

Jan Daniel, Markéta Wittichová

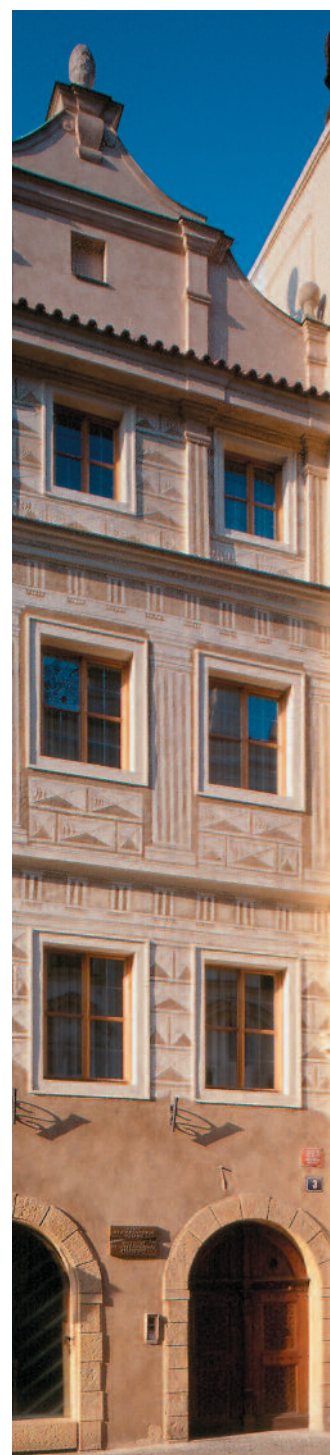
# Česká republika v mírových operacích OSN: Komplikovaný návrat

## SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

V posledních letech dochází k obnovení zájmu západoevropských států o působení v mírových operacích OSN. Snahu o zapojení vyjádřila i Česká republika, nicméně s výjimkou nasazení speciálních sil v Mali prozatím bez výraznějšího výsledku.

V rámci Armády i Policie České republiky existují zkušenosti a kapacity, které se protínají s požadavky současných mírových operací. U většiny institucí ale došlo ke ztrátě institucionální paměti z působení v OSN.

Pro efektivní působení v mírových operacích je zapotřebí kvalitnější komunikace na diplomatické a institucionální úrovni a vybudování širší politické strategie.



# Úvod

Česká republika opustila mírové mise OSN podobně jako celá řada dalších západoevropských zemí v polovině devadesátých let po ukončení nasazení na Balkáně. Po následujících dvacet let se na operacích Spojených národů podílela z personálního hlediska pouze ve formě vysílání individuálních vojenských pozorovatelů, policistů nebo expertů. Hlavní těžiště zahraničních operací Armády ČR (AČR) se v tomto období přesunulo do operací NATO a EU a jejich nasazení na Balkáně, či později v Afghánistánu. Podobně jako u řady ostatních evropských států je nicméně v posledních dvou až třech letech patrný vyšší zájem o znovuzapojení do mírových operací, který kulminoval veřejným příslibem širšího českého zapojení na summitu OSN v New Yorku v září 2015 a nasazením 25 příslušníků speciálních sil do operace MINUSMA.

Snahy o další rozšíření české účasti ovšem narazily na celou řadu překážek. Mezi ty hlavní patří nedostatek zkušeností s praktickým fungováním jak současných mírových ope-

*Mírové operace OSN prošly od poloviny devadesátých let výraznou proměnou a Česká republika se tak musí, podobně jako řada dalších evropských států, s řadou jejich prvků znovu seznamovat.*

rací, tak i každodenní byrokracie sekretariátu OSN. Mírové operace OSN navíc prošly od poloviny devadesátých let výraznou proměnou a Česká republika se tak musí, podobně jako řada dalších evropských států, s řadou jejich prvků znovu seznamovat. V první části tohoto policy paperu tak hodláme krátce přiblížit změny, kterými

mírové operace OSN prošly a procházejí. V druhé části bychom chtěli na základě existujících kapacit a zkušeností nastínit potenciál českého příspěvku, a to u vojenských, policejních a civilních složek mírových operací OSN. Závěrem bychom kromě konkrétnějších doporučení rádi poukázali na nutnost vypracování dlouhodobější strategie působení v mírových misích.

