

Krizový management Spojených národů v Bosně: Problémy a doporučení

„Jestliže v období studené války byla bezpečnost chápána především jako udržování statu quo, včetně udržování rovnováhy strachu, pak bezpečnostní politiku po skončení studené války představuje krizový management.“

Willy Claes, generální tajemník NATO, 13. listopadu 1994

* * *

Když se rozpadla Jugoslávie a její jednotlivé části začaly mezi sebou bojovat, OSN jen váhavě intervenovala s cílem vytvořit „podmínky míru a bezpečnosti potřebné pro jednání a celkové vyřešení jugoslávské krize“. Krizový management OSN, zvláště v Bosně a Hercegovině, se soustředil na akce UNPROFOR. Jednotky monitorovaly bojové akce mezi nepřátelými stranami, snažily se chránit civilní obyvatelstvo vytvářením bezpečných oblastí a angažovaly se v poskytování humanitární pomoci. Na začátku roku 1994 toto úsilí směřovalo k vytváření zón bez zbraní, na omezení jistých aktivit použitím bojové síly, na umístování jednotek UNPROFOR mezi těmito stranami. Zpočátku měla OSN určitý omezený úspěch. Podle posledních zpráv z bojů se ale zdá, že se její krizový management nezdařil.

Po více než dva roky se OSN snažila urovnat konflikt v bývalé Jugoslávii tím, že stála v čele kooperativního úsilí, které zahrnovalo NATO, Západoevropskou unii (ZEU), Konferenci o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (dnes Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě - OBSE, pozn. překl.) a vojenské jednotky různých států. Ty zahrnují země, které s Jugoslávií přímo sousedí a jsou konfliktem přímo zasaženy (jako Maďarsko, které má na území okleštěné Jugoslávie svou národnostní menšinu), dále zainteresované evropské země (jako je Británie, Francie a Dánsko), země v jiných částech světa (Kanada, Pákistán, Malajsie), i regionální mocnosti a velmoci, které mají na regionální stabilitě a pořádku zájem (jako jsou USA). Tito různí mezinárodní a národní činitelé užívají sérií opatření krizového managementu příslušných konkrétních organizací či států. Opatření zahrnují různé typy diplomatických donucovacích tlaků sahajících od hrozby uzavření dveří až k mezinárodnímu embargu. Národní a mezinárodní subjekty reagují na události podle svých zájmů, podle toho, jak jsou zaměřeny na humanitární cíle, podle potřeby udržovat armádu či zadržování konfliktu (a uprchlíků).

Úkol řešit bosenskou krizi dostalo OSN poté, co Evropské společenství neuspělo a co se ukázalo, že KBSE (OBSE) je nepřipravena tuto mírovou operaci zvládnout. OSN a jeho členské státy byly také jak organizačně, tak filozoficky nepřipravené zvládnout konflikt tohoto rozsahu a komplexnosti, ale přesto tento úkol převzalo. OSN ovšem nemělo (a stále nemá) adekvátní mechanismus krizového managementu pro zvládnutí a řízení bojů a nedostává se jí ani nutného souhlasu mezi členskými státy pro konečné politické a vojenské řešení. V důsledku toho se válka proměnila na vojenský a propagandistický boj,

kteřý zasil semena nedůvěry mezi bojujícími stranami a všemi, kdo se tak či onak na konfliktu podílejí.

Definování krize a krizového managementu

OSN nemá oficiální definici krize či krizového managementu. Tudíž pro účely tohoto článku budu pro termíny, na které se odvolávám, používat americké vojenské definice. Spojené státy definují krizi jako „incident či situaci, zahrnující hrozbu USA, jeho území, občanům, vojenským silám a majetku či životním zájmům, které rychle vytváří takové diplomatické, ekonomické, politické či vojenské podmínky, že se začíná uvažovat o nasazení americké armády a dalších zdrojů, aby bylo dosaženo národních cílů“. Tato definice krize může být dále rozdělena na okrajovou, hlavní, životní a krizi přežití (s ohledem na americké zájmy). USA by reagovaly na každý typ krize jiným způsobem.

Jestliže OSN přidává myšlenku „humanitární důležitosti“, tak to odpovídá této definici. V následujícím by bylo užitečné dále rozdělit krizový management OSN podle amerických kritérií na krizi přežití, krizi životní důležitosti a dalších typů krizí, se kterými se mezinárodní společenství střetává. Například pro OSN krize přežití může znamenat *konfrontaci supervelmocí*, životní důležitosti *hrozby regionální bezpečnosti*, jako je konflikt v Bosně, hlavní důležitosti *humanitární otázky* jako pomoc ve Rwandě.

Techniky krizového managementu OSN

*** Formální techniky.** Spojené národy nejsou svobodným aktérem. Není to instituce se suverénními pravomocemi jako stát. Konec studené války vytvořil okolnosti, kdy řada států byla ochotna dát OSN mandát, aby se zabývala urovnáváním mezinárodních problémů, protože neměly jiné organizační řešení. Tyto problémy, kdyby si jich OSN nevšímal, by jinak vyústily ve vytváření koalic států ad hoc, které by podnikaly jednostranné akce, čímž by otevřely nové konflikty v nestabilním období konce studené války.

Velice důležitou pro proces řešení krizí je skutečnost, že akce OSN v oblasti krizového managementu závisí na společné vůli členských států najít řešení. Neúspěchy OSN jsou potom výsledkem různých omezení členskými státy, zejména mocnostmi, které nechťejí, aby OSN ohrozilo jejich národní a suverénní zájmy.

Pokud převládá společná vůle, OSN využívá zavedený formální krizový management představovaný Bezpečnostní radou, která má pravomoc rozhodovat v případě propuknutí krizí, a jejíž vůli musí vlády členských států podle Charty OSN splnit. Také Valné shromáždění má určité omezené pravomoci ohledně krizového managementu, neboť je oprávněno na základě rezoluce „Sjednocení za mír“ přijaté v roce 1950, „v naléhavých situacích okamžitě svolat mimořádné zasedání s cílem situaci projednat a předložit členským státům doporučení k přijetí kolektivních opatření, včetně - v případě porušení míru nebo aktu agrese - použití ozbrojených sil“.

