

MISE UNAMA V AFGHÁNISTÁNU

Výzvy, problémy a příčiny selhání

UNAMA MISSION IN AFGHANISTAN

Challenges, problems and causes of failure

Kateřina Šupová^a, Josef Kraus^b

Abstrakt

Cílem této studie je vyhodnotit úspěšnost či neúspěšnost zvláštní politické mise UNAMA, a to na základě evaluačního rámce Paula Diehla a Daniela Druckmana. Ten je upraven na kontext afghánského prostředí. Kritéria pro hodnocení úspěšnosti a její míry mohou být rovněž použita pro identifikaci problémů a nedostatků, s nimiž se mise potýkala a které spoluzapříčinily neúspěch spojeneckého snažení v Afghánistánu v letech 2001 - 2021.

Abstract

The aim of this study is to evaluate the success or failure of a special political mission UNAMA, based on the evaluation framework of Paul Diehl and Daniel Druckman. It is adapted to the context of the Afghan environment. The criteria for the mission success evaluation and its volume can be used for the problems and defects identification of allies' effort in Afghanistan during the period of 2001 - 2021.

Klíčová slova

Afghánistán; UNAMA; bezpečnost; mise; NATO; hodnotící kritéria.

Keywords

Afghanistan; UNAMA; security; mission; NATO; evaluation criteria.

^a Department of Political Science, Charles University. Prague, Czech Republic. Email: upovkareina@gmail.com.

^b Department of Political Science, Masaryk University. Brno, Czech Republic. Email: jkraus@fss.muni.cz.

Úvod

Již v dubnu oznámil nový americký prezident Joe Biden, že jedním z cílů jeho úřadu je stažení amerických vojáků z Afghánistánu, a to k výročí 11. září. Rozpínavost a síla radikálního hnutí Tálibán byla ohromující, ne-li překvapivá. Postupně toto hnutí úspěšně dobylo jeden okres za druhým. Situace v Afghánistánu se mění ze dne na den. Mírové mise a operace ze strany OSN jsou nepochybně jedním z nejviditelnějších projevů této instituce. OSN byla zapojena nejen do mezistátních konfliktů, ale i do těch vnitrostátních. Zájem o tuto problematiku je stále velký a jedná se o nesmírně zajímavé téma. Lze se setkat s velkým množstvím literatury, která se těmito operacemi zabývá. V rámci studia mírových operací byl v roce 1994 založen časopis *International Peacekeeping*, který o tomto fenoménu hojně diskutuje. Mezi další významná periodika, která se tomuto tématu věnují, patří i *Foreign Affairs*, *Political Studies*, *Journal of Modern African Studies* apod., což potvrzuje relevanci zkoumaného tématu v rámci bezpečnostních studií a oblasti mezinárodních vztahů.

Tato studie si klade za cíl zaměřit se na oblast vyhodnocování úspěšnosti či neúspěšnosti takovýchto operací, resp. identifikovat důvody a příčiny vedoucí k nedosažení stanovených cílů. Výzkumným cílem tohoto textu je identifikace příčin neúspěchu mise UNAMA a její zhodnocení v kontextu zhroucení afghánské vlády a obsazení země hnutím Tálibán. K hodnocení neúspěšnosti mise UNAMA poslouží evaluační rámec od Paula Diehla a Daniela Druckmana. Ti ve své knize *Evaluating Peace Operations* představují detailní analýzu toho, jak vyhodnocovat mise. Článek hodnotí misi UNAMA v Afghánistánu a její celkové působení, přičemž tvoří jakýsi rámec pro hlubší analýzu příčin a důvodů pro neúspěch mise, které jsou nabídnuty v tomto textu. Článek si neklade ambici v podobě přesné identifikace všech příčin pádu afghánské vlády, rychlého rozpadu tamních ozbrojených sil a bezproblémového dobytí většiny afghánského teritoria hnutím Tálibán. Tyto události jsou důsledkem komplexní bezpečnostní, politické, společenské i regionální problematiky a není v možnostech vybraného formátu a rozsahových omezení periodika takto vše obsáhnout. Úzké zaměření na misi UNAMA dává na jednu stranu možnost detailního zpracování analýzy, ovšem na stranu druhou se vytrácí nutný kontext afghánských reálií, čehož si jsou autoři vědomi. Afghánská mise si kladla za cíl jednak nastolit oprávněný způsob vlády, zlepšení životních podmínek, nastolení bezpečnosti, jednak oslabit korupci, která byla společností výrazně prorostlá. V rámci rezoluce 1401 byla Radou bezpečnosti OSN v roce 2002 založena asistenční mise UNAMA. Původní mandát sloužil k dohlížení nad realizací *Bonnské dohody* z prosince roku 2001. V následujících letech došlo k přijetí ústavy, rozšíření ochrany lidských práv a občanských svobod, demokratickým volbám prezidenta a parlamentu či rostoucí účinnosti vládních a státních institucí. Všechny tyto procesy byly misí UNAMA úzce podporovány. Stejně jako se vyvíjela se změnou situace samotná mise UNAMA, vyvíjel se s ní také mandát spolu s rozsahem činnosti mise. Po roce 2011 došlo k redukci aktivit a zmenšení síly mise UNAMA, mise začala hrát pouze podpůrnou a pozorovací roli.¹ Navíc se začala projevovat slabost afghánských institucí neschopných čelit krizovým situacím. Nepomohla ani skutečnost, že bylo více než 60 % vládního