## Proměna mírových operací OSN

Na rozdíl od tradičních mírových operací OSN dochází u většiny těch nově rozmísťovaných od konce studené války k rozšíření jejich mandátů o humanitární a rozvojové úkoly, spojené s upevňováním míru a budováním státních kapacit. Zároveň byla také od počátku 21. století posílena role, kterou mají mírové operace hrát v oblasti ochrany civi-

listů, zajišťování bezpečnosti a podpory rozšiřování autority státu po celém jeho území, a to i za pomoci aktivního využití ozbrojené síly.

Výsledkem tak je větší diferenciaci různých mírových misí a úkolů, jež mají v dané (post)konfliktní situaci plnit. Zatímco tzv. tradiční mírové mise (např. UNDOF na Golanových výšinách a UNFICYP na Kypru) se již po několik desetiletí omezují na monitorování linie příměří mezi jednotlivými stranami konfliktu a limitovanou asistencí místním komunitám, stabilizační mise autorizované během posledních let (např. MONUSCO v Kongu a MINUSMA v Mali) mají mnohem rozsáhlejší oblast působnosti, která zahrnuje i civilní a policejní agendu, protipovstalecké bojové úkoly a spolupráci s řadou rozvojových a humanitárních aktérů účastnících se postkonfliktní rekonstrukce. Stále větší důraz je také kladen na reformu bezpečnostního sektoru, a současné mírové mise se tak setkávají i s úkoly spojenými s budováním kapacit místních ozbrojených složek.

Vojenské složky současných robustních a zvláště stabilizačních operací se pohybují na pomezí protipovstaleckého boje, lokální diplomacie, rozvojových aktivit a policejní práce a začínají se do jisté míry přibližovat působení ISAF v Afghánistánu či koaličních sil v Iráku. Pro OSN jsou ovšem operace s rozsáhlejším oprávněním k použití síly stále značnou výzvou s ohledem na dostupné kapacity i konkrétní zkušenosti. Chybějící specializované kapacity ve vojenské oblasti se na straně OSN týkají jak

vybavení a logistického zázemí, tak i bojových zkušeností a schopnosti rychlého rozmístění jednotek. I z tohoto důvodu OSN v současnosti aktivně podporuje rozsáhlejší zapojení evropských armád do probíhajících operací, protože právě ony by měly být schopné

*Vojenské složky současných robustních a zvláště stabilizačních operací se pohybují na pomezí protipovstaleckého boje, lokální diplomacie, rozvojových aktivit a policejní práce.*

poskytnout specializované bojové jednotky nebo nutné materiální vybavení. S ohledem na podobu nestátních ozbrojených aktérů, se kterými se musí současné mírové operace vyrovnávat, lze očekávat, že poptávka po menších vojenských jednotkách využitelných jak pro omezené kinetické údery, tak v logice protipovstaleckého boje i pro interakci s místními komunitami a úzkou spolupráci s (rozvíjejícími se) národními bezpečnostními složkami, bude ze strany OSN trvat i nadále. Stejně tak ale existuje poptávka i po speciálních strážních jednotkách, které by dokázaly působit v náročných prostředích a zajistit ochranu menších politických misí.

S náročnějším operačním prostředím se musí vyrovnávat i druhá největší složka současných mírových operací OSN – policejní jednotky. Za poslední dvě dekády výrazně narostl počet policistů působících v různých mírových misích a je pravděpodobné, že se bude zvyšovat i v blízké budoucnosti. Podobně jako u vojenských jednotek, i zde existuje

tuje diferencovaná poptávka. U policistů ze zemí globálního Severu je kladen důraz na schopnost podpory místních policejních složek a na mentorování, výcvik a postupné budování kapacit lokálních policejních jednotek a instruktorů. Roste ale také poptávka po policistech se specializovanými kriminalistickými expertizami (např. kyberkriminalita či finanční kriminalita). V nestabilním bezpečnostním prostředí mnoha současných misí se důležitým tématem stává také schopnost vyrovnání se s teroristickými organizacemi (a s nimi spojenými hrozbami – např. v podobě IED) a skupinami mezinárodního organizovaného zločinu. Pro jejich zvládnání v rámci mírových misí jsou tak zapotřebí jak úzce vyprofilovaní policejní experti, tak i policejní jednotky četnického typu nasazované v rámci protipovstaleckých operací jako stabilizační policejní síly (policejní síly se schopností bojového nasazení).