*** Neformální techniky.** Když se ukázalo, že pomocí formálního krizového managementu není OSN schopna vyřešit situaci v Bosně, pokusila se zvládnout konflikt pomocí série hrozeb (a to skutečných, leteckými údery), přímými žádostmi o pomoc, morálním nátlakem, jednáním; pro vztahy mezi mezinárodním společenstvím a účastníky konfliktu

OSN přijalo model typu akce-reakce. V nespolečnickém prostředí se ale zdá, že nejde o skutečný management. OSN je vždy několik kroků za účastníky bojů. Podobně její schopnost používat multilaterální rozhovory jako techniku krizového managementu, aby byly jednotlivé strany přivedeny k jednacímu stolu, se setvalo jen s omezeným úspěchem. V tomto ohledu OSN podcenilo prudkost bojů a zatvrzelost válčících stran.

Z vojenského hlediska byla přijata inovace, která funguje s proměnlivým úspěchem. Jde o vojensko-politické uspořádání na základě, kterým je krizový velitelský a řídicí systém OSN (viz obr. 1). Toto uspořádání, složené ze zvláštních zástupců generálního tajemníka OSN, velitele UNPROFOR, oblastních a sektorových velitelů umožňuje OSN velet, řídit a koordinovat na taktické, operační a strategické úrovni mise OSN a NATO (viz obr. 2: Rozhodovací kritéria nasazení vojenských sil OSN).

*** Poslední vývoj.** OSN pokračuje ve vypracovávání technik krizového managementu. Např. v září 1994 byl podán organizační návrh něčeho, co vypadá jako propracovaný organizační postup krizového managementu, i když to tak nebylo formálně nazváno. Na konci listopadu 1994 byl v ústředí OSN otevřen úřad, který má studovat zkušenosti zatím proběhlých krizí.

Ale nejdůležitější technika krizového managementu byla vyvinuta kontaktní skupinou, skládající se ze zástupců USA, Ruska, Francie, Německa a Velké Británie. Úkolem skupiny bylo vytvořit plán pro zastavení bojů (což se jim i povedlo, ale jedna z bojujících stran jej odmítla). Nová opatření OSN provést musí, jinak bude pokračovat ve starých praktikách krizového managementu. Reakce na situaci v Bosně je toho důkazem. Krizový management má událostem předbít a skutečně je řídit, jinak bude OSN znovu chyceno do pastí akce-reakce, kdy dokonce i „reakce“ bude odložena díky dlouhému rozhodovacímu procesu v Bezpečnostní radě.

Proč krizový management v Bosně nefunguje

Vedle neadekvátnosti struktury krizového managementu OSN po zahájení konfliktu, nezralosti jeho mechanismu pro celý komplex krizí v Bosně a nedostatku společné vůle mezi členskými státy OSN vynutit její řešení existuje ještě několik dalších důvodů, proč techniky krizového managementu OSN nefungují:

1. Nepodařený technologický koncept

Terminologie mírových operací. Techniky krizového managementu mají malou šanci fungovat za oficiálního nevhodného terminologického pojmenování, které způsobuje zmatek při vyhlášení misí, očekávání a zámyslů mírových operačních sil. Tak je tomu v případě užívané terminologie mírových operací OSN: peace-keeping (udržení míru), peace-enforcement (vynucení míru) a ochranné síly OSN (UN protected force), které jsou inadekvátní popisu vytvořené situace. Zde jsou na vině obzvláště mezinárodní společnosti a média, neboť stále označují síly OSN v Bosně jako peace-keepers, tj. udržovatelé míru. Bosenští Srbové by rozhodně vojska OSN „udržovateli míru“ nenazývali, neboť svůj souhlas k přítomnosti těchto sil, tak jak je vyžadováno definicí OSN, nedali. Místo souhlasu tedy bosenští Srbové přítomnost jednotek UNPROFOR, které v Bosně nejsou udržovateli míru, pouze tolerují.

Síly OSN tedy v Bosně neprovádějí udržování míru ani operace na vynucení míru, ale něco jako kombinaci monitorování konfliktu a jeho řízení (prostřednictvím UNPROFOR), s občasnými pokusy udržování míru. Neexistuje totiž žádný mír, který má být udržen. Akce sil OSN připomínají akce vkládání nárazníkových jednotek mezi soupeřící stany (interposition contingent), které jsou posílány, aby dovezly pomoc a vytvořily příznivé podmínky k zastavení nepřátelství. „Monitorování války“ je novým fenoménem období po skončení studené války.

Druhý, rovněž škodlivý aspekt terminologického zmatku, je jeho schopnost zmařit jinak smysluplné akce mezinárodního společenství. Umístěním jednotek, které mají udržovat mír, do prostředí, které pro ně nebylo určeno, ve kterém neexistuje základní konsenzus, snižuje schopnost OSN zastavit etnické čistky (a ani to není v náplni jejich mise, protože nejsou zahrnuty do definice udržování míru), a tak akce často končí tím, že se udržovatelé míru stávají rukojmími (doslovně i obrazně). Pokud jsou jednotky umístěny do takového prostředí, nemají žádnou šanci ovlivnit konečný politicko-vojenský stav.

Konečně úzce spojený s nepřesnou terminologií mírových operací v Bosně je i zmatek způsobený smícháním této terminologie s pojmy, které používá OSN. Z nich dva nejdůležitější, kterých se OSN snažilo držet od samého začátku konfliktu, jsou „nestrannost“ a „věrohodnost“.

