

Zvýší se účinnost mírových operací OSN ?

Dát jednoznačnou odpověď na otázku uvedenou v záhlaví článku není vůbec jednoduché a ani jedna krajnost není zřejmě na místě. Úmyslem autora je proto seznámit čtenáře s některými problémy (nepostihuje např. financování, výcvik, informatiku), nepříznivě ovlivňujícími zřizování a provádění mírových operací. K získání objektivnějšího pohledu na celou problematiku má současně přispět informace o přijímaných opatřeních ze strany generálního tajemníka, Sekretariátu a Rady bezpečnosti OSN, které vytvářejí, nebo v blízké budoucnosti by měly vytvořit, pro zmíněné operace příznivější předpoklady. Čtenář si tak současně bude moci učinit lepší představu o složitosti a komplexnosti uvedené otázky, jejíž efektivnější realizace, bez úzké a vstřícné spolupráce tří hlavních protagonistů tj. Rady bezpečnosti (RB), generálního tajemníka (GT) OSN a jeho Sekretariátu a členských zemí OSN, nemá naději na úspěch.

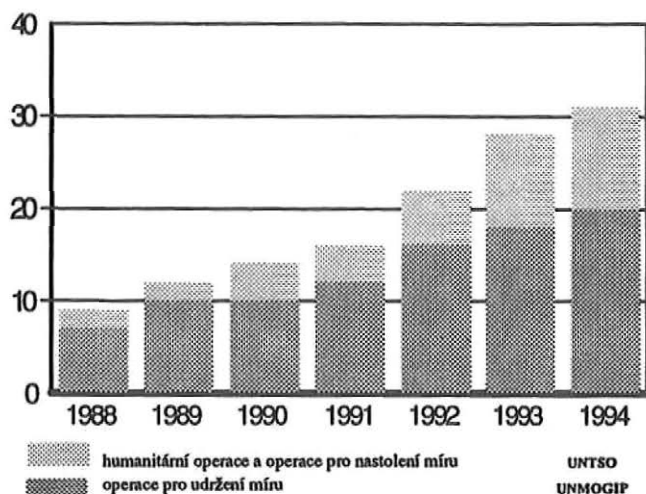
Charakteristika současných mírových operací

Jak uvádí generální tajemník OSN v „Dodatku k Programu pro mír“ z 3.1.1995, došlo od skončení studené války k dramatickému zvýšení nejrůznějších aktivit OSN zaměřených na udržení míru a bezpečnosti. Tyto akce, zejména mírové operace OSN, jsou charakterizovány nejen kvantitativními, ale ve větší míře změnami kvalitativními (používá se označení **mírové operace druhé generace**). Je třeba si současně uvědomit, že tyto změny byly výrazně ovlivněny změnou charakteru konfliktů. Čím se tyto konflikty liší od předchozích (viz graf 1):

- Mají především vnitrostátní charakter, mezistátní konflikty jsou spíše výjimkou (z 21 mírových operací zřízených od konce 80. let bylo 13 ustaveno k řešení vnitrostátních konfliktů a z 11 operací vytvořených od ledna 1992 pouze 2 se týkaly mezistátních konfliktů);
- Nebojují v nich pravidelné armády, ale často milice a ozbrojení civilisté s nízkou disciplínou a s těžko definovatelnými stupni velení. Často tyto konflikty mají charakter partyzánské války;
- Hlavními oběťmi a někdy i hlavními cíli těchto bojů jsou bezbranní civilisté. Podle statistiky Vysokého komisariátu OSN pro uprchlíky (UNHCR) došlo k zvýšení počtu uprchlíků ze 13 miliónů, registrovaných koncem r. 1987, na 26 miliónů koncem r. 1994;
- Dochází k zhroutění státních institucí, zvláště policejního a právního systému, což paralyzuje výkon vládních institucí.

Uvedená situace vede k tomu, že mezinárodní zásah musí přesáhnout vojenské a humanitární úkoly a zahrnout i podporu národnímu usmíření a nastolení efektivní vlády.

Za těchto okolností jsou **mírové operace komplexnější a současně nákladnější** než ty předchozí, jejichž rozsah úkolů, neboli mandát schválený Radou bezpečnosti, spočíval



