

STRUKTURA MEZINÁRODNÍHO BEZPEČNOSTNÍHO SYSTÉMU

(Některé aspekty vyplývající ze současného pohledu zahraničních odborníků)

Autor článku se v letních měsících 1993 zúčastnil 13. ročníku mezinárodního semináře v severoněmeckém Kielu k otázkám mezinárodní bezpečnosti. Renomovaní zahraniční odborníci si zde (s více než 50 účastníky této akce z různých zemí všech kontinentů) vyměňovali svá stanoviska a zkušenosti zaměřené na strukturu mezinárodního bezpečnostního systému a problematiku možných konfliktů po skončení období studené války. Pokusili se rovněž odhadnout možné tendence vývoje v nejbližší budoucnosti z hlediska vytváření mezinárodních bezpečnostních struktur. Takových struktur, které by zajistily reálnou funkčnost přijatých opatření v krizových a konfliktních obdobích.

* * *

O tom, že je třeba budovat a dále zdokonalovat mezinárodní bezpečnostní systém, není pochyb. Aby byl skutečně funkční, musejí být vždy podle konkrétní situace specifikovány hlavní společenské jevy mající přímou souvislost s globální bezpečností.

Profesor Robert Pfaltzgraft, který byl v nedávné minulosti poradcem ministerstva obrany a ministerstva zahraničí USA pro otázky bezpečnosti a nyní je ředitelem Institutu pro zahraničněpolitické analýzy ve Washingtonu, za nejdůležitější očekávané momenty mj. považuje:

- ▲ možnost vzniku krizových a konfliktních situací se bude v následující dekádě prohlubovat,
- ▲ ačkoli USA zůstanou světovou supervelmocí, pravděpodobně poklesne jejich schopnost utvářet bezpečné prostředí v určitém světovém regionu,
- ▲ budoucí svět bude charakteristický konflikty, v nichž hlavními činiteli budou nestátní entity,
- ▲ nebezpečí vzniku pravděpodobných konfliktů je umocněno relativně snadným přístupem nejhudších států k moderním technologiím,
- ▲ možná nebezpečí budou početná a často těžko předvídatelná,

▲ nebezpečí nacionalismu, náboženských sporů, etnických konfliktů, ideologických rozepří, ekonomicky podložených neshod a hrozba drog bude spíše větší než menší,

▲ svět bude charakteristický současným působením prvků integrace a dezintegrace.

Z tohoto pohledu je nezbytné, aby proces vytváření mezinárodních bezpečnostních struktur maximální měrou odrážel skutečné potřeby a byl schopen adekvátně a rychle reagovat na možné situace, které by ve svém konečném důsledku mohly ohrozit světový mírový vývoj.

Z hlediska koordinovaného přístupu, vzájemného pochopení a jednoznačné orientace již byly formulovány základní cíle a byl vytvořen pojmový aparát odrážející potřeby při specifikaci dohod, mezinárodně závazných smluv a dokumentů.

Pokud jde o pojmy definující nebo blíže specifikující proces řízení a zvládání krizových procesů ve světě (tzv. krizový management), ať už v národním nebo mezinárodním měřítku, jejich výklad bohužel není zcela řízen jednotným přístupem. A to i přesto, že jsou známy poměrně dlouhou dobu.

Jde zejména o tyto pojmy:

- **předcházení konfliktům** (Conflict Prevention),
- **vytváření míru** (Peace-making),
- **udržování neboli zachování míru** (Peace-keeping),
- **vynucování míru** (Peace-enforcement),
- **budování míru** (Peace-building).

Poznámka:

Výše uvedené české výrazy jsou výsledkem autorova názoru na jejich možný překlad, který nebyl konzultován s jazykovými specialisty.

Je nutné zdůraznit, že výklad obsahu základních pojmů nebyl ani mezi odborníky na bezpečnostní otázky přednášejícími na semináři totožný.