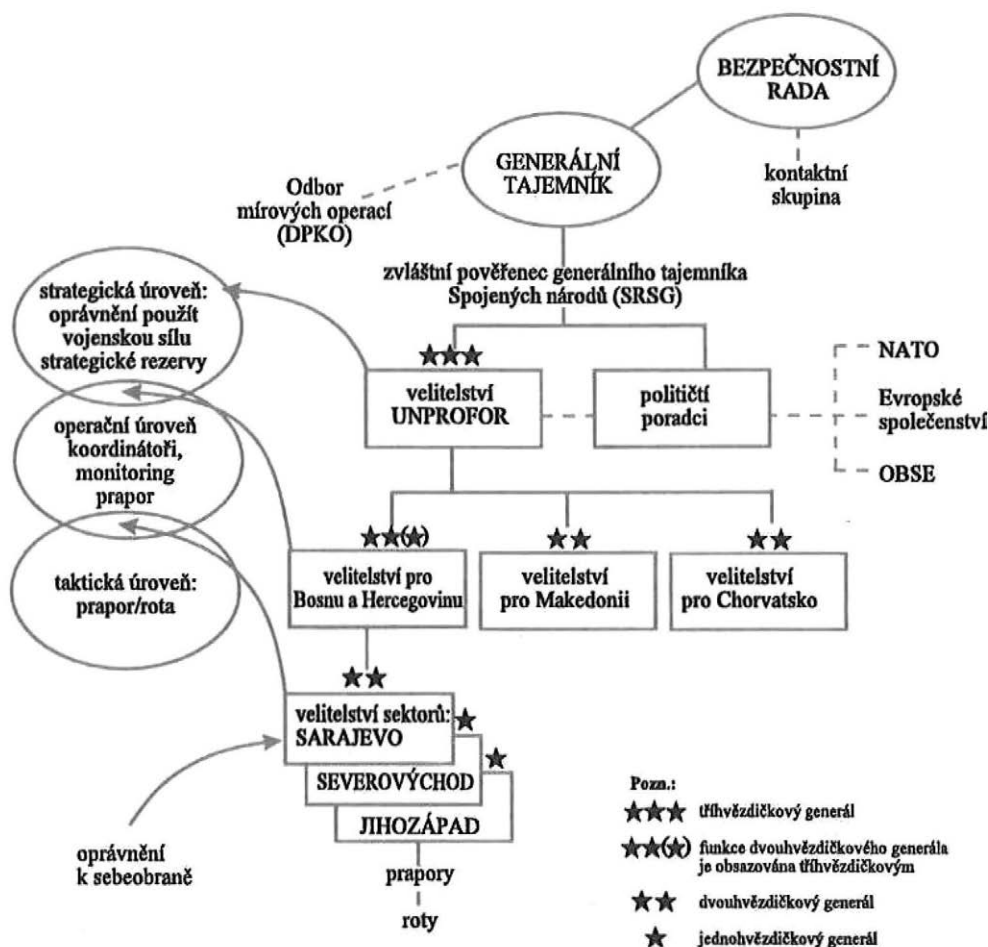
* **Nestrannost.** Lidé jsou nestranní podle jejich vlastního kulturního chápání definice termínu „nestrannost“, dále rovněž podle jejich vojenského postavení, tj. zda jsou účastníky konfliktu nebo jen prostředníky. Bojující strany od samého počátku války nevěřily v nestrannost velitelství OSN. Navzdory této situaci se OSN tvář v tvář hrozbám, urážkám a nedostatku respektu ke svému poslání podařilo udržet zdání nestrannosti, monitorovat krizi a podporovat mírový proces.

Takový postoj se ale stává přímo omylem, pokud je prováděn prostřednictvím zmatených pojmů, jako je „vynucování míru“ za situace, kdy se válčící strany rozhodly, že není nic, co by nemohly získat bojem.

Je zřejmé, že síly OSN v Bosně operace na vynucení míru nevedou. Ale není to ani udržování míru, protože se, jak bylo již zmíněno, „válčící strany rozhodly, že není nic, co by nemohly získat bojem“. Od omezené, nestranné intervence vedené pod heslem udržování míru se v prostředí, ve kterém účastníci netouží v boji přestat, nedá očekávat, že válku tohoto typu ukončí. Pokud válčící strany si přejí pokračovat v boji, OSN jen může zablokovat mír na obou stranách tím, že se zabrání jedné válčící straně porazit druhou, ale ne zase tolik, aby válčící strany byly přinuceny tyto pokusy zastavit.

Akce genpor. Michaela Rose, velitele sil OSN v Bosně, jsou takovým příkladem blokování mírového procesu (samozřejmě v očích účastníků konfliktu, ne OSN), i přes demonstrovanou nestrannost. Ten byl za to, že se snažil zůstat nestranný, Muslimy obviněn ze stranění Srbům a používání vojenské síly v jejich prospěch. Po nedávném leteckém náletu NATO na polní letiště chorvatských Srbů, Srbové takto několikrát zase obvinili síly OSN.

V dopise veliteli jednotek OSN v bývalé Jugoslávii, francouzskému generálovi Bertrandu de Lapresle, to velitel armády bosenských Srbů generál Ratko Mladić vyjádřil bez obalu: „Nevídím žádný důvod, proč by měli být vojáci (OSN) stále nasazováni (v Bosně), ani nevím jak vás chránit po brutálních útocích proti srbskému lidu. Změnili jste mírové síly v okupanty.“ Nedávné rozhodnutí USA uvolnit embargo bosenských Muslimů, založené na



Obr. 1: Velení a řízení OSN

skutečnosti, že bosenská Srbové se nebudou účastnit mírového procesu navrženého kontaktní skupinou, demonstrovalo, jak rychle může být takové obvinění rozšířeno i mezi členy koalice, která má zájem na zastavení konfliktu. Jednostranné akce jednoho člena koalice totiž mohou poškodit legitimitu vojsk a způsobit rychlý rozkol mezi jejími členy.