Celkový nárůst v procentech = 244 %
Průměrný roční nárůst = 23 %

UNTSO	UNTSO	UNTSO	UNTSO	UNTSO	UNTSO	UNTSO
UNMOGIP	UNMOGIP	UNMOGIP	UNMOGIP	UNMOGIP	UNMOGIP	UNMOGIP
UNFICYP	UNFICYP	UNFICYP	UNFICYP	UNFICYP	UNFICYP	UNFICYP
UNDOF	UNDOF	UNDOF	UNDOF	UNDOF	UNDOF	UNDOF
UNIFIL	UNIFIL	UNIFIL	UNIFIL	UNIFIL	UNIFIL	UNIFIL
UNGOMAP	UNGOMAP	UNGOMAP	UNGOMAP	UNGOMAP	UNGOMAP	UNGOMAP
UNIMOG	UNIMOG	UNIMOG	UNIMOG	UNIMOG	UNIMOG	UNIMOG
UNARDOL	UNARDOL	UNARDOL	UNARDOL	UNARDOL	UNARDOL	UNARDOL
OSGAP	OSGAP	OSGAP	OSGAP	OSGAP	OSGAP	OSGAP
UNTAG	UNTAG	UNTAG	UNTAG	UNTAG	UNTAG	UNTAG
ONUCA	ONUCA	ONUCA	ONUCA	ONUCA	ONUCA	ONUCA
UNAVEM I	UNAVEM I	UNAVEM I	UNAVEM I	UNAVEM I	UNAVEM I	UNAVEM I
UNAVEM II	UNAVEM II	UNAVEM II	UNAVEM II	UNAVEM II	UNAVEM II	UNAVEM II
UNAMIC	UNAMIC	UNAMIC	UNAMIC	UNAMIC	UNAMIC	UNAMIC
UNOSOM I	UNOSOM I	UNOSOM I	UNOSOM I	UNOSOM I	UNOSOM I	UNOSOM I
UNOSOM II	UNOSOM II	UNOSOM II	UNOSOM II	UNOSOM II	UNOSOM II	UNOSOM II
UNPROFOR	UNPROFOR	UNPROFOR	UNPROFOR	UNPROFOR	UNPROFOR	UNPROFOR
UNOMIL	UNOMIL	UNOMIL	UNOMIL	UNOMIL	UNOMIL	UNOMIL
UNOMIG	UNOMIG	UNOMIG	UNOMIG	UNOMIG	UNOMIG	UNOMIG
UNAMIR	UNAMIR	UNAMIR	UNAMIR	UNAMIR	UNAMIR	UNAMIR
UNMTH	UNMTH	UNMTH	UNMTH	UNMTH	UNMTH	UNMTH
UNOSGRC	UNOSGRC	UNOSGRC	UNOSGRC	UNOSGRC	UNOSGRC	UNOSGRC
UNASOG	UNASOG	UNASOG	UNASOG	UNASOG	UNASOG	UNASOG
MINUGUA	MINUGUA	MINUGUA	MINUGUA	MINUGUA	MINUGUA	MINUGUA
UNSCO	UNSCO	UNSCO	UNSCO	UNSCO	UNSCO	UNSCO
UNMTH II**	UNMTH II**	UNMTH II**	UNMTH II**	UNMTH II**	UNMTH II**	UNMTH II**
UNAVEM III**	UNAVEM III**	UNAVEM III**	UNAVEM III**	UNAVEM III**	UNAVEM III**	UNAVEM III**
BURUNDI***	BURUNDI***	BURUNDI***	BURUNDI***	BURUNDI***	BURUNDI***	BURUNDI***
AFGHANISTÁN***	AFGHANISTÁN***	AFGHANISTÁN***	AFGHANISTÁN***	AFGHANISTÁN***	AFGHANISTÁN***	AFGHANISTÁN***

Kurzivou jsou označeny operace nemající charakter „pro udržení míru“

* Významné rozšíření nebo změna mandátu mise

** Očekávané rozšíření mandátu mise

*** Omezená operace s možností rozšíření mise

Graf 1: Růst počtu mírových operací v letech 1988-94

hlavně v monitorování ukončení palby a kontroly nárazníkových zón se souhlasem států účastnících se v konfliktu (viz grafy 2 až 4).

Další kvalitativní změnou je použití jednotek OSN k ochraně humanitárních operací. Příliš často se totiž stává, že válčící strany vytvářejí překážky k poskytování této humanitární pomoci civilistům druhé válčící strany nebo si prostě tuto pomoc neoprávněně přivlastňují. Humanitární organizace tak plní své úkoly za velmi chaotické situace, navíc v zemi rozvrá-

ceně občanskou válkou. V některých případech proto mezinárodní společenství přijímá opatření vojenského vynucovacího charakteru formou rozhodnutí Rady bezpečnosti. V Bosně a Hercegovině (UNPROFOR) a v Somálsku (UNOSOM II) byl v této souvislosti vytvořen nový druh mírové operace (někdy jsou takové operace nazývány „šestapůltou kapi-
tolou“ tj. něco mezi kap. VI a VII Charty). V těchto operacích sice došlo ke schválení použití síly podle kap. VII Charty, avšak mírové síly OSN nadále zůstaly neutrální a nestrannou složkou, bez mandátu postavit se na odpor agresorovi nebo vynutit zastavení nepřátelských akcí. Např. v koncepci „bezpečných zón“ v Bosně a Hercegovině plní mírová operace OSN **humanitární mandát, na základě kterého je možné použít sílu pouze v omezené míře a za přesně vymezených podmínek**. Uvedené vojenské vynucování zabezpečuje, na základě pověření RB a v těsné spolupráci s OSN, Severoatlantická aliance.

Mezi charakteristické odlišnosti patří rovněž *změna charakteru operace v terénu*. V dobách studené války měly mírové operace OSN především vojenský charakter a byly obvykle rozmístěny po ukončení palby, a to ještě před tím, než byla zahájena jednání o řešení konfliktu. Jedním z jejich hlavních úkolů bylo vytvořit příznivé podmínky pro uvedení jednání. Naproti tomu *operace tzv. druhé generace začaly být zahajovány až poté, co byla jednání úspěšně završena*. Tento druh operací byl zřízen např. v Angole (UNAVEM), Namibii (UNTAG), Salvadoru (ONUSAL), Kambodži (UNTAC) a Mozambiku (ONUMOZ). Kromě úkolů vojenského charakteru, např. dozoru nad dodržováním ujednání o zastavení palby, jsou pověřovány dalším, bezprecedentním rozsahem činností. Patří mezi ně např. dohlížení nad přeskupováním a demobilizací ozbrojených sil, ničení jejich zbraní a zapo-
jování do civilního života, provádění odminovacích programů, zajišťování návratu uprchlíků a bezdomovců, zajišťování humanitární pomoci, dohled nad existujícími administrativními strukturami, napomáhání při vytváření nových policejních sil, ověřování dodržování lidských práv, dohled nad prováděním voleb a koordinace podpory pro hospodářskou obno-
vu a rekonstrukci. Konsolidace mírového procesu současně vyžaduje, aby OSN hrála významnou úlohu v delším časovém období po ukončení konfliktu, s cílem zabránit obno-
vení jeho příčin.

