and Regional Authorities in Ukraine’s Post-war Reconstruction*. SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 14 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 7 December 2022). sceeus.se/en/publications/how-to-promote-engagement-by-european-and-ukrainian-local-and-regional-authorities-in-ukraines-post-war-reconstruction/.

David Wessel and Elijah Asdourian, *What lessons do past international efforts at rebuilding war-torn countries hold for organizing the reconstruction of Ukraine?* (Washington, DC: Brookings

Institution, 19 December 2022). www.brookings.edu/blog/up-front/2022/12/19/what-lessons-do-past-international-efforts-at-rebuilding-war-torn-countries-hold-for-organizing-the-reconstruction-of-ukraine/

Kataryna Wolczuk and Laure Delcour, *Ukraine's Candidate Status and Prospects and Modalities of Integration in the EU* (Berlin: Zentrum Liberale Moderne, 14 September 2022, forthcoming unpublished manuscript).

Poděkování

Děkuji za rozhovory, které jsem při přípravě této zprávy vedl v Kyjevě v říjnu a prosinci 2022, poskytli je: Oleksandr Sushko (International Renaissance Foundation), Serhiy Kvit (Kyiv-Mohyla Academy), Ludmyla Nemyria (UkrLife TV), Marc Raphael (UNDP Poltava), Yevhen Bystrytskiy (First of December Club) a Viacheslav Likhachev (Center for Civil Liberties). Přínosem zprávy byla diskuse s Marií Perrotta Berlin (SITE), Torbjörnem Beckerem (SITE), Tymofiyem Mylovanovem (KSE) a Natálií Shapoval (KSE) na panelu "Strategie, která pomůže Ukrajině vyhrát válku a stát se úspěšným členem EU", který uspořádala iniciativa Přátelé Kyjevské ekonomické školy (KSE) společně se Stockholmským institutem ekonomie transformace (SITE) na Stockholmské ekonomické škole dne 7. září 2011. V listopadu 2022 byl uspořádán: www.hhs.se/en/about-us/news/site-publications/2022/highlights-from-the-event-a-strategy-to-help-ukraine-win-the-war-and-become-a-successful-member-of-the-eu/. Aura Sabadus (ICIS), Borys Tarasiuk (IEAC) a Daniel Szeligowski (PISM) laskavě předložili několik užitečných návrhů k původnímu plánu zprávy. Závěrem jsem vděčný kolegům ze Stockholmského centra pro východoevropská studia (SCEEUS), kteří se obsáhle vyjádřili k dřívější verzi této zprávy. Za případné nepřesnosti a chybné interpretace však nesu odpovědnost pouze já.

Autor

Dr. Andreas Umland je analytikem Stockholmského centra pro východoevropská studia (SCEEUS) Švédského institutu pro mezinárodní záležitosti (UI). <https://sceeus.se/en>.

Korektura českého překladu: Jindřich Mareš & Miroslav Mareš