Existují také zatím nepotvrzené pověsti, že jednotliví účastníci konfliktu mohou zmanipulovat hlášení, která jsou předávána služebním postupem OSN. Tato obvinění začínají u vojáků na úrovni UNPROFOR. Zprávy od vojáků UNPROFOR jdou nejprve na velitelství v Sarajevu, potom do Záhřebu, a až na konec na velitelství OSN (U. N. Headquarters). Lze

si představit, že cestou mohou jednotlivci provést malé změny a podle potřeby hlásit to, co více odráží zájmy prostředníků, kteří odesílají zprávy, než skutečnou situaci na bojišti. Je-li tomu skutečně tak, potom zavádí do činnosti OSN určitý stupeň předpojatosti, který poškozuje jeho nestrannost, což se dotýká jak účastníků konfliktu, tak orgánů OSN.

*** Věrohodnost.** Když na toto téma mluvil generální tajemník NATO Claes v belgické televizi, záměrně poznamenal, že OSN mír udržuje a NATO mír vnucuje. Tato idea, kterou Claes označil jako „hrozný protiklad“, je skutečně protikladem mezi rozdílnými základními dvou organizací, na nichž spočívá důvěryhodnost.

Ještě více to zdůraznil jeden analytik, když napsal, že „OSN nemůže vynutit mír, může přinejlepším pomáhat krmit lidi a monitorovat dohody mezi stranami, jakmile na ně budou připraveny. Zde leží její věrohodnost. Nespočívá v tom, že může vynutit mír silou. Naproti tomu věrohodnost NATO není pouze v tom, že může splnit jakýkoli požadavek OSN, ale také v demonstraci své schopnosti přinutit protivníka dělat co by jinak nedělal“.

Koncept věrohodnosti je také úzce sepat s problémem terminologie a nestrannosti. Například aby si generální tajemník OSN Butrus-Ghálí udržel věrohodnost, musí zůstat nestranným, na čemž závisí i plnění úkolů mírových operací jednotkami OSN. Nejasná terminologie mírových misí v Bosně jistě tuto věrohodnost poškodila, soudě dle prudké negativní reakce místního obyvatelstva při návštěvě Sarajeva.

Konečně hodnověrnosti ubývá v prostředí, kde je vysoký počet válečných zločinů. V prostředí, kde panuje bezzákonnost, ve kterém je sporné, zda většina pachatelů válečných zločinů bude kdy uvězněna, krizový management nefunguje.

2. Manipulace mírového uspořádání

Možná nejdůležitějším ponaučením z války v Bosně a Hercegovině je poznání, že dnešní války, zvláště ty kontrolované OSN, jsou podrobeny skryté i otevřené manipulaci hlavních aktérů. Jisté aspekty války v Bosně a Hercegovině tak připomínají ohromné strategické psychologické operace s taktickými prvky (ang. zkratka PSYOP). Strany konfliktu:

- využívají tvaru čáry střetu, která se mění téměř denně, ke svému vlastnímu prospěchu infiltrováním a střelením na jednotky OSN z území protivníka, takže to působí, že střelí druhá strana a používá zbraně tam, kde jsou zakázány,

- zaměřuje se na civilní obyvatelstvo a nutí je odejít z míst, kde doposud žilo, - využívají zastavení palby na získání času k přemístění vojenských jednotek, zahájení útoků z oblastí UNPROFORu, o kterých se předpokládá, že jsou mimo takové akce, a využívají mandátů OSN k získání času, za kterého mohou páchat ohavnosti, připravovat útoky či dokončovat operace, - využívají letargie rozhodovacího procesu Bezpečnostní rady OSN pro zahájení či dokončení operací, než je provedeno hlasování o problému (např. zatímco OSN projednávalo zrušení embarga na bosenské Muslimy, tito Muslimové zahájili ofenzívu),

- zahájili útoky na své vlastní lidi (minometné a dělostřelecké útoky) a potom za to přenášejí odpovědnost na druhou stranu,

- zastřelili vojáky UNPROFOR nebo je zajali jako rukojmí,

- využívají odstřelovačů a teroristických činů k zastrašení sil OSN a místního obyvatelstva,

- natírají svá vozidla a helikoptéry barvami OSN, aby se dostali snáze k cíli,

- odmítají průchod konvojů OSN s pohonnými hmotami a humanitární pomocí a v několika případech jim zabránili po předání materiálu dané území opustit, - odmítají uznat některá útočiště pod ochranou OSN či demilitarizované zóny,

- ukrývají zbraně mezi humanitární pomocí,

- manipulují OSN a NATO, aby se chovaly podle scénáře akce-reakce a zaútočily na jejich protivníka. Jedna strana např. útočí z demilitarizované zóny (zatímco se snaží vyvolat dojem, že střelí druhá strana) a doufá, že přiměje NATO k leteckému útoku na nevinnou stranu,

- využívají řady odštěpeneckých skupin účastnících se konfliktu (je těžké zastavit ozbrojený konflikt, když se zdá, že jedna ze stran porušila příměří pro svůj vlastní prospěch; ve skutečnosti byl útok proveden jednou z odštěpeneckých skupin).

Tohle je obzvláště důležité, neboť existuje asi dvacet odštěpeneckých skupin účastnících se konfliktu, a ne jenom obvykle uváděné tři strany (Chorvati, Srbové a Muslimové). Některé z odštěpeneckých skupin mají zcela jiný program než původní skupina. I při ochraně vlastního lokálního území může být velitel sboru bosenských Srbů nezávislý na centru. Tato válka je totiž především válkou o zem a některé regiony mají vojenské jednotky ochraňující své území bez ohledu na postoj centra. Dalším příkladem je případ Fikreta Abdiče, vůdce vzbouřených jednotek bosenských Muslimů, kteří jsou pro spolupráci se Srby a Chorvaty. Před mnoha měsíci se oddělil od Izetbegoviče a 18. 12. dovolil chorvatským Srbům, aby se k němu připojili k boji s jednotkami vedenými Muslimy chránící oblast okolo Bihače.

Všechny výše uvedené akce jsou určeny k tomu, aby ovlivňovaly mírové uspořádání podle přání stran, které tyto akce iniciovaly.