VELENÍ A ŘÍZENÍ

Posilování jednoty velení a řízení v mírových operacích OSN, jako jedné ze základních podmínek jejich úspěšnosti, je věnována pozornost téměř v každém materiálu OSN, pojednávajícím o uvedených mírových aktivitách.

V rámci mírových operací OSN se rozlišují tři úrovně velení:

1. **Všeobecné politické řízení**, uskutečňované Radou bezpečnosti.
2. **Výkonné řízení a kontrola**, která je úkolem GT OSN.
3. **Polní velení**, vykonávané vedoucím mise, tj. buď zvláštním zástupcem GT (the Special Representative of the Secretary-General) a v misích, kde tato funkce není zřízena, velitelem mírových sil (the Force Commander) nebo vedoucím vojenským pozorovatelem (the Chief Military Observer).

Uvedené tři úrovně velení představují koncepční celek, ve kterém funkce jedné úrovně může být chápána pouze ve vztahu k dalším dvěma. V praktické činnosti, pokud má být zachována efektivita velení, nemůže mezi nimi dojít k vzájemné izolovanosti. Přes tyto těsné

vazby jsou vzájemné odlišnosti uvedených řídících úrovní velmi zřetelné. Důležitost jejich zachování spočívá v zabránění zaměňování vzájemně funkce a rozsah odpovědnosti. Těžko lze např. na operativní úrovni formulovat celkové politické cíle mise a naopak v ústředí OSN lze s těžší rozhodovat o konkrétních operativních otázkách, se kterými je nejlépe seznámeno polní velení operace.

Definice „velení OSN“ (United Nations command)

Pod termínem „velení OSN“ si nelze představovat úplné velení v pravém slova smyslu. Tento termín má blíže k všeobecně uznávanému vojenskému pojmu operační velení (operational command). Zahrnuje oprávnění vydávat operační příkazy s výjimkou:

- specifického mandátu Rady bezpečnosti,
- dohodnuté doby působení mise s výhradou, že předčasné stažení mise vyžaduje příslušnou včasnou notifikaci,
- stanoveného geografického prostoru působení, tj. místa působení mise jako celek.

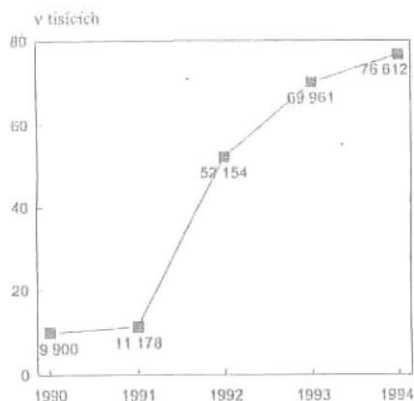
Dalším omezením je to, že OSN netrestá ani nepovyšuje příslušníky vojenských kontingentů, což jsou pravomoci vyhrazené pouze příslušným národním orgánům.

OSN může v dohodě, uzavřené na základě konzultací s potenciálními přispěvateli do mírové operace, souhlasit s určitým omezením při využívání kontingentu. Nemůže však přijmout taková omezení, která by zabráňovala nezbytné pružnosti a volnosti manévru, které musí mít každý vedoucí mise k tomu, aby zajistil operační efektivnost. V každém případě vlády, které si nepřejí, aby jejich jednotky byly používány určitým způsobem, to musí uvést v průběhu konzultací o vyslání kontingentu. Jestliže taková omezení sdělena nebyla a při vypuknutí krizové situace v poli je vlády vyžadují, může to ohrozit bezpečnost dalších kontingentů a úspěch celé mise.

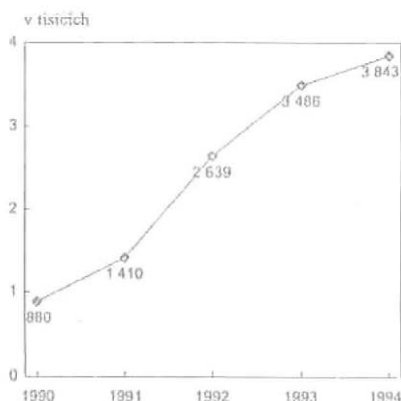
Jestliže má být operace OSN efektivní, musí jednat jako jeden integrovaný celek, uskutečňující vůli celého mezinárodního společenství. Mírové jednotky mohou být zranitelné vůči pokusům stran v konfliktu rozlišovat činnost jednotlivých kontingentů a tomu přizpůsobovat své vystupování vůči nim, tj. některé určitým způsobem zvýhodňovat a jiným plnění úkolů znepřehledňovat. Toto může mít nepříznivou odezvu jak v přispívajících zemích, tak přímo v poli, což může vážně narušit operaci. Dosavadní zkušenosti jasně prokázaly, že tam, kde je polní velení rozděleno a jednotky dostávají příkazy jak od národních orgánů, tak od velitelství OSN, dochází k tomu, že obtíže, které jsou typické pro každou mírovou operaci, se znásobí a riziko ztrát se zvýší. Zachování integrovaného, striktně mezinárodního charakteru operace zůstává nejlepším ochranným proti takovému vývoji. Není proto přípustné, aby velitelé kontingentů dostávali instrukce od národních orgánů směřující proti dodržování politické linie OSN nebo odmítání provádět příkazy. Taková praxe neohrožuje pouze účinnost mise a bezpečnost jejího personálu, ale podkopává oprávněnost institutu mírové operace OSN v její podstatě.