V souvislosti s agendou upevňování míru začala na počátku 21. století hrát v mírových operacích výraznější roli také civilní složka, která v současnosti tvoří zhruba 15 % personálu rozmístěného v rámci mírových misí. Civilní experti působící přímo v mírových misích se zabývají dohledem nad politickými a civilními otázkami, mediací lokálních konfliktů, vztahy s médii, politickým plánováním nebo genderovými a lidskoprávními otázkami. V závislosti na mandátu mise se poté mohou zapojovat i do úkolů týkajících se např. reformy bezpečnostního systému, odzbrojování a reintegrace, nebo dohledu nad volbami a specializovanými oblastmi týkajícími se vlády práva.

## Možnosti a výzvy zapojení AČR do mírových operací

Na základě současného vývoje v bezpečnostním prostředí a zmiňované proměně charakteru současných mírových operací, je od přispívajících států požadována široká škála vojenských schopností. V případě západoevropských armád směřují očekávání spíše ke specializovanějším příspěvkům, které mají vyvažovat nedostatky na straně tradičních přispěvatelů (zpravidla afrických a jihoasijských zemí). S ohledem na získané zkušenosti z předchozích zahraničních operací může Česká republika i přes své omezené kapacity nabídnout OSN expertizu, jež alespoň z části odpovídá požadavkům uvedeným v současném „gap listu“ mírových operací. Současné stabilizační mise OSN jsou navíc typově zajímavější pro profil Armády ČR v závislosti na její zkušenosti z nasazení v Afghánistánu.

Na úrovni podpůrných jednotek se jedná především o specifické zkušenosti v oblasti reformy bezpečnostního sektoru, kde ČR disponuje zkušenými leteckými a vrtulníkovými výcvikovými týmy a dále zkušenostmi z výcviku a mentoringu příslušníků armády i policie. Možnost platného příspěvku do mírových misí lze najít také u pyrotechnických týmů, které se mohou zapojit do výcviku personálu pro odstraňování improvizovaných

vaných výbušných prostředků, nebo u českých mediků a chemických expertů. Specifikem působení české armády v Afghánistánu se staly také zkušenosti s plněním úkolů v asymetrických operacích. Využitelné zkušenosti se tak mohou týkat sil rychlé reakce, nebo zkušeností s v OSN v současnosti velmi poptávanou informační a situační analýzou. Požadovaná expertiza by nicméně odpovídala i profilu příslušníků 103. centra civilně vojenské spolupráce a psychologických operací, nebo civilních i vojenských členů PRT v Lógaru. Replikování specificky českých zkušeností z podoby a praxe PRT v mírových operacích OSN je ale z řady důvodů spíše nepravděpodobné.

Tyto možnosti zapojení jsou ale ohraničeny limity, které efektivnějšímu a širšímu zapojení AČR v mírových operacích brání. Ta se v minulých letech potýkala s omezením finančních zdrojů, z čehož plynou kapacitní limity pro participaci na zahraničních operacích, především pak v kontextu různých souběžných závazků v rámci NATO a EU. Navíc díky dlouhodobé zahraničněpolitické orientaci směrem k těmto organizacím je patrná i zmiňovaná ztráta institucionální paměti a zkušeností s fungováním OSN. Je tak nutné si znovu osvojit komplikované finanční a administrativní procedury a specifické procesy řízení mírových operací OSN, stejně jako odpovídajícím způsobem reagovat na konkrétní požadavky