3. Prání informací

Obě strany užívají všech prostředků, aby získaly média na svou stranu, aby tak pomohly své věci. To má za následek, že ti žurnalisté a reportéři, kterým se nepodařilo ověřit zdroje informací, nevědomky dezinformují tisk, a tím vedou psychologickou válku jménem jednoho z účastníků konfliktu. V některých případech účastníci konfliktu dokonce pečlivě naaranžují událost nebo události, které potom reportéři vidí, takže vlastně vidí a slyší přesně to, co títo chtějí, aby reportéři viděli a slyšeli.

V některých případech přijímání informací veřejností může být nechtěně manipulováno i způsobem, jakým reportér situaci vidí. Vezměme např. použití slova rukojmí (hostage). Zřídka je užíváno v tom smyslu, jak jej chápe většina lidí na Západě. Když je zadržen konvoj a jeho „svoboda pohybu“ je ohrožena, často slyšíme, že konvoj je zadržen jako „rukojmí“. Podle terminologie OSN se při popisu takové situace jedná o termín „omezení svobody pohybu“ (lack of freedom of movement).

Také některé tiskové agentury třetího světa slouží jako zástěna jemných dezinformací. Nejprve připraví materiál pro publikování, který odráží stanovisko jednoho z účastníků konfliktu. Následně sponzorovány třetími nebo čtvrtými stranami, které jsou určitým způsobem zainteresovány na podpoře svých etnických nebo náboženských bratří, pak tyto agentury krmí informacemi (vlastně dezinformacemi) Ameriku a další západní země s cílem, aby byly tyto informace znovu vysílány západními tiskovými agenturami. Dokonce se proslychá, že účastníci konfliktu zaměstnávají západní reklamní kanceláře, aby prostřednictvím zmíněných tiskových agentur ovlivnili mezinárodní veřejnost a oficiální mínění.

4. Inkompatibilita dané situace a mise OSN

Oficiálně má mise OSN v Bosně:

- poskytovat vojenskou pomoc Vysokému komisaři Spojených národů pro uprchlíky a určeným organizacím i agenturám účastnících se humanitární činnosti a oprav zařízení v Bosně a Hercegovině, kdy jednotky pomáhají při: evakuaci raněných, ochraně a péči o obyvatelstvo, zlepšení jeho životních podmínek,

- přípravě podmínek příznivých zastavení nepřátelství. To zahrnuje vytvoření a kontrolu zón bez zbraní, prevenci útoků na bezpečné oblasti (safe areas) OSN.

Taková mise je ovšem v bosenském prostředí postižena několika inkompatibilitami, obzvláště co se týče struktury sil, vojenské akce, kontroly pohybu misí, otázky velení a řízení.

▲ *Inkompatibilita struktury vojenských sil a vlastní mise.* Spojené národy při zřizování základních sil a operační struktury v Bosně využily svých minulých zkušeností. Ovšem zkušenosti z tradičních mírových misí jsou pro Bosnu neadekvátní. Podobně i zkušenosti získané při vynucování míru v operaci Pouštní bouře, tj. nasazení ohromných a synchronizovaných sil, by byly pro použití v Bosně nepřiměřené, neboť pravidla nasazení takových jednotek zabráňují jejich použití bez ohledu na strukturu sil.

Síly OSN v Bosně tedy nemají žádné vzory, podle kterých se mohou řídit a organizovat svou vojenskou strukturu. Absence vhodného termínu popisujícího akce jednotek OSN v Bosně (které ve skutečnosti připomínají válečné monitorování; to znamená, že mezi soupeřící strany jsou umístěny jednotky, aby monitorovaly a hlásily narušení úsilí OSN při poskytování pomoci uprchlíkům, civilistům nebo porušení stanovených bezpečnostních zón OSN a bezletových zón) neposkytuje žádný návod pro budování struktury ozbrojených sil OSN. Když například jednotky OSN potřebují při poskytování humanitárních dodávek vzhledem k obstrukcím jedné z bojujících stran oficiální odporu, často jim nemůže zvláštní zástupce generálního tajemníka OSN poslat dostatečnou pomoc vzhledem k rozdílu mezi pravidly nasazení mise a dostupnými prostředky (tj. vojenskou strukturou).

▲ *Inkompatibilita mezi vojenskými akcemi a úkoly mise.* V Bosně se ukázalo, že situace mezi udržováním míru a vynucováním míru vyžaduje nové principy vojenské činnosti. Tyto principy zahrnují synchronizaci humanitárních akcí a dopravy konvojů, použití pozorovatelů OSN a styčných důstojníků, principů zasazení UNPROFORu v tzv. bezpečných oblastech a taktickou způsobilost, kterou tyto podmínky vyžadují. Velitelé musí řádně zvládnout principy vojenské činnosti na té úrovni (taktika, operační umění, strategie), na které je krize iniciována. To je obzvláště důležité, jestliže mají síly OSN zabránit přerůstání taktických krizí (např. pokud, když se dostane četa či rota do dělostřelecké palby) na strategickou úroveň. Taková akce potom zbytečně svazuje Bezpečnostní radu a zvyšuje vyhlídky na dlouhodobý konflikt. Změna v terminologii by také mohla napomoci odstranění nedostatků struktury sil, pravidel nasazení do boje podle potřeb mise.

▲ *Inkompatibilita chápání úkolů mise a způsobem jejich realizace.* OSN se v Bosně a Hercegovině musí zabývat dvěma souběžnými procesy, které zamlžují, co je vlastním úkolem mise OSN a krizového managementu: předně se OSN snaží zastavit či alespoň zadržet konflikty mezi Srby, Chorvaty a Muslimy, kontrolovat rozpor mezi úkoly mise a tím, jak misi chápou účastníci konfliktu; mimo vlastní krizi se OSN snaží kontrolovat řešení krize

vlastními silami, jakým je např. nasazení vojenských jednotek mimo mandát zřízený OSN (tj. použití leteckých útoků NATO).