Posílení celkového politického řízení

V kompetenci Rady bezpečnosti je přijímat rozhodnutí o mandátech a celkové politické linii týkající se mírových operací. Implementace těchto rozhodnutí je v pravomoci GT OSN a vedoucího mise.



a) Nárůst vojenského personálu



b) Nárůst civilního personálu

Procentuální nárůst v letech	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94
Vojáci	13 %	367 %	34 %	10 %
Civilisté	60 %	86 %	32 %	10 %

Graf 2: Nárůst vojenského a civilního personálu operací v letech 1990-94

Bez ohledu na uvedené funkce je z praktického hlediska nezbytné, aby se dialogu zúčastňovaly přispívající země. Takové konzultace jsou důležité především k jasnému pochopení mandátu a cíle mise od samého začátku. Zvyšují současně vyhlídky na udržení jednoty velení po rozmístění jednotek v poli. Zvláště významné jsou pro dosažení co nejeftivnějšího používání zdrojů s přihlédnutím k faktu, že OSN má při jejich získávání velké těžkosti. Je třeba si uvědomit, že OSN žádné vlastní zdroje nemá, natož pohotovou strategickou rezervu.

K zvýšení efektivnosti mírových operací a jejich velícího a kontrolního systému významně přispívá vzájemné pochopení a porozumění mezi Radou bezpečnosti, Sekretariátem a přispívajícími státy, které poskytují lidské a materiální zdroje. Tento proces výměny názorů v poslední době zaznamenal významné zlepšení.

Posílení výkonného řízení, velení a kontroly

Při rostoucím počtu mírových operací OSN a jejich zvýšené komplexnosti se stal jedním ze základních imperativů požadavek, aby odbory Sekretariátu, které se těmito operacemi především zabývají, fungovaly jako integrované celky, pod vedením a kontrolou GT OSN, ale současně s jasnými a zřetelně oddělenými odpovědnostmi k zamezení duplicity úsilí a neefektivního využívání zdrojů. Významným nástrojem k efektivnějšímu plnění stále náročnějších úkolů je probíhající restrukturalizace Sekretariátu:

▲ Politický odbor (Department of Political Affairs)

Je politickým poradním orgánem GT OSN v otázkách týkajících se udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, kontroly a řešení vnitrostátních konfliktů. Odpovídá za politický výzkum a analýzy. Má výkonnou odpovědnost, a to v oblasti preventivní diplomacie (preventive diplomacy) a diplomatických akcí (peacemaking), včetně jednání a dalších diplomatických činností.

▲ Humanitární odbor (Department of Humanitarian Affairs)

Odpovídá za koordinaci humanitárních operací, zvláště za přijímání nezbytných opatření pro včasné a efektivní dodávky humanitární pomoci různými humanitárními organizacemi v rámci systému OSN. Jako hlavní styčný orgán GT OSN pro humanitární pomoc má za úkol rovněž včasné varování (early warning), potřeby odhadních misí, ujednocování výzev a mobilizace zdrojů a rovněž jednání o přístupu k strádajícímu obyvatelstvu. V současných operacích komplexního charakteru odbor jmenuje polního humanitárního koordinátora, který podléhá Zvláštnímu zástupci GT OSN a je v přímém kontaktu s Humanitárním odborem.

▲ Odbor mírových operací (Department of Peace-keeping Operations)

Je operativním orgánem GT OSN pro každodenní řízení mírových operací. V této funkci působí jako hlavní zprostředkovatel mezi ústředím OSN a polním velením. V otázkách své působnosti jsou však v pravidelném kontaktu s polním vedením mise rovněž dva výše uvedené odbory (viz schéma **Současná struktura Odboru mírových operací OSN**).

V rámci restrukturalizace Sekretariátu zahájené začátkem r. 1993 byl na odboru vytvořen úsek, který se věnuje plánování a další problematice, např. civilní policii, odminování a výcviku. Na odboru bylo rovněž zřízeno Situační středisko s nepřetržitou službou pro spojení se všemi mírovými operacemi OSN. Jeho úkolem je mj. zasílání operativních informací o současném vývoji účastnickým zemím prostřednictvím jejich Stálých misí při OSN, a to zejména při zhoršení bezpečnostní situace. V případě zadržování vojenských pozorovatelů nebo jiného omezování plnění úkolů personálem OSN (např. v misi UNOMIL v Libérii a v UNPROFOR v býv. Jugoslávii ve druhé pol. r. 1994) zahajuje středisko organizování pravidelných denních brífinků se zástupci účastnických zemí.

PLÁNOVÁNÍ MÍROVÝCH OPERACÍ

Komplexní plánování je nezbytným požadavkem před zahájením každé mírové operace. Plánovací oddělení na Odboru mírových operací zabezpečuje:

- kontingentní plánování a logistické plánování ve velkém rozsahu, zaměřené na zahájení všeobecných typů misí;
- předběžné plánování pro rozmístění specifických misí.

Na tomto plánování se podílejí vyšší důstojníci, civilní úředníci a základní funkcionáři polního velitelství. I když v rámci restrukturalizace Sekretariátu bylo dosaženo určitého pokroku, je nezbytné kapacitu Odboru mírových operací dále posílit, aby tak mohl účinně zabezpečit předkládané úkoly.