¹ General Assembly Security Council. Special report on the strategic review of the United Nations Assistance Mission in Afghanistan. Online: 2017. s. 2/14. Dostupné z: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1723365.pdf>

rozpočtu financováno zahraničními dárci. Mise UNAMA je zvláštní politickou misí, která byla zřízena za účelem pomoci státu a místnímu obyvatelstvu položit základy míru a rozvoje. Ani jednoho se ale Afghánistán po skoro dvacetiletém působení mise nedočkal. Jaká jsou slabá místa a neúspěchy mise, která aktuálnímu vývoji nedokázala zabránit?

MÍROVÉ OPERACE

Koncept peacekeepingu definovaným OSN slouží jako nástroj pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti a stojí na následujících principech: souhlas, nepoužití síly a nestrannost. Princip souhlasu říká, že se peacekeeping může realizovat, pokud byl získán souhlas stran, které jsou v konfliktu zapojené. Tím pádem může mise vykonávat svůj mandát efektivněji. Pokud by potřebný souhlas nebyl získán, můžou být peacekeepingové jednotky považovány za jednu z konfliktních stran.² Mezi další princip se řadí nestrannost. Mandát mise musí být realizován takovým způsobem, aby nebyla upřednostněna žádná ze stran konfliktu. Avšak nestrannost nerovná se neutralita či apolitičnost. Nestrannost způsobí, že ze strany společnosti bude mise vnímána jako spravedlivá a transparentní. Naopak jakékoli nestranné chování může zničit vybudovanou důvěru, legitimitu a v horším případě i zrušení souhlasu konfliktních stran s realizací mise.³ Mezi poslední princip se řadí nepoužití síly. Jestliže budou jednotky nuceny bránit sebe či mandát operace, nemusí být tento princip dodržen a lze sílu použít (v rámci autorizace Rady bezpečnosti). Všechny tři principy mohou pomoci mnohem efektivněji implementovat mandát a získat důvěryhodnost místních obyvatel. Mise by se proto měla ubírat k jasnému a dosažitelnému cíli, disponovat značnými zdroji a schopnostmi.⁴ Během minulého století proběhla řada významných mírových misí. Můžeme například jmenovat misi UNPROFOR v bývalé Jugoslávii nebo misi UNAMIR ve Rwandě a další. Aktuálně stále probíhá řada mírových misí a operací, avšak Afghánistán se určitým způsobem dostává do popředí zájmu. K tomu, abychom mohli hodnotit úspěšnost mise a identifikovat slabá místa, jsou zapotřebí jasně definovaná kritéria.

EVALUAČNÍ RÁMEC

Pro potřeby této analýzy je využit jednoduchý rámec Paula Diehla a Daniela Druckmana, v němž autoři na základě pěti kritérií hodnotí úspěšnost misí. Kromě kritérií používají i následující pojmy: tzv. stakeholders (zajímavost strana, jedinci, kteří byli mírovou misí zasaženi), dále pojem baselines (výchozí body, vůči nimž je úspěšnost mírové mise vyhodnocována), lumping (mírová operace je ovlivněna a tvořena různými procesy, velkým množstvím aktérů, výsledkem jsou nejasné podíly na dílčích a celkových výstupech mise, a téměř nemožnost určit, která část mise byla úspěšná, a která nikoli, a kdo nebo co je za to odpovědný).⁵ Hned upozorňují na jednu skutečnost. Tvrdí, že

² United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. Department of Peacekeeping Operations. Civil Affairs Handbook. 2012. s. 14. Dostupné z: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/civilhandbook/Civil_Affairs_Handbook.pdf

³ Ibid.

⁴ Ibid. s. 15.

⁵ DIEHL, Paul, DRUCKMAN, Daniel. *Evaluating Peace Operations*. Lynne Rienner Publishers 2010. s. 12-22.