Vnitřní nepoměr mezi úkoly mise a tím, jak vnímají misi účastníci konfliktu se projevuje např. doručováním humanitární pomoci komunitám v obležení; OSN tak v očích jednoho z účastníků konfliktu narušuje jeden ze svých základních operačních principů, kterým je nevmešování se v průběhu operací mezi bojující strany. Pomoc OSN obleženým oblastem „přispěla k proražení obléhání, a tudíž se jednalo o vojenskou i politickou pomoc“. V jiném případě vytvoření bezpečných oblastí OSN znemožnilo poslední fázi plánů jednoho z účastníků konfliktu na znovuobsazení území, které mělo být umožněno stažením jednotek OSN.

Souběžně probíhá nárůst jednotek mise OSN. Počáteční počty byly překročeny a stále se zvyšují. Růst těchto sil, jejichž původním úkolem byla deeskalace napětí, je varovným signálem potenciálních obtíží. OSN a různé jiné agentury a státy používají strategii vyčerpání; to jest čekají, až všechny strany budou politicky, ekonomicky a vojensky opotřebovány či izolovány. Čekání a vyhýbání se eskalaci či expanzi konfliktu ale nefunguje, a navíc se nyní tato taktika OSN vrací. Účastníci konfliktu jsou znechuceni tím, co chápou jako nedostatek podpory a nestrannosti; stále častěji slovně napadají velení jednotek OSN. Někteří bosenská Srbové dokonce varovali, že nemohou při stahování jednotek OSN zaručit jejich bezpečnost. Prezident bosenských Muslimů Aliza Izetbegović k tomu poznamenal, že „UNPROFOR je jako znečištěný vzduch - je znečištěný, ale nemůžeš bez něho žít“.

▲ *Inkompatibilita úkolů mise a nedílné velitelské odpovědnosti.* Mise OSN má také problémy jednoty velení. Vojenský velitel NATO americký generál George Joulwan to nedávno zdůraznil, když v jednom rozhovoru poznamenal, že „máme problém nedílné odpovědnosti (unity of command), protože NATO je zodpovědné za letectvo a námořnictvo, ale UNPROFOR je zodpovědný za pozemní akce. Máme zde tedy dvě různé organizace se dvěma různými úkoly a naším posláním je to vše sladit, abychom mohli spolu spolupracovat“.

5. Černý trh a další důvody, které prodlužují konflikt

Existují silné náznaky, že určité organizace, ať už jsou to nevládní organizace či určití příslušníci kontingentu sil OSN, mají zájem na prodlužování konfliktu. Důsledkem toho je sabotování krizového managementu. Obchodníci se zbožím z černého trhu stříleli na letadla přistávající v Sarajevu, aby tak zastavili leteckou přepravu a vyhnali ceny vlastních zbraní a potravin nahoru.

OSN vojákům za jejich službu platí. Platy příslušníků jednotek OSN jsou totiž značně vyšší než platový standard většiny armád, zejména armád třetího světa. Ve skutečnosti jenom USA a Velká Británie odmítly brát platy od OSN. Tento plat plus morální ospravedlnění jsou jediným racionálním důvodem udržování vojenské síly některých zemí. I to podporuje pokračování války.

Proslýchá se také, že vyšší vojenské vedení některých účastníků konfliktu netouží po trvalém zastavení palby či závazných mezinárodních dohodách. Neexistují žádné diplomatické dohody, které by jim vyhovovaly, a tak čekají, až OSN odvolá své jednotky kvůli vysokým vojenským i ekonomickým nákladům.

obecná kritéria:

- > naplnit mandát OSN
- > oprávněná sebeobrana (pošlé lopatka/zbraně jednotlivce/lelectvo)
- > nepoužívání voj. síly k ovlivnění probíhajících bojů
- > reakce závisí na úrovni, na které je zahájen útok
- > přímá versus nepřímá palba
- > zóny zákazu přeletu voj. letadel
- > úkoly zvláštního pověřence generálního tajemníka OSN
- > zvláštní úkoly Bezpečnostní rady

zvláštní kritéria: ochranná mlse

- > personál OSN (organizace sponzorované OSN, humanitární pomoc, konvoje Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky ap.)
(narušování pořádku či hrozby silou vyvolávají měřitelnou odpověď)
- > pásma beze zbraní (do vzdálenosti 20 km), na jejich porušení může být reagováno leteckými útoky:
rozhodování na úrovni zvláštního zmocněnce generálního tajemníka/velitele jednotek OSN)
bezpečné oblasti (určené podle toho, „co velitelství OSN může chránit“)

zvláštní kritéria: vojenská přítomnost

- > opovržením veřejnosti
- > zastrašení hrozbou použití síly

Obr. 2: Rozhodovací kritéria nasazení vojenských sil OSN

Navzdory výše zmíněným nedostatkům musí OSN zůstat na čele mezinárodního úsilí o kontrolu boje v Bosně a v jiných místech na celé zeměkouli, kde se odehrávají ozbrojené konflikty. Avšak OSN potřebuje získat podporu regionálních organizací a musí také najít mechanismus koordinace národních zájmů mezi jednotlivými členskými státy. Pokud mají být krize řádně zvládnuty a kontrolovány, musí být tyto dva faktory transformovány do kolektivní politické vůle a „nového diplomatického myšlení“. Mezinárodní spolupráce na nejvyšších úrovních je v takových případech absolutní podmínkou.