V plánovací fázi, předcházející reálnému vytvoření mírové operace, začal Sekretariát s praxí neformálních schůzek s potenciálními přispěvateli, což těmto zemím poskytuje příle-

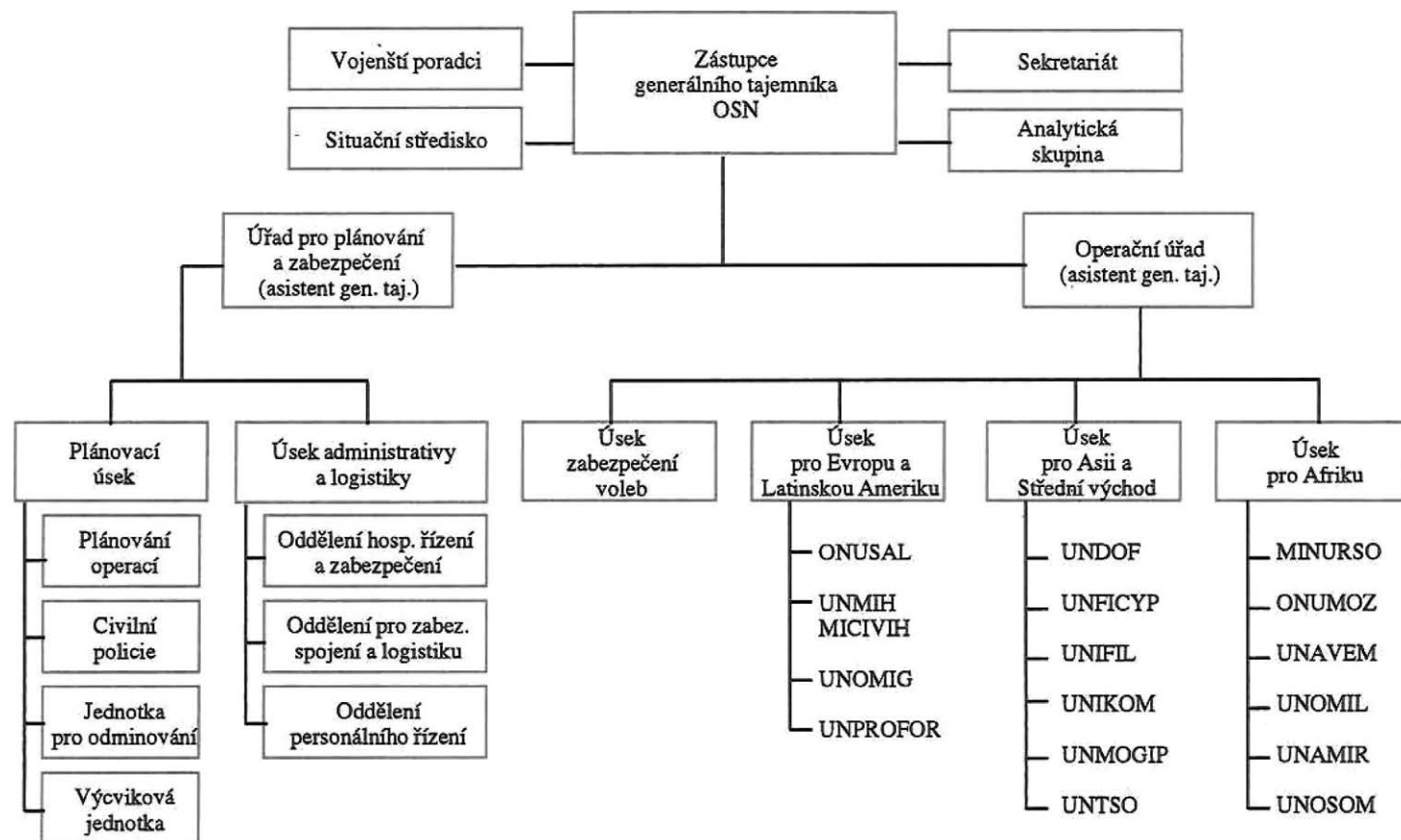


Schéma: Současná struktura Odboru mírových operací OSN

žítost získat téměř vyčerpávající informace o operativních plánech a pravděpodobných výzvách, kterým operace musí čelit. Poskytuje se jim tak možnost brát v úvahu všechny nezbytné okolnosti při rozhodování o svém příspěvku do operace.

Při operačním plánování a přijímání rozhodnutí v terénu, zvláště pokud jde o dislokaci, je nezbytné, aby vedoucí mise zajistil přítomnost velitelů národních kontingentů. Tyto konzultace by měly mít formu jednání profesionálů ve sjednocených ozbrojených silách. Nemohou však přerůst do nepřímých jednání s národním velitelstvím, což by mohlo vést ke zdržování zahájení akce a narušení ochoty a odhodlání provádět příkazy OSN.

Vlády přispívajících zemí mají přirozený a oprávněný zájem na tom, aby jednotky a ostatní personál, které posílají do mise, byly využívány co nejefektivněji, a to v souladu s mandátem RB a bez vystavování zbytečnému riziku. Zajímají se rovněž o průběh mise, a to zvláště tehdy, když vyvstanou některé problémy. Přednost před jednostranným získáváním poznatků a připomínek od velitelů národních kontingentů by však měly mít informace z ústředí OSN v New Yorku, prostřednictvím Sekretariátu nebo schůzek s dalšími přispívajícími zeměmi a představiteli RB.

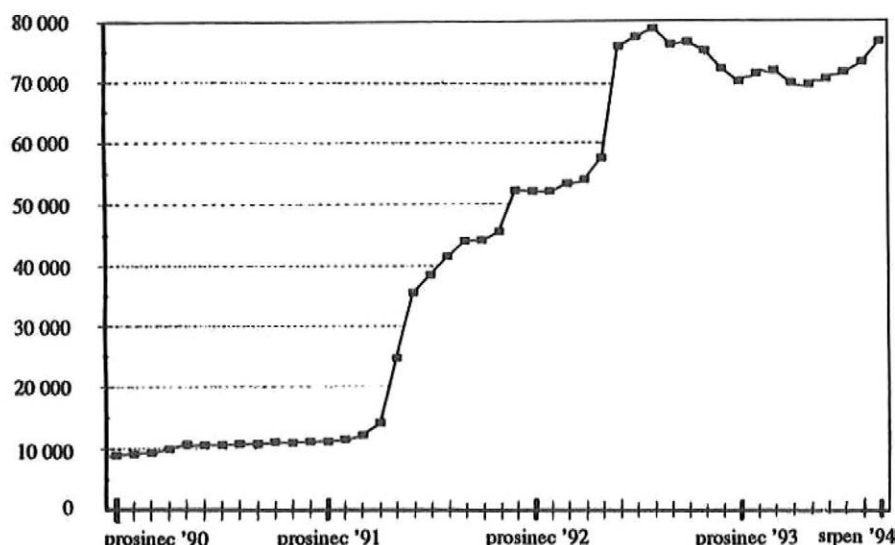
SPOJENÉ BOJOVÉ USKUPENÍ (UNIFIED TASK FORCE)