*Možnost širšího zapojení do mírových operací OSN závisí především na konkrétním politickém zadání.*

v oblasti schopností, znalostí a vybavení vysílaných jednotek. Obecnou komplikací efektivního jednání o příspěvcích jak ze strany relevantních institucí České republiky, tak ze strany OSN (jednotlivých oddělení sekretariátu, ale i zástupců misí) je také vzájemná komunikace, což se kromě jednání o příspěvku do MINUSMA projevilo i v rámci jednání o nakonec nerealizovaném zapojení do mise UNDOF. Z hlediska požadavků se může pro Českou republiku jevit jako problematické také poskytování frankofonního personálu a rozmisťování logistických či technických *enablers*, jež je finančně nákladné a dlouhodoběji neudržitelné bez zapojení dalších partnerů.

Právě úsilím o vzájemnou koordinaci s aliančními a dalšími partnery může Česká republika reagovat na výše zmíněné limity. Nechce-li se omezit na vysílání symbolických příspěvků v podobě vojenských pozorovatelů, pak spolupráce se spojenci nabízí možnost menších vojenských příspěvků, podobně jako při vyslání speciálních sil do mise MINUSMA. S ohledem na komplikace provázející jednání o příspěvcích do MINUSMA, UNDOF a UNPCRS by nicméně tato spolupráce měla explicitně zahrnovat i výměnu informací a zkušeností ohledně jednání s OSN. V rámci koncepčnějších změn je možné zmínit zohlednění schopností a znalostí specificky poptávaných OSN v rámci výcviku, ale i přípravy na konkrétní nasazení. Za předpokladu, že nedojde k omezení kapacit v hlavním operačním jazyce, je také možné zmínit akcent na vyšší počet frankofonního personálu, neboť je pravděpodobné, že OSN bude i nadále primárně aktivní

v subsaharské Africe. Možnost širšího zapojení do mírových operací OSN nicméně závisí především na konkrétním politickém zadání, schopnosti jej prosadit, a politických, strategických a institucionálních preferencích a ochotě širší investice do budování armády a jejích kapacit.

## Možnosti a výzvy zapojení Policie ČR do mírových operací

6

Podobně jako AČR disponují také čeští policisté zajímavými zkušenostmi z komplexních zahraničních nasazení – především z nasazení jednotlivců či menších týmů ve výcvikových a mentorovacích misích realizovaných pod hlavičkou EU, ale i OSN. Specifické oblasti zkušeností z minulých zahraničních nasazení se týkají převážně spolupráce s lokálními policejními silami a jejich výcvikem, nebo, jak ukázala nasazení v Kosovu a koneckonců omezeně i v Libérii, boje proti organizovanému zločinu. Určité kapacity, potenciálně zajímavé pro nasazení v mírových operacích OSN, nicméně existují také v oblasti pořádkové policie.

Několik faktorů však znesnadňuje výraznější nasazení českých policistů v mírových operacích OSN. Nejvýznamnějšími z nich jsou, stejně jako u AČR, alternativní institucionální a politické priority (související dříve s misemi EU a nyní také s nasazeními reagujícími na migrační krizi) a finanční aspekty. Praktickým dopadem limitovaných fi-

*Pro úspěšné umístění v rámci mise je třeba dopředu identifikovat potenciální český příspěvek, který je nutné aktivně komunikovat s DPKO.*

nancí a alternativních priorit pak je neexistence systematicky připravované skupiny (nejen) policejních expertů, které by bylo možné profilovat v určité expertize, stejně jako dlouhodobější strategie vysílání policistů (nejen) do mírových

misí OSN. Vysílání ale znesnadňují i další faktory, jako např. systém kariérního postupu a příprava policistů v souladu s úkoly vykonávanými na území České republiky. S tím také souvisí nepříliš rozšířená pracovní znalost cizích jazyků, především francouzštiny, což omezuje schopnost nasazení ve frankofonních subsaharských zemích. Ze strany DPKO (*Department for Peacekeeping Operations*) se současně s tím objevují určité rezervy týkající se dlouhých čekacích lhůt nebo omezené transparentnosti výběrového procesu pro civilní experty.