Bezprostředním cílem OSN je vyvinout proces krizového managementu, který umožní: 1. zabránit, aby se situace vymkla z kontroly a propukly otevřené boje; 2. jestliže konflikt přesto vypukne, usměrnit jej náležitým způsobem; doporučuje se, aby tento proces byl založen na: a/ doktríně OSN, která určí, kdy a za jakých podmínek bude OSN autorizovat použití síly, b/ na terminologii, která adekvátně popíše poslání sil OSN; a c/ pojmut krizový management jako „organizační interoperabilitu“ mezi OSN a regionálními organizacemi, např. ES, NATO, ZEU a OBSE (KBSE), které jsou vhodnými organizacemi evropského modelu interoperačních metod, kterými bychom mohli kontrolovat a i eventuálně zakončit boje. Jak poznamenal o dosavadním pokroku generální tajemník NATO Willy Claes:

„Embargo určitě přimělo Bělehrad, aby akceptoval mírový plán kontaktní skupiny izolovat bosenské Srby a také hrozba - příležitostně použitá - našeho letectva poskytuje jedinou ochranu lidem tzv. bezpečných oblastí a rovněž odstrašuje útoky proti UNPROFORu. Kooperace mezi NATO a OSN - dvěma velmi rozdílnými organizacemi s různými strukturami a byrokratickými „kulturami“ - byla samozřejmě poučením. Aliance stojí připravena poskytnout kolektivní příspěvek potřebný pro operace ZEU, kterých se USA a Kanada nezúčastňují, a bude dále přizpůsobovat své vojenské struktury, aby mohly být vytvořeny speciální spojenecké bojové jednotky (Combined Joint Task Forces)... Nemůžeme očekávat, že USA převezmou při každé krizi vedení. Musíme vyvinout flexibilitu, abychom byli schopni reagovat sami, a to podle povahy krize, buď prostřednictvím aliance NATO, či prostřednictvím ZEU. Speciální spojenecké bojové jednotky, pokud budou řádně nasazeny, by nám tuto flexibilitu měly umožnit.“

Absolutně rozhodujícím pro jakýkoli budoucí krizový management OSN je skutečnost, že musí být založen na precizní terminologii a přesných pojmech mírových operací. OSN či jeho představitelé musí vypracovat taktiku mírových operací pro konflikty mezi „udržováním míru“ a „vynucováním míru“ a pro monitorování manipulace mírového procesu. Jedině tak může OSN posléze zřídít třístupňový mechanismus pro využití následujících prvků: Informačního managementu a monitorovacího mechanismu, který bere v úvahu výše zmíněné nedostatky a slouží jako informační databáze, věrohodného mechanismu prevence konfliktu a metody kontroly a zvládnutí konfliktu, pokud propukne a ohrozí mandát OSN.

Pro problémy, jakými jsou „zmanipulování míru“ nebo akce odštěpeneckých skupin, by mohlo OSN vytvořit v rámci stálé kontroly informační management a monitorovací systém. Tak by byly získávány všechny dostupné informace o terminologii a konceptech, rovněž o charakteristice a povaze moderních konfliktů. Prevence konfliktů by měla obsahovat řadu postupů jako třeba:

- a/ rozpoznání krize,
- b/ rychlé zkoumání krize,

c/ zavést postupy prevence konfliktu.

Krizový management by měl:

a/ identifikovat těžiště (centre of gravity) nepřátelských sil,

b/ využít racionální respektive vědeckou metodu vedoucí k formulování modelu schopného dosáhnout žádaného koncového stavu,

c/ umožňovat generálnímu tajemníkovi OSN provádět flexibilní akce.

Celý proces by měl být založen na komplexním vojensko-politickém-humanitárním plánu kampaně, která by byla založena na postupu velmi podobnému tomu, který byl navržen zářijovým zasedáním OSN a který zde cituji ve zhuštěné podobě.

■ **První krok: Zřízení informačního a monitorovacího institutu.** OSN a jeho agentury tento krok provedou dlouho před tím, než zahájí kontrolu a řízení konfliktu. Jestliže mají mít Spojené národy dříve zmiňované nedostatky pod kontrolou, musí být schopny rychle získávat a využívat informace. Musí také mít terminologii a koncepční základnu, která zaručuje kompatibilitu mise OSN se situací na bojišti. Jinak bude trvat velmi dlouho než se zjistí, že např. účastníci konfliktu manipulují OSN, či že se výchozí situace změnila.

Po získání dostupných informací může začít realizace prvního vojensko-politického-humanitárního plánu, což bude OSN finalizovat během zadržovací fáze konfliktu. Plán kampaně bude řídit jiný fenomén období po skončení studené války - „vojensko-politické umění“. Plán pro současnou krizi v Bosně byl již vytvořen a proveden. Zda určil správně těžiště (centre of gravity) a synchronizoval správně všechny aspekty konfliktu (vojensko-politické-humanitární) není autorovi známo.

■ **Krok druhý: Prevence konfliktu.** OBSE (KBSE) má vedle OSN zodpovědnost za prevenci konfliktu na evropském kontinentě a jeho demonstrování kompetence je modelem i pro další regionální organizace, které by rády vykonávaly podobné poslání. Takové regionální organizace by měly její mechanismus studovat.

Vysoký komisař OBSE pro národnostní menšiny vykonává jednostranné návštěvy v oblastech zájmu OBSE, aby inicioval konzultace a poskytoval patřičná doporučení. Vysoký komisař má při této činnosti podporu politických autorit OBSE a může dokonce, cítí-li eskalaci situace, vyhlásit včasné varování (early warning) politickým autoritám OBSE. Existují také mise uvnitř zemí OBSE, aby napomáhaly Vysokému komisaři při jeho odhadu situace. Taková mise uvnitř země se skládá z hlavy mise na úrovni vyslanců a až z šesti členů štábu. Logistickou podporu poskytuje středisko OBSE prevence konfliktů ve Vídni. Těžiště leží v monitorování možných potříz a místo pokusů o nápravu pomáhá jen při identifikování nekonfrontačních modelů řešení konfliktu.

■ **Krok třetí: Kontrola konfliktu a jeho management.** Jestliže oblast potenciálního konfliktu ukazuje známky pohybu ke stadiu „včasného varování“ (tj. takového stadia, kdy indikátory ukazují, že se vyvinula krizová situace), potom finální komponenta krizového managementu doladuje vojensko-politická a humanitární kontrola konfliktu. Koaliční plán musí být citlivý ke kulturním požadavkům oblasti, o kterou jde (jaký typ jednotek posílat na místo konfliktu, ze kterých zemí atd.).