v rámci vyhodnocování úspěšných misí je nutné, aby bylo zřetelně specifikováno, vůči jakému aktérovi se má neúspěšnost vztahovat. Problém spočívá totiž v tom, že co pro jednoho aktéra znamená úspěch, může pro druhého znamenat strategickou prohru. Je proto nutné definovat pojmí-li se úspěch s mezinárodní institucí případně zeměmi, které vysílají do regionu vojenské jednotky, nebo s jinak zainteresovanými státy, popř. dokonce s aktivitou rebelů apod. Je jasné, že mezinárodní instituce v konfliktu často sledují naprosto jiné zájmy než zúčastněné země. Na jednu stranu mezinárodní instituce může chtít posílit různé normy, protlačit své zájmy, kdežto rebelové usilují o svržení centrální vlády atd. Pro jednoho aktéra může být úspěch, pokud do určité míry změnil místní podmínky, pro jiného je úspěch, jestli vojenské jednotky nabyly nové bojové zkušenosti. Primární aktéři zase sledují a vyhodnocují úspěch na základě antagonistického konfliktu - hry s nulovým součtem. Úspěch jako zisk pro jednu stranu je brán jako neúspěch a ztráta pro druhou stranu. Dále je zde otázka místních obyvatel. Ammitzboell tvrdí, že mezi sociálními vědci panuje shoda na tom, že ukončení bojů přispívá ke zlepšení kvality života obyvatel postižené země. Na druhou stranu vstup mírových jednotek do ohniska konfliktu může mít i těžkopádné následky. Jednak přítomnost peacekeepingových jednotek může ovlivnit lokální ekonomiku, jednak vojáci mohou přispívat k rozšiřování pohlavních nemocí, ale také může vzrůst počet případů znásilňování apod.⁶ Dále je pro oba autory důležité, aby při vyhodnocování úspěšnosti operací byl brán v potaz časový úsek. Tvrdí, že neúspěch mise bude záležet na tom, zda na mírovou misi pohlédneme v krátkodobém či dlouhodobém rámci. Pokud na misi budeme nahlížet z krátkodobého pohledu, lze misi hodnotit jako úspěšnou, jestliže se jí podařilo splnit mandát. Na druhou stranu, pokud budeme na misi nahlížet z dlouhodobého hlediska, je potřebné se zaměřit na předpoklady, které v zemi dominují, a to při odchodu mírových jednotek. Z dlouhodobé perspektivy je důležité operace hodnotit v řádu deseti let po ukončení. Diehl dodává, že mírová mise, která byla v krátkodobém sledu hodnocena jako úspěšná, může být v dlouhodobém sledu hodnocena jako neúspěšná.⁷ Tohoto hodnocení v případě Afghánistánu v tuto chvíli nejsme schopni, proto se zaměřujeme pouze na krátkodobý horizont, tedy po zisk moci ze strany Tálibánu, který dramaticky zvrátil chod země, ukončil zahraniční intervenci a zcela proměnil politické i společenské prostředí. Aby bylo možné vyhodnotit úspěšnost mise, je dle autorů nutná definice baselines. Jedná se o referenční bod, v rámci něhož např. badatel tvrdí, že mírová mise byla úspěšná. Zároveň je nutné spolu s takovým tvrzením zodpovědět otázku: zda je možné k něčemu vztáhnout úspěšnost mise. Jakákoli mírová operace v sobě zahrnuje řadu různorodých procedur a postupů. Kombinaci těchto aspektů autoři nazvali lumping.⁸ Dodávají, že je nutné identifikovat ty části mírových operací, které úspěšné byly, a ty které ne. Každá mise v minulosti operovala s různým mandátem, a proto je zapotřebí použít různorodých hodnotících kritérií. Jestliže si mise kladla za cíl redukovat hladinu násilí v daném státě, je nutno zjistit, jestli došlo ke skutečnému poklesu. Snižování násilí je důležitý prvek hodnotící

⁶ AMMITZBOELL, Katarina. *First Steps in Post-Conflict Statebuilding: Establishing Critical Functions and Setting Priorities*. International Crisis Management. 2007. s. 3-5. Dostupné z: <https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/b/405/files/2017/08/Recent07-AmmitzboellBlair-PostconfStatebldg2011-1ibfzyv.pdf>

⁷ DIEHL, Paul, DRUCKMAN, Daniel. *Evaluating Peace Operations*. Lynne Rienner Publishers 2010. s. 18.

⁸ Ibid. s. 20.

úspěch mírové mise. Mírové jednotky bývají do konfliktní oblasti vyslány, aby zabránily nežádoucí eskalaci, cíl mise je tedy naplňován, nebo dochází k znovurozhoření konfliktu, cíle tedy nebylo dosaženo. Protože pokud nedojde k určitému omezení násilí, nemůže dojít k repatriaci uprchlíků zpět do jejich domoviny. Dalším z cílů mírových operací je, aby nedošlo k přelití konfliktu do okolních zemí a aby nebyli do konfliktu zapojeni další aktéři. Jako poslední cíl je uváděno urovnání konfliktu, a to ideálně skutečnou dohodou podepsanou za účelem vyřešení konfliktu.⁹