■ **Podstata rozdílného výkladu** může být dána jejím úhlem pohledu na vymezený problém. Ten vychází zejména z vnější bezpečnostní politiky jednotlivých států nebo Severoatlantické aliance. Jinými slovy, chápání amerických odborníků může být poněkud odlišné od chápání odborníků německých, italských, britských či dalších i z toho pohledu, hájili-li v podtextu zájmy vlastní země či prezentují-li koaliční názor.

Diference mohou vzniknout také proto, že preference nebo váha, kterou přisuzují jednotlivým faktorům ohrožujícím mírovou stabilitu ve světě, může být rozdílná.

Aby realizace tzv. krizového managementu v nadnárodním (ale i národním) měřítku mohla být úspěšná, musí se opírat o skutečně funkční bezpečnostní struktury.

V současnosti, jak bylo na semináři prezentováno, jsou za hlavní garanční systémy považovány především Organizace spojených národů (OSN) a Konference

o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE). Průběžně jsou studovány nové přístupy ke zdokonalení jejich funkce, zajištění rychlejších a přitom odpovídajících reakcí na jakoukoli spornou, krizovou nebo konfliktní situaci. Rovněž se neustále hodnotí možné propojení na další mezinárodní struktury, které by mohly účelně a úspěšně spolupracovat. Jde o Evropské společenství (ES), Západoevropskou unii (ZEU), avšak především o způsob a míru spolupráce se Severoatlantickou aliancí (NATO).

Z hlediska Evropy je právě Severoatlantická aliance rozhodující vojensko-politickou institucí, která by měla sehrát jednu z hlavních bezpečnostních rolí ve zcela konkrétní praktické rovině. V této souvislosti pro státy střední a východní Evropy (včetně České republiky) má obzvláštní důležitost nedávno vytvořená Severoatlantická rada pro spolupráci (North Atlantic Cooperation Council - NACC).

Právě z tohoto důvodu je na místě stručně si připomenout výklad vybraných základních pojmů, který byl přijat v NATO a s nímž souhlasili i účastníci červnového zasedání NACC v Aténách (1993). Rovněž byl pak přednesen i na mezinárodním letním semináři v Kielu. Výklad pojmů z tohoto zasedání je veden myšlenkou, že základní zastřešující organizace mající právo (mandát) rozhodovat s konečnou platností jsou nyní Organizace spojených národů (OSN) a Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE).

■ **Předcházení konfliktům** (Conflict Prevention) zahrnuje různé aktivity počínaje diplomatickými iniciativami a konče preventivním rozmístováním vojsk v ohrožených oblastech, s cílem předcházet sporům a zabránit jejich eskalaci v ozbrojené konflikty a jejich dalšímu šíření.

Předcházení konfliktům může zahrnovat tyto činnosti: analýzu příčin, konzultace na odpovídající úrovni, varování před negativními následky, kontrolní inspekce a dohled nad územím (monitoring). Pro preventivní rozmístování sil je možné využít jak civilní, tak i vojenské síly a prostředky.

■ **Vytváření míru** (Peace-making) obsahuje diplomatické aktivity vedené po zahájení konfliktu s cílem mírového urovnání.

Mohou zahrnovat vytváření úřadů s odpovídajícími pravomocemi, zprostředkování mírových jednání a takové činnosti, jako diplomatickou izolaci a sankce (zejména politické a ekonomické).

■ **Udržování neboli zachování míru** (Peace-keeping) znamená zmírnění nebo ukončení nepřátelství mezi dvěma nebo více státy prostřednictvím nezúčastněné třetí strany mezinárodně organizované a řízené. Dále i použití ozbrojených či civilních sil a prostředků jako doplňku politického procesu konfliktních řešení k nastolení a udržování míru.

Operace k udržování míru vycházející z ustanovení šesté kapitoly Charty OSN dovolují rozmístování ozbrojených sil v poli, se souhlasem všech stran, včetně dozoru nad demarkačními liniemi, průběžnou kontrolu dohod o zastavení palby, kontrolu dodržování tzv. nárazníkových zón, kontrolu procesu dohodnutého odzbrojování a demobilizace dosud válčících stran, kontrolu hranic.