Je to bezesporu to nejtěžší stadium procesu krizového managementu a také rozhodující. Existuje-li nějaká naděje na řešení, jsou od samého počátku vypracovávány přesné plány. Jiným klíčovým prvkem v tomto stadiu je otázka „odkud OSN získává své informace

o situaci“? (čili nevyslovený problém zpravodajství). Členské země by mohly sdílet omezené informace, ale tento typ informací by byl podezřelý, neboť může být limitován perspektivami země či jejími zájmy. To je stěžejní problém, který musí být vyřešen, aby bylo OSN úspěšné.

Mimo tyto informace má OSN také vhodné nástroje, aby mohlo vzniklou krizi kontrolovat a postupně eskalovat svou reakci. Strany koalice, pokud se dohodnou na způsobu jejich použití, mohou také některé z těchto nástrojů použít. Na strategické úrovni může OSN např. použít politiku vytváření zón bez zbraní. Není to nová myšlenka, ale OSN ji neužívalo v minulosti jako bezpečnostního regulátoru tak často, zvláště ne v období zadržování komunismu. Dnes vytváření zón bez zbraní může obsahovat mj. tato opatření: embargo na vývoz, bojkot dovozu a černé listiny, hrozba ztráty velmi žádaného obchodního postavení země, odpírání víz, zmrazení bankovních účtů, cestovní omezení, prohibitivní tarify, embargo na zbraně, omezení investic, krácení materiální a finanční pomoci, vypovězení studentů. OSN již užilo vytváření těchto zón s určitým úspěchem v Bosně a na Haiti.

Právě jak OBSE převzalo vedení v prevenci konfliktů, má i NATO zájem, aby sloužilo jako sousední bod pro integraci mírových (peace-keeping) misí OSN a OBSE, tj. aspektu kontroly konfliktu v Evropě. Jak poznamenal generální tajemník NATO Willy Claes:

„Nabídnutím pomoci mírovým (peace-keeping) operacím OBSE a OSN, převzalo NATO novou úlohu krizového managementu. Příkladem této nové úlohy je angažovanost NATO v dřívější Jugoslávii. Také byla vytvořena nová struktura vojenských sil odpovídající těmto novým úkolům.“

Zdá se, že kapitola VIII Charty Spojených národů dává NATO v této oblasti světa a dalším takovým regionálním organizacím právo tímto způsobem jednat. Píše se v ní:

„Nic v současné Chartě nevylučuje existenci regionálního uspořádání či organizace pro řešení záležitostí vztahujících se k udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, jakou jsou společné akce, za předpokladu, že taková uspořádání či organizace a jejich aktivity jsou konzistentní s cíli a principy Spojených národů.“

V celém procesu kontroly konfliktu a systému managementu vojensko-politického plánu kampaně je rozhodujícím jednak metodologie, kterou je určováno těžiště konfliktu (vojenské, politické nebo ekonomické, respektive nějaká kombinace těchto tříd), jednak vědecká metoda pro určování obsahu a formy konečného stavu. Po skončení studené války nejde o rozsáhlé konflikty koalic nepřátelských stran, ale spíše o drobnou guerillovou válku, o využití vhodné situace nebo incidentů jednou z válčících stran. Tudíž se v procesu krizového managementu stává životně důležitým určením těžiště (centre of gravity) a zároveň predikce jak dosáhnout žádaného konečného stavu. Mohli bychom si zde vypůjčit metodu počítačových válečných her a v rozhodovacím procesu zvážit miliony „co kdyby“ a pak zvolit tu správnou variantu. Pro tento proces je primární kumulace a využití informací.

Jeden analytik poznamenal, že jakýkoli mírový plán, který schválí OSN, musí mezi jiným obsahovat následující: zvážení celkových strategických a teritoriálních cílů všech soupeřících stran celé republiky bývalé Jugoslávie, opatření pro zákonné konstituční postavení minorit ve všech republikách, nestranné uspořádání po skončení konfliktu a plán na vybudování důvěry, mezinárodní plán ekonomické podpory a variantní plán pro případ selhání mírového plánu. Plán také musí najít způsob jak oddělit válčící strany (tj. nasazení sil OSN mezi ně a použití principu zastrašení). Úspěch takové mise bude záležet na sběru informací,

na ověření shody s plánem, chápání evoluce událostí v reálném čase, které pomůže odrazit propagandu místních médií.

Závěry

Tato práce vyšetřila důvody, proč v Bosně nefungují techniky krizového managementu a zároveň nabídla některá doporučení pro strukturu budoucího krizového managementu OSN. Je jasné, že podmínky, za kterých dnes operují síly OSN, nutí všechny národy najít nové techniky krizového managementu, aby byla zajištěna jejich bezpečnost a ukončeny boje. **Popisované staré postupy krizového managementu slouží pouze jako základní vodítko obecnému přístupu ke krizi.** OSN musí prostřednictvím dříve uvedených doporučení každou krizi citlivě řídit, a to v souladu se specifickými okolnostmi existujících v krizové oblasti.

OSN musí dávat zvláště pozor na důsledky nových fenoménů, kterými jsou zmanipulování řešení konfliktu (*conflict manipulation*), válečné monitorování (*warfare monitoring*), vojensko-politické umění (*military-political art*), organizační interoperabilita na úrovni krizového managementu (*organizational interoperability at the crisis management level*), praní informací (*information laundering*), promíchání používané terminologie (*terminology and mission mismatches*), vědecké předvídání konečného stavu (*science of end-states*) a rozhodujícího těžiště konfliktu (*centre of gravity*). Spojené národy musí klást zvláštní důraz na zkušenosti získané při kontrole a řízení konfliktu a také na zkušenosti dalších mezinárodních organizací s prevencí (*prevention*), zadržováním (*containment*) či likvidací konfliktu (*extinguishing of conflict*) a s vojenskými akcemi spojenými s každým z těchto řešení.

* * *

OSN nemá na vypracování procesu krizového managementu čas. V sázce je ale jeho věrohodnost v očích světového společenství. Jestliže OSN neuspěje, vzroste význam regionálních organizací a světový řád i stabilita, tak jak jsme je poznali, postupně zaniknou.