
KBSE a mírové operace

Transformace mezinárodního řádu po skončení studené války s sebou naneštěstí přinesla oživení extrémního nacionalismu a rostoucí nestability a nepřátelství v mnoha částech světa. Mezinárodní společenství musí v této souvislosti omezovat narůstající neklid a řešit všechny rozpory, které se v dnešním světě objevují. Největší část odpovědnosti za naplnění tohoto úkolu padá na OSN. V udržování má OSN rozsáhlé a dlouholeté zkušenosti a je správné, že regionální organizace, jakou je KBSE (Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě) tyto zkušenosti využívají a přizpůsobují je novým lokálním podmínkám.

Úkoly KBSE

Hlavním úkolem KBSE je organizace a řízení mírových jednotek (peace-keeping units) s jediným základním a nedělitelným cílem - udržet mír a tam, kde byl mír narušen, znovu ho nastolit. Pro zajištění tohoto cíle je nutno učinit taková opatření, aby se z této mezinárodní instituce stal nástroj míru. K tomu je třeba vybudovat jasné formulované vztahy mezi KBSE a dalšími mezinárodními organizacemi a institucemi, jejichž funkcí je udržení míru.

Originalita KBSE spočívá v tom, že představuje jedinou instituci Evropy, která je schopna vést složitou a obtížnou činnost, jež má za cíl zajistit stabilitu a současně vybudovat podmínky pro mír v regionu. Kromě toho musí KBSE rozvíjet postupy, s nimiž se každodenně a při různých příležitostech potýká, jako například:

- včasná pohotovost v úřadě Vysokého komisaře pro národnostní menšiny nebo úřadujícího předsedy či u vládních zmocněnců,
- mírové řešení sporů u Arbitrážního soudu,
- zabránění konfliktům a mírové operace.

Bude vhodná otázka, jak je KBSE připravena k plnění nových úkolů. Má-li i nadále být helsinský dokument vodítkem, pak je nutné ujasnit si, jaké je třeba učinit kroky k upřesnění a zlepšení postupů v další činnosti KBSE:

- v počáteční fázi budou existovat pravidla zahájení přípravy mírové operace, přičemž je třeba jednoznačně akceptovat, že iniciativa zůstává na účastnických státech KBSE, které jsou nebo se potenciálně mohou stát dějištěm krizové situace. Nic nesmí být podniknuto bez jejich souhlasu, protože příspěvky k udržení míru jsou současně příspěvky těchto států. Zde jsou hlavní úlohy funkce úřadujícího předsedy a odpovídajících ad hoc skupin, jejichž úkolem je soustředit okolo sebe všechny státy přispívající k řešení krize a zajistit politické řízení pod autoritou výboru vládních zmocněnců,
- v následné fázi bude třeba vybudovat operační strukturu v rámci Střediska pro předcházení konfliktům. Úkoly, které budou v průběhu této fáze plněny, budou sestávat ze zabezpečení podmínek pro technické řízení vlastních postupů a operací,
- současně musí být jasno, jaké budou příspěvky v oblasti osob, materiálu a rozsa- hu financování, což nás v neposlední řadě přivádí k přednostnímu ujasnění problematiky rozpočtování v KBSE, odpovídajícího právního statutu a upřesnění úlohy sekretariátu generálního tajemníka.

Vlastní zahájení mírové operace není jednoduchou záležitostí, neboť každá mírová operace je doprovázena řadou okolností, které přispívají k tomu, aby všechny byly hodnoceny odděleně a kterákoliv z nich charakterizována jako unikátní. Lidé, kteří se zabývají plánováním a vlastní realizací mírových operací, musí prokázat vynalézavost, představivost a pružnost tak, aby byli schopni přiměřeně reagovat na nepředvídatelné situace.

Někdejší velitelé mírových jednotek OSN hovoří o tzv. postoji tří F (FFF Attitude) - jde o zkratky zásad Fair, což se nedá v této souvislosti přeložit lépe než

férový, Firm jako pevný, rozhodný apod., a nakonec Friendly, což znamená přátelský:

a) **Fair** - aby mohl být mírotvorce (lépe zůstat u anglického názvu peace-keeper) férový, musí být nestranný a za nestranného musí být považován všemi účastníky konfliktu. Znamená to, že nesmí být emocionálně zaangażován, nesmí horlivě či unáhleně reagovat na vzniklou konkrétní situaci a musí přesně dodržovat zavedené postupy při řešení incidentů. V první řadě je povinen brát do úvahy stejnou měrou postoje a argumenty obou stran. Nestrannost je tudíž nejdůležitější součástí fair jednání. Mandát stanoví všeobecné cíle mírové operace s takovými konkrétně formulovanými závěry, které byly odsouhlaseny oběma (či více) stranami konfliktu. Tím se stává, že mandát je jistým kompromisem pro všechny a možno ho v tomto smyslu označit jako dvoj- či více smyslný. I když je možno při jeho formulaci dosáhnout přesného slovního vyjádření, je naprosto nutné dosáhnout jeho jednotné interpretace. Potom je interpretace pokračováním vojensko-politického procesu a musí být akceptována na všech velitelských stupních. Toho se dosáhne úzkou spoluprací vojenských a politických štábů vedení operace, do níž patří např. i podrobné briefinky místních velitelů mírových jednotek nižších stupňů.

Interpretace není jednorázovou záležitostí, neboť se odráží v řešení každého jednotlivého incidentu, kterých jsou velká množství. Kdekoliv je to možné, je třeba dosáhnout dílčích dohod znepřátelených stran v duchu a smyslu mandátu a jeho interpretace. Takto se jednání vojenského velitele přibližuje jednání zkušeného diplomata, takže výběr velitelů musí být prováděn i se zřetelem na tyto vlastnosti, znalosti a případné zkušenosti.

Bezpodmínečně to platí pro velitele mise. Výběr příslušníků kontingentu má bezprostřední vliv na nestrannost nebo alespoň na způsob, jakým je nestrannost hodnocena účastníky znepřátelených stran. Složení mírové jednotky musí být vypracováno na základě konzultací všech zúčastněných stran.

b) **Firm** - aby bylo dosaženo pevnosti a rozhodnosti v jednání příslušníků mírových jednotek, musí každý peace-keeper jednat v souladu s mandátem a v souladu s přijatou politickou směrnicí a stanovenými postupy. Nesmí podlehnout nátlakům nebo nebo jakémukoliv jinému způsobu styků, které by znamenaly narušení nebo změnu dříve sjednané dohody nebo přijatého společného porozumění (common understanding). Musí jednat velice disciplinovaně a za každé situace zachovávat profesionální postoje a chování. Aby byl peace-keeper pevný (firm) musí se těšit třem základním druhům „volnosti“ (three freedoms), které mají přímý dopad na efektivnost akcí celé mírové jednotky (peace-keeping force). Přičemž není třeba zakrývat, že tyto tři druhy „volnosti“ mohou být kontroverzní.

Jde v první řadě o „volnost pohybu“ (freedom of movement), pomocí které bude zajištěno, aby se příslušník mírové jednotky mohl volně a podle své potřeby pohybovat po celé oblasti, v níž je mírová mise prováděna, a mohl také otevřeně monitorovat činnost účastnických stran konfliktu a prověřovat veškeré omezení, daná mandátem.

Následuje „volnost rozvinutí“ (freedom of deployment), která umožňuje mírové jednotce nasazení a rozvinutí jejích částí v oblasti operace podle vlastní úvahy a rozhodnutí. V tomto případě se strany, zúčastněné na konfliktu, obvykle snaží získat

rozhodující pravomoc nad rozvinutím části mírové jednotky v oblasti pod jejich kontrolou.

Poslední je „volnost komunikace“ (freedom of communication), která zahrnuje právo volně komunikovat s velitelskými či politickými stupni své jednotky nebo jejich částí. S tím souvisí i volnost používání spojovacích prostředků, potřebných k zajištění mírové činnosti.

c) **Friendly** - být přátelský znamená respektovat partnery, jejich zvyky, kulturu a zákony včetně ustavení dobrých mezilidských vztahů. Především to znamená rozhodné zamezení agresivním postojům a chování. Naproti tomu je vhodné vyslovit uznání v případech, kdy je to vhodné. V každé poloze styků se příslušník mírových sil musí chovat jako host.

Pokud jde o **použití síly v případě sebeobranu**, je nutné dodržet všechna pravidla pro bojové nasazení tak, aby je zúčastněné strany pochopily, a aby jim důvody k použití síly byly známy. Když se stane použití síly nevyhnutelným, musí být demonstrace síly prvním krokem ke zvládnutí konkrétní situace, ale jen v případě, když tento projev selže, je použití střelných zbraní oprávněné. Když už dojde ke střelbě, je třeba dbát, aby nebyly zraněny nevinné osoby, přičemž palba je opětována jen tak dlouho, dokud střílí agresor. Odvetné akce jsou zakázány. Použití ozbrojené moci musí být přiměřené daným okolnostem, jednotka nasazená k akci může být použita jenom v minimálně nezbytném rozsahu ke zvládnutí konkrétní situace.