Diehl dodává, že v rámci konfliktu se může základna zapojených aktérů značně rozšířit, avšak hledat zodpovědnost za to, kdo daný čin způsobil, může být značně komplikované. Například rebelové, kteří obvykle chtějí sesadit centrální vládu, nejsou rozlišováni na základě uniformy, a mohou tak velmi snadno „zapadnout“ mezi místní obyvatele. Konfliktní situace může být značně kritičtější, pokud se do dění zapojí okolní státy, a to skrze přímou intervenci, nebo pokud se do konfliktu zapojí jiná regionální či globální velmoc.¹⁰ Bureš doplňuje, že do konfliktu mohou být zapojeni i členové soukromé vojenské společnosti nebo žoldáci.¹¹ Úspěšná mírová mise, která má zabránit rozšiřování konfliktu, se může vyznačovat snížením počtu stran, které jsou do konfliktu zapojeny aktivně. Některé operace si kladou za cíl demilitarizaci, jiné podporují stahování cizích jednotek z postiženého státu. V takovém případě lze měřit úspěch dle počtu a typu zbraní, které byly na území dopraveny tajně. Pokud se podařilo mírové misi snížit množství zbraní v porovnání před vstupem na území, dá se mise považovat taktéž za úspěšnou.¹² Jako příklad mise, jejíž mandát byl postaven právě na demilitarizaci, lze uvést mírovou misi OSN ONUMOZ, která probíhala v letech 1992 až 1994 v Mosambiku. V této zemi probíhala dlouhá občanská válka, zemi hrozil kolaps a zhroutil se tehdejší vláda ztratila kontrolu nad územím státu. Tato mise bývá považována za jednu z nejúspěšnějších v rámci OSN.

Obvykle je nutné se ptát, zda se aktérům podařilo vyřešit spor, příčinu konfliktu, protože může dojít k časově omezené deeskalaci konfliktu, přestože prvotní problém stále visí ve vzduchu. Stále tak trvá riziko znovuvypuknutí konfliktu. Diehl uvádí příklad mise UNEF I, která operovala na území Blízkého východu v období tzv. Suezské krize. I přesto, že operace snížila úroveň násilí mezi nepřátelskými stranami, nedokázala vyřešit izraelsko-egyptský konflikt.¹³ Lake upozorňuje, že pokud má dojít k vyřešení konfliktu, je důležité, aby konfliktní aktéři sporu spolu ochotně debatovali. Sice to neznamená, že se debatou konflikt vyřeší, avšak prokáže určitou snahu. Kancelář generálního tajemníka pravidelně v rámci mírového jednání předkládá tzv. progress reports, které informují o probíhajícím jednání mezi stranami.¹⁴ Ale opět platí, že jakékoli sepsání dohody neznamená její faktické naplnění. Po skončení konfliktu nastává období voleb, které mohou podstatně rozhodnout o dalším směřování země. Dá se polemizovat o tom, že není třeba spíchat s procedurou voleb, pokud není stát, na jehož území konflikt

⁹ Ibid. s. 29-36.

¹⁰ DIEHL, Paul. *Peace Operations*. Polity Press. 2008. s. 144-145.

¹¹ BUREŠ, Oldřich. *Jak regulovat soukromé vojenské společnosti*. Mezinárodní vztahy 4/2009. s. 87.

¹² Viz DIEHL, DRUCKAMAN, ref. 7, s.41.

¹³ Ibid. s. 43.

¹⁴ LAKE, Anthony. *Peacekeeping: Defining Success*. Peace Colloquy, No. 1, 2002, 8-9. Dostupné z: <https://kroc.nd.edu/assets/227146/colloquy1.pdf>

probíhal, schopen zajistit relativně mírový průběh voleb. Mírotvorci bývají často pod tlakem, aby rychle přinesli výsledky v podobě konání voleb, a z toho důvodu často směřují k předčasným volbám. Ty bývají často označovány jako úspěch sám o sobě. Otázkou tedy je, zda by pokojné volby neměly probíhat až v takové zemi a v takových podmínkách, kde je primárně nastolená stabilita a bezpečnost po celou dobu konání voleb. Jako příklad z minulosti lze uvést konání voleb v Iráku po americké invazi z roku 2003 a svržení režimu Saddáma Husajna. USA byly pod enormním tlakem, aby se volby konaly rychle a náklady na volby byly obrovské. Navíc časový nátlak neumožnil navrhnout vhodný volební systém, který by volil takové kandidáty, kteří pocházejí ze subnárodních geografických volebních obvodů. Místo toho hlasování pokračovalo na úrovni celonárodních seznamů stran, což se ukázalo jako problematické, protože sunnitské oblasti s nízkou volební účastí měly minimální vliv na celostátní výsledek. Pokud by se křesla rozdělovala na geografickém základě, nemusela by taková situace nastat. Navíc bezpečnostní situace byla nestabilní, a z toho důvodu se většina kandidátů nepokoušela vést kampaň či propagovat vlastní identitu. Navzdory všem překážkám nebylo cesty zpět a americká vláda stanovila datum národních voleb, které byly poznamenány vlnou násilí a nezájmu ze strany sunnitů. Voleb se účastnila spíše většina šíitů spolu s Kurdy. Diehl a Druckman dodávají, že počet či podíl občanů, kteří byli registrovaní k volbám, lze brát jako jeden z indikátorů, který měří úspěch mírové mise. Avšak pokud byla nějaké části obyvatelstva odepřena možnost účasti ve volbách, nemohou být takové volby považovány za legitimní a reprezentativní. O pár řádků výše je zmíněno, že volby jsou stěžejní pro směřování země, a jakékoli vyloučení etnické a jiné menšiny z volebního procesu může vést opět k eskalaci konfliktu.¹⁵