Během několika posledních let OSN znatelně rozšířila možné typy vojenských operací, které jsou označovány souhrnně jako udržování míru (Peace-keeping).

Jde např. o ochranu a zabezpečení humanitárních akcí a řízení i kontrolu pohybu utečenců.

K zabezpečení těchto akcí je možné využívat i různé civilní instituce. Mezi jinými i orgány civilní policie, komise zabývající se kontrolou voleb či zabývající se lidskými právy.

■ **Vynucování míru** (Peace-enforcement) znamená využití vojenských sil a prostředků k nastolení míru v konfliktní oblasti.

Vojenské síly a prostředky mohou rovněž plnit humanitární nebo správní funkce, pokud tyto úkoly nemohou v dané oblasti vykonávat jiné orgány.

■ **Budování míru** (Peace-building) vyjadřuje postkonfliktní aktivity, které sníží pravděpodobnost znovuoobnovení konfliktu.

Zahrnují identifikaci a podporu struktur, které směřují k upevnění míru, pokroku a ovzduší vzájemné důvěry, pohody a podpory ekonomických reforem a mohou potřebovat vojenskou i civilní účast.

Z uvedených pojmů byl zahraničními odborníky nejvíce používán a často ve smyslu všezahrnujícím ve vztahu k jakýmkoli mírovým aktivitám termín udržování (zachování) míru - peace-keeping.

Tento přístup je vlastní i dokumentům dosud vydávaným pod patronací NATO.

Na základě tohoto přístupu byly také v rámci Severoatlantické aliance formulovány obecné principy činností pro udržování míru, z nichž potom vyplývají kritéria a principy vedení operací k udržování míru.

■ **Obecné principy platné pro akce podporující udržování míru:**

- a) Udržování míru může být prováděno pouze pod záštitou Rady bezpečnosti OSN nebo KBSE v souladu se závěrečným dokumentem KBSE podepsaným v Helsinkách v červenci 1992 a s dalšími platnými dokumenty KBSE.
- b) Udržování míru může být vykonáváno podle konkrétní situace v jakékoli době v souladu s cíli a principy Charty OSN.
- c) Rozhodnutí o účasti jednotlivých států nebo organizací na aktivitách udržování míru budou učiněna v každém specifickém případě pouze na žádost OSN nebo KBSE.
- d) Je na OSN nebo KBSE, aby prostřednictvím konzultací a přispívající státy nebo organizacemi stanovily konkrétní opatření pro operace k udržování míru, včetně vztahů mezi řídicími články.
- e) Akce k udržování míru jsou podnikány v případě konfliktu uvnitř nebo mezi státy pouze na základě politického řešení.
- f) Vcelku je udržování míru chápáno jako doplnění v politického procesu řešení sporů a není náhradou pro urovnání jednáním.
- g) Udržování míru vyžaduje jasný politický cíl a přesně definovaný mandát rozhodnutý v OSN nebo v KBSE.

Poznámka:

Uvedené principy byly rozhodnuty na jednání Rady NATO dne 15. 3. 1993.

Tato obecná východiska jsou dále upřesněna pomocí kritérií a principů vedení operací pro udržování míru.

■ **Kritéria vedení operací pro zachování míru:**

- jasný a přesně definovaný mandát,
- souhlas všech stran účastnících se konfliktu,
- průhlednost (transparentnost),
- nestrannost,
- čestnost.

■ **Principy vedení operací pro zachování míru:**

- jednotné velení a řízení,
- jasné vymezení a stálá kontrola použití síly,
- zajištění bezpečnosti osob účastnících se operace,
- možnost výběru dobrovolných účastníků,
- kolektivní odpovědnost za adekvátní finanční zabezpečení.