Takové jsou tedy některé praktické zkušenosti veteránů mírových operací OSN, ale v současné druhé generaci mírových operací již nestačí a jejich zkušenosti je potřebné zformovat pro využití v nových, mnohdy složitějších podmínkách.

■ Mandát

Základní funkce mírové operace je dána sestavením takového mandátu, aby byly chráněny lidské životy a majetek, stabilizována situace, zabráněno násilnému přemísťování osob a porušování lidských práv, obnoven mír a vláda zákona, povolena humanitární pomoc a především vyčleněn potřebný čas pro zahájení politických jednání.

Mandát musí být jasný a uskutečnitelný tak, aby vedoucí mise nebo vojenský velitel měli jasnou představu o tom, čeho by měla mise dosáhnout. Současně by měli stanovit takové podmínky pro realizaci mandátu, aby všichni členové mise postupovali ve své práci stejným směrem.

■ Historické kořeny

Znalosti historického pozadí konfliktu, jakož i příčiny stávající krize, pomáhají členům mise v pochopení všech složek dané situace, jejichž komplex obvykle sestává z etnických, ekonomických, sociálních a náboženských diferencí. Všechny tyto difference jsou obvykle v konfliktu zaangažovány. K tomu se logicky přidružují organizované vojenské a v mnoha případech i polovojenské skupiny.

■ Složení mise

Složení mise má velký vliv na její efektivnost a velkou měrou přispívá k dosažení cíle mírové operace. Znesvářené strany musí dát v každém případě souhlas s výběrem zúčastněných zemí.

Mírové mise KBSE (CBCE Peace-keeping Missions) musí být otevřeny všem členským státům, nicméně se stává, že menší skupiny států nebo jen jediný stát může mít z historických nebo jiných důvodů k řešeným problémům tak úzký vztah, že mohou v souvislosti s jeho účastí vzniknout problémy. Jeví se tedy výhodným, aby měla KBSE k dispozici širší výběr účastnických států, než jenom malou skupinu. V této souvislosti je tedy žádoucí, aby mírová mise byla zajišťována co největším množstvím účastnických států reprezentujících co možná nejširší politické a geografické spektrum.

Informace, jazyk, styky a spojení

Životně důležitými prvky pro řešení situace na místě jsou zpravodajské informace o dané oblasti, jazykové znalosti, možnost zajištění překladatelů a spojení. Informace se vztahují na vojenské i politické osobnosti figurující v konfliktu. Znalosti o tom, kdo drží v rukou a vytváří skutečnou moc, je v každém případě rozhodujícím vodítkem pro dosažení úspěchu operace.

Když je situace uklidněna a je zachován klid zbraní, do popředí vystupují političtí činitelé a politická činnost. V opačném případě jsou to vojáci, kteří dávají směr celkovému vývoji situace. V tomto smyslu je vztah k politickým a vojenským činitelům na obou (či více) stranách nesmírně důležitý.

V komunikačním procesu se všemi zaangażovanými stranami hrají neméně důležitou úlohu ti, kteří ovládají jazyk, tlumočníci a překladatelé. Mezi první úkoly mise na místě je navázání komunikace se všemi protagonisty řešeného sporu a je vhodné, aby podle okolností byli v době co nejkratší jmenováni ze všech zúčastněných stran styční důstojníci.

Navíc je také vhodné mít spojení a styky i s ostatními organizacemi a agenturami v oblasti, neboť jen tak je možné prakticky dosáhnout okamžitého plnění mandátu a jeho částí. Mezi tyto organizace patří i jiné mírové organizace, jako například humanitární, zdravotnické, náboženské nebo skupiny sledující lidská práva.

Velení a řízení

Vojenští plánovači musí v co nejkratší době vnést do celého procesu politickou a diplomatickou část, která by měla tvořit pozadí vlastního vojenského plánování a přípravy. Prvním předpokladem úspěchu mírové operace je efektivní rozvinutí mírových jednotek v dané oblasti. Můžeme je specifikovat takto:

- a) rychlé vybudování velitelského stanoviště v poli s okamžitým zřízením spojení s nadřízenou částí;
- b) průzkum svěřeného prostoru a kontakt s protagonisty;
- c) reálný plán bojového nasazení jednotek, jejich zásobování, zřízení odpovídající infrastruktury k zajištění rychlé realizace plánu;
- d) briefinky předsunutým skupinám a pořádkovým složkám;
- e) součinnost a kontrola nasazení jednotek;

- f) způsob činnosti mise (modus operandi for the mission), která by odpovídala stávajícím podmínkám a okolnostem tak, aby byl postupně naplňován mandát;
g) struktura hlášení a informační systém, jehož cílem je zajistit včasné, přesné a věcné informace směřující k jedinému cíli - naplnění mandátu.