Jedním z dalších cílů, které mírová mise může následovat, je tedy demokratizace společnosti. Soutěživé a svobodné volby jsou jednou možností, stejně jako budování stabilních institucí, které respektují demokratické normy. Roland Paris tvrdí, že pokud bude politický proces demokratizován unáhleně, můžou se opět dostavit destabilizující účinky. Aby mohl být proces demokratizace úspěšný, je nutné, aby byli místní obyvatelé do politického procesu zapojeni. Občané by měli možnost volit na všech úrovních - národní, celostátní či subnárodní. Ve společnostech rozdělených na etnické bázi by měl být všem umožněn přístup k institucím.¹⁶ Neméně důležitým aspektem po skončení konfliktu je zajištění demobilizace a reintegrace bývalých bojovníků (proces DDR: disarmament, demobilization, reintegration). Úspěch mise lze vyhodnotit na základě toho, zda došlo ke stažení vojáků z předem vytyčených oblastí. Tímto lze docílit například využitím pozorovatelů, nebo na pravidelných zpráv apod. Tento indikátor ovšem čelí riziku v podobě chování samotných bojovníků, kteří mohou snadno změnit stranu - z pravidelné a uniformované jednotky může přejít k nepravidelné a neuniformované jednotce.¹⁷ V takovém případě je problematická jeho identifikace za kombatanta či nekombatanta. Diehl argumentuje, že při velkém množství bývalých bojovníků, kteří se navrátí do domoviny, stoupne tlak na místní pracovní trh. Protože pokud tito jedinci nedokáží v krátkém časovém období najít zdroj obživy, je velká pravděpodobnost, že

¹⁵ Viz DIEHL, DRUCKAMAN, ref. 7, s. 65-66.

¹⁶ PARIS, Roland: *At the War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004. s. 13.

¹⁷ Více může poskytnout mezinárodní humanitární právo, které se důležitými pojmy zabývá. Například kombatant je osoba, která má oprávnění účastnit se nepřátelských akcí - bojovat.

opět vyhledají příležitost být součástí nějaké ozbrojené skupiny. Reintegrace se úzce pojí i s množstvím odevzdaných zbraní, které byly odevzdány mírovým jednotkám ze strany bojovníků. Tento indikátor je problematický, jelikož není snadné zjistit, kolik bylo před zahájením demilitarizace zbraní v oběhu.¹⁸ Mírové mise, které patří do druhé generace, se zaměřují na ochranu obyvatel dané země, kde konflikt probíhá. Mírové jednotky mohou spoluvytvářet tzv. nárazníkové zóny (příklad Kypru) nebo enklávy. Diehl dodává, že i tzv. modré přílby mohou pomoci dohlédnout na dodržování příměří.

Tabulka č. 1: Indikátory vyhodnocující ne/úspěšnost mise UNAMA

Tabulka č. 1 tabulka obsahuje indikátory, které vycházejí ze zmíněné teorie Paula Diehla a Daniela Druckmana, avšak upravené tak, aby byly zaměřené více na kontext mise a afghánský region.

Indikátory vyhodnocující ne/úspěšnost mise UNAMA
Zúčastněné strany
Repatriace uprchlíků
Omezení násilí a vyřešení konfliktu
DR (demobilizace, demilitarizace, reintegrace)
Volební participace
Hodnocení mise z krátkodobého hlediska

MISE UNAMA

V 90. letech dohlížela OSN na řadu dohod mezi afghánskou vládou a *mudžahedínskými* vůdci. Po událostech z 11. září 2001 byla Asistenční mise Organizace spojených národů v Afghánistánu (UNAMA) pověřena Radou bezpečnosti, aby převzala celou řadu odpovědností. Kromě zajišťování politických aktivit, řízení při pomoci, obnově a rekonstrukci země se jednalo také o pořádání voleb a strategických rad v rámci mírového procesu. Tento mandát, který se každoročně přezkoumává, byl v průběhu času změněn, aby odrážel potřeby země. Naposledy byla přijata rezoluce RB OSN 2596

(2021), která zdůrazňuje význam ustanovení reprezentativní vlády, prosazování lidských práv (zejména žen, dětí a menšin), poskytnutí humanitární pomoci či boj proti terorismu na afghánském území.¹⁹ Sídlo UNAMA se nacházelo v Kábulu a její přítomnost v terénu se udržovala po celém Afghánistánu a také ve styčných kancelářích v Pákistánu a Íránu. Podle údajů z června roku 2021 měla mise přibližně 1164 zaměstnanců, konkrétně 770

¹⁸ Ibid. s. 74-75.