Jedná se o ozbrojené síly, které nejsou pod přímým velením OSN, ale z jejího pověření mohou plnit některé úkoly vojenského charakteru. V žádném případě však *nejde o mírovou operaci OSN*.

V poslední době pověřila Rada bezpečnosti několikrát skupinu členských zemí OSN, které o to projevily zájem v důsledku vážného znepokojení nad vývojem určitého konfliktu, zabezpečit k jeho řešení vojenskou vynucení (enforcement) se záměrem, že tato akce bude po určité době, zpravidla po několika měsících, nahrazena operací OSN. Tak tomu bylo např. v Somálsku, kdy po operaci „Obnovená naděje“ následovala mírová operace OSN UNOSOM II. Určité modifikace tohoto přístupu byly od té doby použity ve Rwandě (operace „Tyrkys“) a na Haiti a je předpoklad, že budou v budoucnosti používány i jinde.

V posledních dvou letech získala OSN v mírové operaci v býv. Jugoslávii (UNPROFOR) velké zkušenosti v oblasti velení a kontroly ze spolupráce s jinými organizacemi, především NATO a ZEU, které byly pověřovány různými operačními úkoly. Obě zmíněná alianční bezpečnostní uskupení např. *plní určité úkoly na základě pověření RB, k jejichž provádění UNPROFOR nemá ani mandát, ani prostředky*. Jde např. o monitorování leteckými a námořními silami NATO a ZEU dodržování sankčního režimu v oblasti Jaderského moře a na Dunaji, a rovněž o monitorování a vynucování bezletové zóny nad Bosnou a Hercegovinou leteckými prostředky NATO. Tento druh spolupráce je vzájemně přijatelný a v oblasti velení a kontroly nepředstavuje vážnější problémy, zvláště od doby, kdy uvedené organizace mají oddělené mandáty a nedochází v plnění jejich úkolů k vzájemnému překrývání. V případě vztahů OSN a EU existuje velmi úzká spolupráce v souvislosti s vytvořením Mezinárodní konference k býv. Jugoslávii.

NATO poskytuje rovněž leteckou ochranu k účelům schváleným Radou bezpečnosti na podporu UNPROFOR. Tato inovace však přinesla nepředvídané problémy pro velení a kontrolu, které byly předmětem intenzivních konzultací mezi OSN a NATO. V jejich průběhu se však podařilo nalézt vzájemně přijatelné řešení ve formě tzv. dvojího klíče, na jehož základě musí před každou akcí dát k jejímu provedení souhlas obě organizace.



Graf 3: Nárůst počtu uniformovaných osob (jednotky, voj. pozorovatelé, civ. policisté)

SYSTÉM POHOTOVOSTNÍCH UJEDNÁNÍ

Představuje novou formu spolupráce OSN s členskými státy, která by v důsledku enormního nárůstu mírových operací měla zefektivnit jejich plánování. Realizace systému by měla vést k překonání problémů a vyloučení nejistoty, zda nově zřizovaná mírová operace OSN na základě rozhodnutí RB bude mít dostatečné personální a materiální zdroje a zda zahájení její činnosti se nebude z uvedeného důvodu zbytečně odkládat.

V rámci Odboru mírových operací byla proto v r. 1993 vytvořena zvláštní skupina (v průběhu r. 1994 se stala součástí Plánovacího oddělení), která vypracovala systém tzv. pohotovostních ujednání OSN (United Nations Standby Arrangements).

Systém je založen na závazcích členských států přispět v dohodnutém čase a na základě jejich možností lidskými silami a technikou do mírových operací OSN, zřizovaných na základě souhlasu konfliktních stran, tj. v souladu s kap. VI Charty (peace-keeping) vylučující vojenské vynucení (peace-enforcement). Uvedené zdroje, které by byly předmětem dohody (předpokládá se forma memoranda o porozumění a není vyloučena i jiná forma např. verbální nota), by měly být poskytnuty, přes případnou existující dohodu, v každém jednotlivém případě ještě na základě předchozího souhlasu vlády. V praxi to znamená, že přes existující dohodnutý závazek státu nemusí být dohodnuté kapacity poskytnuty.

Požadované zdroje zahrnují:

- vojenské jednotky v síle praporu, menší jednotky (rota, četa) a jednotlivé prvky (např. vojenští pozorovatelé a monitoři);
- civilní a vojenské specialisty (např. civilní policisté, vojenští chemici, zdravotníci, ženisté apod.);

- materiál a výzbroj;
- služby.

Účastnické státy mají odpovědnost za pohotovostní zdroje do té doby, než fyzicky opustí hranice vysílající země. OSN hradí náklady spojené s vysláním a pobytem v misi podle existujících pravidel. Jednotky i jednotlivci zůstávají po dobu působení v misi v národní službě, ale pod operačním velením OSN.

Za logistické zabezpečení mise odpovídá OSN, avšak pohotovostní síly musí být po vyslání určitou dobu soběstačné.