Jak uskutečnit jednotlivé principy a kritéria prakticky, je otázkou mnohem složitější. Již byly stanoveny zásady možné účasti členských zemí Severoatlantické rady pro spolupráci, široce je rozpracováno předpokládané použití sil a prostředků členských zemí NATO v rámci operací pro udržování míru, studuje se a analyzuje možné zapojení a návaznost mezinárodních bezpečnostních struktur.

Generál Dieter Clauss, zástupce vrchního velitele spojeneckých ozbrojených sil v Evropě, k zapojení NATO do mírotvorného procesu mj. na semináři uvedl: „Nová strategie NATO je zaměřena na dialog a spolupráci s našimi bývalými protivníky, značné úsilí Aliance vynakládá na vytvoření efektivních prostředků pro krizový management, na nové kategorie ozbrojených sil a na zvýšení multinacionality hlavních bojových jednotek NATO.

Naproti tomu nyní existují problémy především v koordinaci opatření krizového managementu jednotlivými bezpečnostními strukturami. Rivalitu mezi jednotlivými organizacemi budeme překonávat stále a stále.

Například bude vhodné, aby některé krizové situace řešila OSN, jiné KBSE, ZEU či účelově vytvořené koalice, jak tomu bylo v případě Perského zálivu.

Generál Clauss vyjádřil připravenost NATO spolupracovat se všemi ostatními bezpečnostními strukturami. K úkolům NATO v rámci mírotvorného procesu rovněž poznamenal:

„Až do současnosti jsme měli přesně vymezeno tzv. **reaktivní** řešení krizí. Byli jsme připraveni na řešení až poté, co krize vypukla s tím, že nás to bude stát životy a peníze.

Nyní vidíme, že mnohem důležitější bude vytvořit **vstřícný a předstihující management**, který by včas reagoval a minimalizoval tak ztráty pro případ přílišného otálení. V ideálním případě to znamená, že bychom byli schopni zažehnat problém dříve, než by stačil přerůst v mezinárodní krizi. Program vzájemných vojenských kontaktů NATO se zeměmi střední a východní Evropy je příkladem takových kroků.

Čím více přispíváme k posilování demokratických hodnot a mírových řešení krizí, tím méně se můžeme v budoucnu setkat s opravdovými krizemi.

Vytvořit takový předstihující krizový management znamená nejdříve rozvíjet politickou vůli pro včasný zásah. Včasné a bezchybné varování by mohlo velice omezit nebo i naprosto vyloučit jakoukoli krizi. Po zajištění úkolů krizového managementu buduje NATO síly pružné a mobilní, multinárodní."

Generál Clauss rovněž potvrdil, že NATO se nadále zejména vzhledem k Evropě považuje za hlavní bezpečnostní záruku, která jako jediná má možnost těsného spojení mezi Evropou a Severní Amerikou.

* * *

Mezinárodní seminář v Kielu svým průběhem potvrdil nepřetržité úsilí mezinárodních bezpečnostních struktur o vybudování záruk mírového vývoje ve světě. Několikrát zde byla zdůrazněna významná role USA a NATO v mírotvorném procesu.

Nicméně bylo potvrzeno, že doposud není vytvořen takový systém s odpovídajícími a přesně vymezovanými pravomocemi, který by při dodržení všech ustanovení mezinárodního práva dokázal zcela zabránit nebo i vyloučit vznik krizových situací.

Na tomto poli je nutné z těchto důvodů postoupit o značný kus dopředu. Ať už prostřednictvím NATO či jiné mezinárodní instituce.

Použitá literatura:

- **Závěrečná zpráva** ze setkání představitelů členských zemí Severoatlantické rady pro spolupráci v Aténách dne 11. 6. 1993.
- **Gen. Clauss, D.:** Decision Making in NATO and SHAPE - Crisis Management. Určeno 13. mezinárodnímu letnímu semináři k otázkám mezinárodní bezpečnosti dne 21. 7. 1993.
- **Prof. Pfaltzgraff, R. L.:** The Structure of the International System. Kiel, 18. 7. 1993.