¹⁹ UNITED NATIONS. Security Council. *Resolution 2596 (2021)*. 2021. s. 1. Dostupné z: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/res_2596_2021_e.pdf

afghánských státních příslušníků, 298 mezinárodních zaměstnanců a 68 dobrovolníků. Bohužel v rámci znovudobývání Afghánistánu Tálibánem byla tato organizace nucena své zaměstnance v srpnu 2021 přesunout do kazašského města Almaty, odkud hodlá nadále pomáhat afghánským občanům. V čele UNAMA je zvláštní zástupkyně generálního tajemníka (SRSG) pro Afghánistán Deborah Lyons, která byla do funkce jmenována v březnu 2020 a nahradila Tadamichiho Yamamota. Od roku 2008 je UNAMA na základě směrnice generálního tajemníka OSN integrovanou misí. To znamená, že v rámci této zvláštní politická mise všechny agentury, fondy a programy OSN pracují vícerozměrným a integrovaným způsobem, aby lépe pomáhaly Afghánistánu podle národně stanovených priorit.²⁰

Mise UNAMA hrála rozhodující roli při implementaci bonnského procesu, který stanovil plán pro politický přechod, obnovení územní suverenity a územní celistvosti v Afghánistánu v roce 2001. Bonnská dohoda je navíc spojena s Mezinárodními bezpečnostními podpůrnými silami (ISAF), které byly povoleny na základě rezoluce Rady bezpečnosti 1386. Ty měly primárně zajistit bezpečnost v okolí Kábulu, později byla mise rozšířena na působnost v celém Afghánistánu. To ovšem mělo i své kritiky. Např. Lakhdar Brahimi, bývalý generální tajemník, vyslovil přání, aby operace OSN UNAMA byla menšího rozsahu. Šlo především o afghánskou suverenitu a touhu OSN, aby se osudu země ujali sami Afghánci, nikoli zahraniční byrokrati. Stěžejním cílem UNAMA byla podpora míru a stability v Afghánistánu. Dále mise podporovala afghánskou vládu, zabývala se bezpečnostními aspekty, monitoringem, analýzou a reportem o lidskoprávní a politické situaci, rozvojem společnosti, podporou demokratizace, koordinací humanitární pomoci apod. Mezinárodní společenství se navíc úspěšně dohodlo na ustanovení prozatímní vlády, která by zajistila nouzovou Velkou radu (Lója džirga), která by nepřímo zvolila přechodnou správu a následně uspořádala všeobecné volby, a rovněž zahájila proces přípravy nové ústavy uspořádáním ústavní Lója džirga.²¹ Ačkoli toto počínání bylo oslavováno jako úspěch, OSN ani USA do procesu nepřizvaly větší množství pašunských uskupení a stran ani samotný Tálibán, což vedlo k tomu, že se na jihu země některé skupiny postavily proti ústřední vládě. Jabareen dodává, že princip sociální rekonstrukce nabývá na svém významu hlavně v souvislosti s rekonstrukcí Iráku a Afghánistánu. Rekonstrukce místních komunit, do které jsou zahrnuti místní lídři, může hrát klíčovou roli v rámci zajišťování stability dané země a bezpečnostní situace. Rekonstrukce jako taková zahrnuje jednak vytvoření a podpoření fungující občanské společnosti, jednak politické kultury, která podpoří dobrovolnou spolupráci a redukování státní moci. Důležitou roli hraje zajištění bezpečnosti, protože se bez ní rekonstrukce dělá velmi těžko.²²

²⁰ UNAMA. *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*. 2021. Dostupné z: <https://unama.unmissions.org/about>

²¹ KILCULLEN, David. *The Accidental Guerrilla. Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*. Oxford University Press. 2009. s. 46-47.

²² JABAREEN, Yosef. *Conceptualizing „Post-Conflict Reconstruction“ and „Ongoing Conflict Reconstruction“ of Failed States*. *International Journal of Politics, Culture, and Society* (26). s. 119-120.