Podle sdělení Odboru mírových operací OSN z prosince 1994, 34 zemí (kromě České republiky např. Argentina, Finsko, Maďarsko, Nizozemsko, Belgie, Francie, Jordánsko, Norsko, Španělsko, Dánsko, Kanada, Velká Británie, USA, Polsko aj.) vyjádřilo ochotu zapojit se do systému a nabídlo předběžně některé své zdroje. Z uvedeného počtu zatím pouze Jordánsko závazek smluvně potvrdilo formou memoranda o porozumění.

JEDNOTKY RYCHLÉHO NASAZENÍ

Otázka vytvoření speciálně vycvičených a vyzbrojených jednotek, které by byly v relativně krátké době k dispozici OSN, nabyla v poslední době na důležitosti a je předmětem zvýšeného zájmu členských států.

Tato problematika byla předmětem diskuzí od samého vzniku OSN v souvislosti s kap. VII Charty, která předpokládá vytvoření Vojenského štábního výboru OSN z nejvyšších vojenských zástupců stálých členů RB a poskytnutí jednotek z těchto zemí pro potřeby vojenského vynucení míru a bezpečnosti. Na základě článků 43 - 48 Charty byl v r. 1946-1947 vytvořen uvedený vojenský výbor, který do dnešních dnů pravidelně a především však formálně zasedá. Neplní v žádném případě úlohu, kterou mu stanovily příslušné články Charty. V dobách studené války byla z pochopitelných důvodů jeho činnost i problematika poskytování jednotek paralyzována. V současné době, i když v RB vládne atmosféra zvýšené kooperativnosti, nemá zatím naplnění uvedených článků Charty naději na úspěch, a to především v důsledku rozdílného přístupu stálých členů k řešení této otázky.

Hledají se však jiné možnosti, které by umožnily překlenout a zkrátit dobu od zahájení mandátu operace do nasazení klasických mírových sil OSN, což obvykle trvá několik měsíců. Ve srovnání s výše uvedeným systémem pohotovostních ujednání by se však mělo jednat o nasazení speciálních jednotek, příslušně vycvičených a vyzbrojených, a to i do akcí vyžadujících vojenskou vynucení (peace-enforcement). Účelem nasazení by např. mohlo být zabránění genocidě, jako tomu bylo v květnu 1994 ve Rwandě. Tehdy se rovněž **prokázala určitá slabina systému pohotovostních ujednání OSN**, kdy ani jedna z 19 oslovených zemí, které předtím nabídly některé své personální a materiální kapacity ve prospěch uvedeného systému, naléhavé žádosti OSN o začlenění do rozšířené mírové operace ve Rwandě nevyhověla.

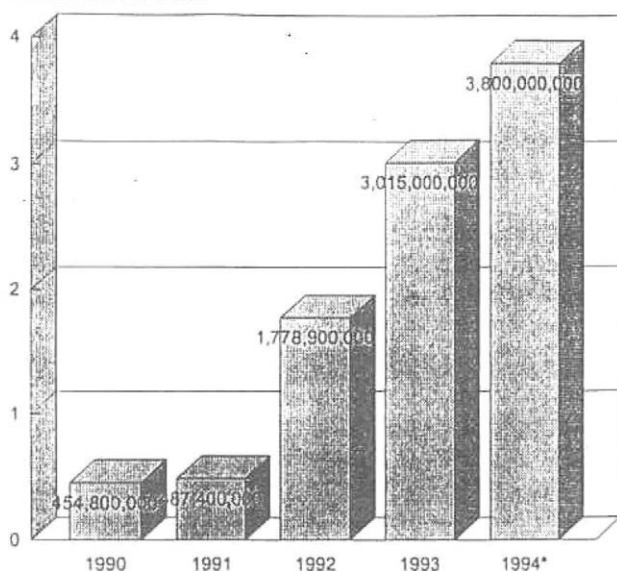
V „Programu pro mír“ z r. 1992 se GT OSN pozitivně vyjadřuje k myšlence vytvořit jednotky, které by bylo možné rychle povolát. Už sám fakt, že OSN by měla kdykoliv k dispozici ozbrojenou sílu, které lze použít na vyzvání, by sám o sobě mohl působit do určité míry jako prevence proti porušení míru. Tyto jednotky, složené z dobrovolníků, by měly mít ve výzbroji i těžké zbraně a měly by v rámci národní přípravy absolvovat speciální výcvik.

Rozmístění a operace těchto jednotek by podléhaly rozhodnutí RB a podobně jako v případě „peace-keeping forces“ by rovněž podléhaly výkonné pravomoci GT. GT OSN považuje tyto „peace-enforcement units“ za dočasné opatření v souladu s čl. 40 Charty. Neměly by však být zaměňovány s ozbrojenými silami, které mohou být eventuálně vytvořeny podle čl. 43 k zabránění agresím, nebo s příslušníky ozbrojených sil, kteří budou se souhlasem vlády v pohotovosti pro případ nasazení do operací na udržení míru (peace-keeping operations). Při letošní lednové návštěvě ve Švédsku konzultoval GT OSN Butrus Butrus-Ghálí, při jednání se švédským ministerským předsedou Carlssonem, námět na zřízení zvláštní jednotky OSN rychlého nasazení v síle 10 000 vojáků, která by byla nasazována do ohnisek krizí s preventivním cílem zabránit vypuknutí konfliktů.

V „Doplňku k Programu pro mír“ z ledna t. r. GT v pasáži věnované operacím na udržení míru dochází k závěru, že OSN se musí otázkou vytvoření jednotek rychlého nasazení vážně zabývat. Měly by se stát strategickou rezervou Rady bezpečnosti a tvořit by je mohly jednotky v síle praporek, poskytnuté členskými státy. Tyto jednotky by měly mít standardizovaný výcvik, stejné operační postupy a ve vybavení integrované spojovací prostředky. V pravidelných intervalech by měly absolvovat společná cvičení. Před svým nasazením by byly ve vysokém stupni pohotovosti a připravenosti dislokovány v mateřských zemích.