Implementace, nástroje

Pokud jde o implementaci a nástroje pro mírové operace, nesmíme zapomínat na ostatní mezinárodní organizace, z nichž je třeba na prvním místě jmenovat OSN. Musíme v samém zárodku potlačit představu, že by někdy mohlo dojít ke konkurenci nebo soutěži mezi KBSE a OSN. Především je nutno vždy respektovat Radu bezpečnosti jako rozhodujícího činitele pro iniciativu jakékoliv mírové operace. Spolupráce mezi strukturami OSN a KBSE se již rozvíjí. Nicméně z titulu kapitoly VIII Charty se KBSE může považovat za regionální organizaci, která hraje významnou úlohu v udržování míru. V tomto poslání a funkci ji OSN plně uznává a podporuje.

Je přirozené, že ani další mezinárodní organizace nejsou pro udržení míru a zajišťování mírových operací bezvýznamné. Právě naopak. Evropská společenství, NATO, Západoevropská unie, NACC a dokonce i mírové mechanismy pro udržení míru při Společenství nezávislých států, jsou významným partnerem KBSE pro řešení konkrétních krizových situací. Nicméně i za těchto okolností nutno zdůraznit, že KBSE by v otázkách udržení měla zastávat hlavní úlohu především z hlediska politického řízení mírových operací při nichž, to je třeba znovu opakovat, nikdy nesmí dojít k donucovacím akcím (coercive actions). Přitom, na druhé straně, je to právě KBSE, která ponese hlavní a rozhodující odpovědnost za dosažené výsledky. Tato odpovědnost nemůže být v žádném případě přenesena na jinou mezinárodní organizaci.

Když v souvislosti s politickým řízením nutno následně hovořit o **nejvhodnějších nástrojích technického provádění mírových operací**, je za dnešní situace zřejmé, že první organizací je NATO. Není však třeba zakrývat skutečnost, že se často naskytá otázka, proč **právě NATO je z dnešního pohledu nejvhodnějším nástrojem pro vojenské zajištění rozsáhlejších mírových operací pod mandátem KBSE**. Bylo by jednoduché odpovědět, že NATO je efektivní, ale důvodů je více.

NATO má všechny nezbytné struktury a moderní výzbroj, která je ihned k dispozici. Rovněž tak má přesná pravidla a směrnice pro nasazení vojenských jednotek, má operační koncepce sestavené pro různé variantní situace, ale především je konsolidovanou vojenskou organizací, která jediná - ač prochází obdobím přechodu - není v krizi. NATO je také jediná vojenská organizace na světě, která má bohaté zkušenosti s velením mezinárodním jednotkám v poli.

Nicméně i v případě NATO je třeba provádět společnou přípravu k vytvoření spojeného velení, zajištění kompatibilní výzbroje zejména v oblasti spojení a velitelských struktur, společný výcvik pro případ, že by se operace pod vojenským velením NATO účastnily i nečlenské země této vojenské organizace. V takovém případě bude jednu z nejdůležitějších koordinujících rolí hrát NACC.

Ukazuje se, že pozorovatelé a zejména vojenské jednotky z malých států jsou vhodnější pro klasickou mírovou operaci v poli, než jednotky velkých států nebo velmocí. Jednotky velkých a mocných států se vzhledem ke svému pojetí výcviku, filozofii a postojům obtížněji přizpůsobují podmínkám peace-keeping. Kromě toho jsou všeobecně považovány za straníci některé ze znesvářených stran. Vytváří i falešnou představu o tom, čeho mohou jako mírotrvorná síla v krizové oblasti dosáhnout. Také třeba rovněž připomenout, že vojáci velmocí a velkých států se často stávají terčem únosů.

Naproti tomu není třeba skrývat, že vojenské jednotky velkých států a velmocí jsou lépe vybaveny k zajištění mírových misí zejména v oblastech, kde malé státy mají nedostatek zdrojů, především pokud jde o řádnou komunikaci, přepravní prostředky, leteckou kontrolu krizového prostoru, zpravodajské složky i politický nátlak.

Předpoklady spolupráce KBSE na mírových operacích

Zkušenosti OSN předpokládají šest vzájemně provázaných předpokladů pro úspěšné vedení mírové operace (peace-keeping operation):

- a) souhlas všech stran, které mají s konfliktem co do činění, se zahájením mírové operace, s mandátem, skladbou mise; jakož i s určeným personálním vedením;
- b) jednoznačný a realizovatelný mandát;
- c) stálá a silná podpora mise hlavní autority mandátu, v našem případě KBSE;
- d) neužití síly kromě případu sebeobrany;
- e) vůle a ochota členských států poskytnout v co nejširším mezinárodním měřítku nezbytné personální zajištění mise tak, aby byly spolehlivě splněny její cíle;
- f) vůle a ochota členských států poskytnout v nezbytném rozsahu finanční a logistickou podporu mírové operaci.