APLIKACE HODNOTÍCÍCH INDIKÁTORŮ

Zúčastněné strany

Kolaps afghánské vlády a rychlé převzetí země Tálibánem bezprostředně po stažení amerických sil ohromilo nejen mezinárodní společenství, ale i samotné Američany, kteří předpokládali, že upevňování moci Tálibánu může trvat dva až tři roky, a ne několik týdnů. Původním plánem pro mezinárodní společenství po post-tálibánském Afghánistánu bylo rychlé transformování a budování státu. Ale taková vize se již nejeví jako uskutečnitelná, pokud vůbec někdy byla. V Afghánistánu utratily různé mezinárodní skupiny jako OSN, neziskové organizace či nezávislé humanitární agentury miliony dolarů. Trávily nespočet hodin práce ve snaze vybudovat demokracii, napsat ústavu, vytvořit listinu práv a vytvořit novou politickou společnost. Perliger dodává, že neúprosné konflikty na konci 20. a 21. století vytvořily generace Afghánců, kteří jen zřídka zažili mír. Tito lidé odolali invazím z Velké Británie i Sovětského svazu, a přesto vytrvávají navzdory pokračujícímu povstání ze strany Tálibánu a dalších. Kromě toho jsou často silně proti vnějšímu zasahování do vnitřní politiky, což se promítlo do převládajícího národního postoje, který silně podporuje nezávislost na kontrolních orgánech. Uplatnění nezávislosti země však nutně nevedlo k národní soudržnosti. Afghánci mají silnější pocit loajality ke svým příbuzným, kmenům nebo etnickým skupinám, které tvoří základní identitární prvky jejich společenství²³ Čili lze tvrdit, že rozhodně nedošlo k pochopení tamní (afghánské) mentality/heterogenní společnosti, což byl zásadně nepřekonaný problém. Pokud se jednalo o poražení Tálibánu na začátku konfliktu v roce 2001 ze strany mezinárodního společenství, byl to úspěch. USA se snažily za sebou zanechat pluralitní společnost respektující lidská práva a ekonomicky udržitelný stát. Avšak tento cíl selhal a úspěch byl záhy vystřídán povstaleckou činností ze strany (nejen) tohoto hnutí. Docházelo k ohrožení procesu rekonstrukce země. Dá se říci, že mezinárodní společenství zažilo spíše jeden velký neúspěch v rámci budování Afghánistánu „shora dolů“.²⁴ Bylo třeba zbudovat nové instituce, což mělo několik technických problémů: Afghánistánu dlouhodobě chyběly funkční státní instituce, profesionální bezpečnostní síly, soudy a znalí byrokraté. Felbab dodává, že Spojeným státům se nikdy nepodařilo vytvořit v Afghánistánu řádnou správu věcí veřejných nebo přesvědčit Pákistán, aby zastavil svou mnohostrannou podporu Tálibánu. Afghánští lídři neustále upřednostňují své vlastní a zkorumpované zájmy před zájmy národními. Špatná vláda taktéž zničila i afghánské bezpečnostní síly, jejichž budováním USA strávily 20 let za cenu mnoha miliard dolarů.²⁵ Ze strany Spojených států amerických se taktéž jedná o neúspěch. Mise UNAMA jako aktér této mise byl úspěšný z části. Ne všechny body

²³ PERLIGER, Arie. Why did a military superpower fail in Afghanistan? 2021. Dostupné z: <https://theconversation.com/why-did-a-military-superpower-fail-in-afghanistan-166238>

²⁴ Celkovou situaci v Afghánistánu ovlivňovaly a ovlivňují i mnohé sousední země. Írán a zejména Pákistán. Pákistán by se dal považovat za klíčového aktéra, který na tomto území prosazuje svoje zájmy. Již v minulosti poskytoval Afghánistánu značnou podporu ve formě hospodářské či humanitární pomoci. Na druhou stranu také poskytoval zázemí jak pro Tálibán, tak i pro Al-Káidu, a na severu se rozkládá pohoří spolu s pouštní oblastí. Jedná se tedy o dosti problémový terén.

²⁵ BROWN-FELBAB, Vanda. Will the Taliban regime survive? Brookings. 2021. Dostupné z: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/08/31/will-the-taliban-regime-survive/>

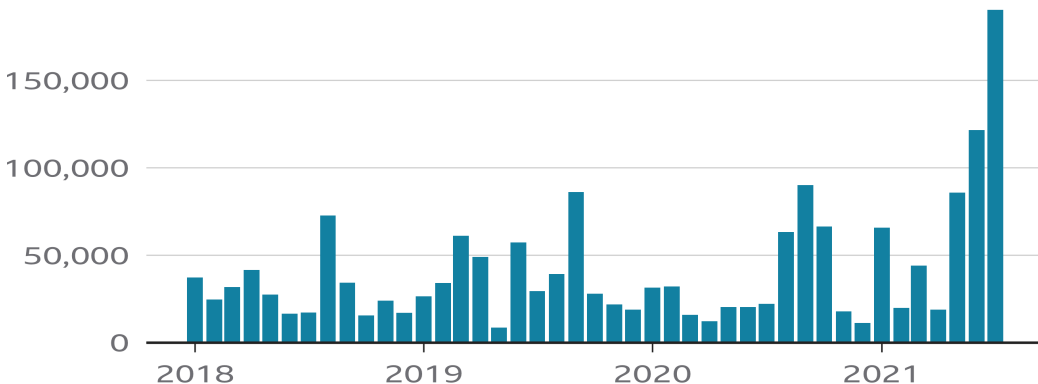
mandátu byly splněny. Nedošlo k vybudování státu, kde vládne mír, soudružnost, stabilita. Realita ovšem nebyla taková, že by byla dodržována lidská práva, fungoval právní stát a mnoho dalšího. S příchodem Tálibánu na území Afghánistánu byla organizace nucena své činnosti přesunout do jiné země, tím pádem nemůže dohlížet na veškeré dění. I přesto, že byl letos prodloužen mandát této mise, nadále se pokouší poskytovat humanitární pomoc. Avšak mezi úspěšného aktéra se řadí právě hnutí Tálibán, kterému se vstupem na mezinárodní scénu fakticky podařilo svrhnout afghánskou vládu. Veškerá snaha a práce zmíněné organizace byla zmařena.