Bez rozsáhlejší systémové změny či změny politických preferencí, se tak za současného stavu zdá pro Policii ČR jako obtížné výrazněji přispět do mírových operací OSN. Potenciální příspěvek by nejspíše nebyl větší než několik specializovaných expertů ne-

bo menší tým. Nabízí se především možnost vysílání jednotlivců se zkušeností s výcvikem policistů – žádání jsou seniornější důstojníci a dále s ohledem na genderovou rozmanitost vyslaných jednotek také policistky. Ze strany relevantních rezortů (MV a MZV) by bylo dobré zvážit také zapojení policistů jako civilních expertů se zkušenostmi s rozvojovou a lidskoprávní agendou v zemích globálního Jihu. Další možnosti ke zvážení je vytvoření společného týmu policejních expertů s partnery z dalších (středo-)evropských zemí nebo nabídnutí týmu policejních pyrotechniků. Pro úspěšné umístění v rámci mise je nicméně třeba dopředu identifikovat potenciální český příspěvek, který je nutné aktivně komunikovat s DPKO a to prostřednictvím formálních i neformálních kanálů.

## Možnosti zapojení civilních expertů

7

Prosazení konkrétních civilních expertů do mírových operací OSN je poměrně náročné a vzhledem k podobě výběrových řízení závisí na konkrétních státech jen do určité míry. V případě České republiky problémy vysílání civilních expertů do mírových operací OSN kopírují ty zmiňované v předchozích částech: omezené zkušenosti jak s vysíláním civilních expertů, tak i s personální a byrokratickou dimenzí fungování institucí OSN. Chybí také nutné personální kapacity v oblasti vysílání civilních expertů a diplomatů, především těch se zkušenostmi ze střední úrovně managementu. Dalšími limitujícími faktory jsou omezené finance vyčleněné pro tuto oblast nebo nedostatečná existence faktorů, jež by motivovaly a stimulovaly aktivní přihlašování nových kandidátů. Na základě zkušeností ze zahraničních misí může být však větší důraz kladen na sběr informací o potenciálních pozicích pro diplomaty či civilní experty v prioritních umístěních ze strany stálých zastoupení při OSN, a na aktivní práci s domácími databázemi vhodných kandidátů ze strany národních institucí, které umožňují lépe propojit poptávku s domácí nabídkou. Jinými slovy, snaha o prosazení většího počtu civilních expertů do konkrétní mise či instituce tak musí být doplněna odpovídající aktivitou na domácí i mezinárodní úrovni a ideálně ukotvena v konkrétní strategii.

*Snaha o prosazení většího počtu civilních expertů do konkrétní mise či instituce musí být doplněna odpovídající aktivitou na domácí i mezinárodní úrovni.*

# Závěr: Dlouhodobá strategie a diplomatická aktivita

Na předchozích stránkách jsme se na základě zkušeností a limitů u vojenské, policejní a civilní části pokusili zformulovat konkrétnější doporučení, která by mohla být z hlediska efektivnějšího zapojování do mírových operací OSN adaptována. Řada z nich však vychází z předpokladu, že se Česká republika bude skutečně chtít „vrátit“ do mírových operací OSN a působit v nich i přes současný nezdar plánovaného příspěvku do UNPCRS. Je samozřejmě možné, aby Česká republika nadále působila především mimo mírové operace OSN a přispívala pouze formou jednotlivých pozorovatelů. Nicméně pokud existuje vůle k určité formě dlouhodobějšího výraznějšího zapojení, tak by jeho nekoncepční pojetí mohlo být zbytečně nákladné a politicky i prakticky neefektivní.