Reálné zhodnocení celkové situace musí vzít do úvahy jak celkovou ztrátu důvěry v mírové úsilí mezinárodních i regionálních organizací, tak i všeobecně rozšířený názor zejména v západní Evropě, že od zemí s fungující demokracií a vyspělým tržním hospodářstvím se chce příliš mnoho. Vyvíjíme snahu o posílení KBSE a jejich nástrojů na zabránění konfliktům v době, kdy čelíme pravděpodobně nejhorší ekonomické recesi v poválečných dějinách Evropy a světa. Jsou nezbytné rozsáhlé škrtky ve veřejných výdajích nejen v průměrně vyspělých zemích, ale i v USA, Německu i Japonsku.

Znamená to, že možnosti zahraniční politiky jsou omezovány nedostatkem finančních zdrojů. Rozčarování z neuspokojivých výsledků a napjatost ve zdrojích, především finančních, neznamená, že se poleví v úsilí nadále rozvíjet KBSE jako nástroj k udržování míru a prevence konfliktů. Opak je pravdou. Nicméně nepříznivé faktory všechny nutí, aby se důkladněji orientovali v problémech:

- zda konfliktní strany a jejich zastánci skutečně stojí o řešení konfliktu a zda jsou ochotny přistoupit ke kompromisům;
- co všichni, kteří jsou do konfliktu zapleteni, sami chtějí udělat pro znovunastolení míru, vlády zákona a pořádku;

- jakým způsobem se chce KBSE vyprostit z každého individuálního konfliktu, do něhož se zaangažuje (ideálně na tomto místě hovoříme o úspěšném zakončení mírové operace).

Je známo, že desítky let dlouhá přítomnost mírových sil v prostoru konfliktů není žádným řešením. Stejně tak zůstává situace nevyřešena, když KBSE stáhne své mírové prostředky z oblastí v přesvědčení, že konflikt je vyřešen a krátká budoucnost ukáže, že tomu tak nebylo.

Další velké riziko spočívá v tom, že KBSE může být zneužita jako alibi pro zdánlivou ochotu jedné ze stran přistoupit na kompromisy a na znovunastolení míru a ve skutečnosti půjde o potřebu zaangažovat KBSE do konfliktu na časově neurčené období.

Demokracie, lidská práva a vláda zákona jsou nejen vnitřní záležitostí všech účastnických států. KBSE musí využívat všech těchto hodnot k odhalování příčin konfliktů v nejranějším stadiu vznikající krize. Mohou taktéž přinést účinnou pomoc při objektivním vyhodnocování krize, zintenzivnit další prostředky i přimět ostatní strany konfliktu ke kompromisům, dosáhnout ústavního řešení a v neposlední řadě společně zasednout k jednacímu stolu.

Perspektivní hlediska

Pro plnění odpovědných úkolů na úseku mírových operací musí KBSE ještě mnohé zvážit, připravit a vykonat. Článek nemohl vyčerpat všechny perspektivní úkoly a potřeby mírových operací, některé však z dlouhých diskusí a debat vyplynuly a možno je specifikovat následovně:

- Všechny mise musí být na svůj úkol nejen teoreticky, ale i prakticky dobře připraveny, především pokud jde o jejich výstroj a výzbroj (to se zdaleka netýká zbraní).

- Výcvik jednotlivců je třeba zajistit v některé členské zemi nebo zemích KBSE. S uspokojením bylo poukázáno, že právě Česká republika je v čele těch, kteří pochopili nezbytnost příslušného a specializovaného výcviku a dala KBSE k těmto účelům k dispozici svou základnu mírových sil v Českém Krumlově, kde již určité druhy výcviku probíhají.

- Vypracování standardních výcvikových směrnic a příruček (Standard Operational Procedures of the CSCE).

- Neustálé hledání cest a způsobů na získávání finančních zdrojů nejen způsobem ad hoc, ale trvale.

- Přijetí jednotné terminologie jakožto životně důležitého prostředku pro přežití v krizové situaci. Má prakticky stejnou úroveň potřebnosti, jako všestranné a okamžité spojení.

- Rozhodně zvýšit pozornost public relations, styku s veřejností a medií na domácí i mezinárodní úrovni. V tomto ohledu by měly daleko více udělat velké státy s rozsáhlou informační a komunikační sítí.