Z členských zemí OSN se v této otázce nejvíce angažují Nizozemsko, Kanada a Dánsko.

v miliardách US dolarů



Procentuální nárůst v letech	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94*
	7 %	265 %	69 %	26 %

Graf 4: Růst finančních nákladů mírových operací v letech 1990-94

GT OSN Butrus Butrus Ghálí, v článku uveřejněném v deníku New York Times dne 30. 10. 1994 pod názvem „Beleaguered Are the Peacekeepers“, označil za jeden z úkolů, před kterými stojí současné mírové operace OSN, tzv. nový regionalismus. Podle jeho názoru regionální organizace a ujednání mohou zvýšit účinnost mírového úsilí OSN. Jejich zapojení do akcí OSN by přispělo k další demokratizaci mezinárodního systému. Na druhé straně některé znaky efektivnosti regionálních entit, jako je např. blízkost řešenému konfliktu a zpravidla všestranná, především vojenská připravenost, se mohou stát překážkou pro jejich zapojení do mírových operací. Důvodem je, že tato aktivita může vyvolat staré obavy z regionální hegemonie a intervencionismu.

Od jednání Rady bezpečnosti na nejvyšší úrovni (leden 1992) získala OSN ve spolupráci s regionálními organizacemi další zkušenosti. 1. 8. 1994 se uskutečnila schůzka GT OSN s vedoucími těchto regionálních organizací a ujednání, se kterými OSN spolupracuje v mírových operacích a při diplomatických jednáních (např. KBSE, NATO, ZEU, SNS a další). Vzájemná spolupráce má především následující formy:

a) *konzultace* - v některých případech mají smluvní formu (zprávy se zasílají Valnému shromáždění), někdy jsou neformální. Účelem je výměna informací o konfliktech, které se obě strany mohou pokusit vyřešit;

b) *diplomatická podpora* - regionální organizace se účastní diplomatických aktivit OSN a podporují je obdobnými vlastními aktivitami nebo poskytují nezbytné technické informace (OBSE tak např. činí v ústavní problematice týkající se Abcházie, OSN naproti tomu podporuje OBSE v otázce řešení Náhorního Karabachu).

c) *operační podpora* - názorným příkladem je poskytování letecké podpory NATO ve prospěch UNPROFOR v býv. Jugoslávii. OSN opačně může poskytovat regionálním organizacím rady technického charakteru při organizování regionálních mírových operací.

d) *společné nasazení* - příkladem jsou mise v Libérii, kde mise OSN (UNOMIL) společně působí s misí Hospodářského společenství západoafrických států - ECOWAS a v Gruzii, mise OSN (UNOMIG) s misí Společenství nezávislých států - SNS. V případě úspěchu může tato forma předznamenat novou spolupráci v mírových operacích, ve kterých regionální organizace ponesou hlavní břímě úkolů. Méně početná operace OSN v takovém případě poskytne operační podporu a současně bude ověřovat, zda operace regionální organizace probíhá v souladu s linií stanovenou Radou bezpečnosti. Je celkem pochopitelné, že tato forma spolupráce současně přináší některé delikátní problémy politického, operačního a finančního charakteru, které by v budoucnu, na základě získaných zkušeností, mohly být postupně překonány.

e) *společné operace* - příkladem je mise OSN na Haiti, kde se na personálním obsazení, řízení a financování společně podílejí OSN a Organizace amerických států - OAS. Jde rovněž o vzor jak případně postupovat v budoucnosti.

Je zřejmé, že kapacita regionálních organizací v oblasti diplomatických aktivit (peace-making) a mírových operací (peace-keeping) vzrostla. Žádná z těchto organizací však nemá

tak dlouhodobé zkušenosti z mírových operací ani některé kapacity pro tuto oblast působení jako OSN, která je připravena v případě žádosti a svých možností se o ně podělit. S ohledem na rozdílnost kapacit, struktur, mandátů, diplomatického úsilí a množství forem spolupráce je nepravděpodobné vytvoření nějakého univerzálního modelu vzájemných vztahů. Podle „Dodatku k Programu pro mír“ by tyto vztahy však měly být založeny na následujících zásadách:

- vytvoření dohodnutého mechanismu konzultací;
- respekt pro prioritní postavení OSN;
- zřetelné rozdělení dělby práce s cílem zabránit vzájemnému překrývání a institucionální rivalitě;
- potřebná shoda členů regionálních organizací, kteří jsou současně členy OSN, při posuzování problémů společných pro obě organizace (např. v oblasti standardizace mírových operací).

Prameny:

- "An Agenda for Peace" (A/47/277) - 17. 6. 1992;
- "Supplement to an Agenda for Peace" (A/50/60) - 3. 1. 1995;
- "Improving the capacity of the United Nations for peace-keeping" (Report of the Secretary-General - A/48/403) 14. 3. 1995;
- "Briefing Notes of the Department of Peace-keeping Operations" (A/48/945) - 21. 11. 1994;
- "Beleaguered Are the Peacekeepers" - NYT 30. 10. 1994;
- "Restructuring of the United Nations Secretariat" (Report of the Secretary-General - A/49/336) - 24. 8. 1994;
- "Command and control of United Nations peace-keeping operations" (Report of the Secretary-General - A/49/681) - 21. 11. 1994;
- "Improving the UNs Rapid Deployment Capability" - A Canadian Study;
- "A UN Rapid Deployment Brigade" - A preliminary study (The Netherlands Non-paper - leden 1995).