8

Český příspěvek do mírových operací OSN by tak neměl dlouhodobě být pouhou ad hoc reakcí na momentální příležitost nebo snahou o dosažení krátkodobého politického

*Zapojení do mírových operací OSN musí být podloženo jasnou dlouhodobou strategií.*

ho cíle, což by vedlo k řadě menších roztříštěných nasazení, problematických jak z logistického, bezpečnostního a obecně koordinačního hlediska. Naopak, zapoje-

ní do mírových operací OSN musí být podloženo jasnou dlouhodobou strategií. Ta by měla být založena na zhodnocení toho, co může širší angažmá České republiky přinést jak po praktické a bezpečnostní, tak po politické a normativní stránce, a co může naopak širší české zapojení přinést OSN. Mírové operace OSN jsou pro ČR důležitým nástrojem jak se zapojit v oblastech, které jsou pro bezpečnostní situaci v ČR i Evropě relevantní, a přispět k jejich stabilizaci. Zároveň jsou i důležitou možností, jak může o těchto prostředcích a konfliktech získávat více informací. Přidanou hodnotou účasti na misích je především pro ozbrojené složky navíc získání zkušeností z nasazení v zahraničí. Pro Českou republiku je účast také možností, jak naplnit normativní dimenzi svých závazků vůči mezinárodním organizacím.

Na základě současných zkušeností je rovněž zřejmé, že širší zapojení do mírových operací musí být nutně doprovázeno odpovídajícím diplomatickým personálním zabezpečením, které zajistí jak hladká jednání se strukturami OSN a s případnými partnery, tak také dosažení předem definovaných politických a strategických cílů a naplnění zájmů ČR. Příspěvky samotné, ať jsou ve formě většího množství financí, nebo vojenských jednotek, musí být v praxi odpovídajícím způsobem „prodány“ na relevantních vyjednávacích fórech, aby se skutečně promítly do politického kapitálu. V tomto kontextu je tak zásadní role národních diplomatických sborů a především stálých zastoupení. Je tedy třeba znovu si osvojit procesy každodenního vyjednávání s institucemi OSN a na národní úrovni sjednotit diskurz, jenž kolem vyslání na mise koluje. Je nutné také přestat



chápat mise primárně jako vojenské, ale jako mise multidimenzionální s obsáhlou politickou a civilní částí.

## Doporučení pro relevantní ministerstva

- Na mezirezortní úrovni definovat hlavní priority České republiky ve vztahu k mírovým operacím OSN a strategii budoucího působení v jejich rámci s ohledem na současné zkušenosti z působení v MINUSMA a vyjednávání se strukturami OSN.
- Na mezirezortní úrovni ve spolupráci se Stálým zastoupením při OSN vytvořit koncepci k systematickému vysílání civilního a vojenského personálu do byrokratických struktur OSN a na expertní pozice v rámci mírových misí. Součástí této koncepce by měly být i specifické výzvy pro civilní a policejní experty se zájmem o působení v zahraničních misích.
- Na mezirezortní úrovni prozkoumat možnosti širšího zapojení policejních expertů do mírových misí v rámci identifikovaných specializací a potenciál jejich širší integrace s ostatními vyslanými jednotkami a civilními experty.
- Na úrovni MZV a MO prozkoumat potenciál pro vytvoření databáze zkušeností z působení v mezinárodních organizacích. Databáze by pomohla nejen udržení „institutionální paměti“ s mírovými operacemi OSN, ale i v přehledu byrokratických procedur v rámci OSN či dalších zahraničních operací.
- Na úrovni MZV a MO prozkoumat potenciál pro dlouhodobější spolupráci s evropskými partnery v oblasti vysílání vojenských jednotek do mírových misí OSN a sdílení nákladů a logistických kapacit.
- Na mezirezortní úrovni přezkoumat rozšíření personálních kapacit Národního kontaktního místa a zároveň revidovat jeho úkoly ve vztahu k OSN, především co se týče aktivit vedoucích k navýšení počtu civilních expertů v mírových operacích OSN.

*Jan Daniel je výzkumným pracovníkem Ústavu mezinárodních vztahů.*

*E-mail: daniel@iir.cz*

*Markéta Wittichová je externí spolupracovnicí Ústavu mezinárodních vztahů.*

*E-mail: wittichova@iir.cz*

*Tento policy paper se opírá o výsledky projektu TB940MZV003/MP06, financovaného Technologickou agenturou ČR.*