Repatriace uprchlíků

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále UHNCR) vydal v roce 2021 zprávu o tom, že tisíce lidí se pokouší uprchnout z Afghánistánu kvůli návratu Tálibánu. Navíc varoval, že do konce roku může ze země uprchnout až půl milionu Afghánců a vyzýval sousední země, aby ponechaly své hranice otevřené. Současná krize se dotýká až 2,2 milionu afghánských uprchlíků, kteří jsou již rozvrstveni v sousedních zemích, a 3,5 milionu lidí, kteří byli nuceni opustit své domovy a migrovat v rámci Afghánistánu.²⁶ Více než 123 000 civilistů bylo evakuováno americkými silami a jejich koaličními partnery poté, co Tálibán převzal kontrolu nad hlavním městem. Americké ministerstvo obrany uvedlo, že z Kábulu odletělo téměř 80 000 civilistů a z nich bylo asi 5 500 Američanů a více než 73 500 Afghánců nebo jiných cizích státních příslušníků. Mnozí byli dopraveni do nouzových center zřízených v několika zemích, včetně Španělska, Německa, Kataru a Uzbekistánu.²⁷

Obrázek 1: Celkový počet uprchlíků, kteří byli nuceni opustit své domovy v průběhu let 2018 až 2021

Number of people displaced due to conflict, by month



Zdroj: Úřad pro koordinaci humanitárních záležitostí - OCHA. *Number of people displaced due to conflict, by month*. August 2021. Dostupné z: <https://www.unocha.org/afghanistan>

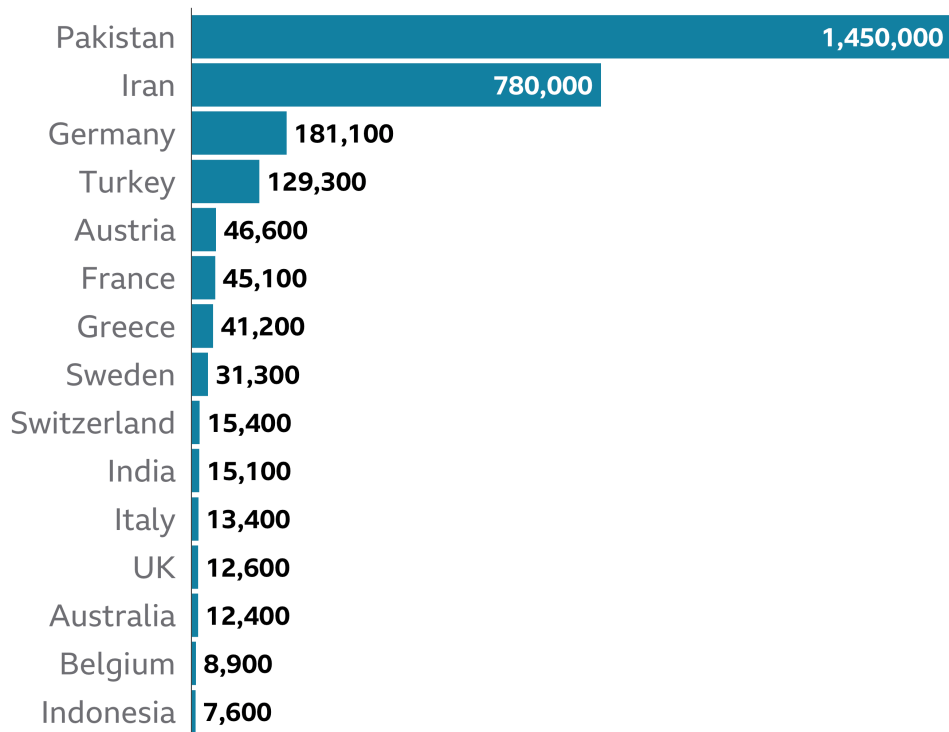
²⁶ UNHCR. *UNHCR POSITION ON RETURNS TO AFGHANISTAN*. 2021. Dostupné z: <https://reporting.unhcr.org/document/223>

²⁷ US. Department of State. *Press Briefing*. August 2021. Dostupné z: <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-august-27-2021-2/>

Uzbekistán, který sousedí se severem Afghánistánu, ale uvedl, že jeho hlavní hraniční přechod je uzavřen, aby tak „zajistil bezpečnost,“ a že se neplánuje jeho otevření. Pákistán, který má nejdelší hranici s Afghánistánem, také prohlásil, že nepřijme uprchlíky, jelikož jejich kapacita je přetížená a není v jejich silách hostit další uprchlíky. Pákistán a Írán loni zaznamenaly nejvyšší počty uprchlíků a žadatelů o azyl z Afghánistánu. V roce 2020 téměř 1,5 milionu uprchlo do Pákistánu, zatímco Írán hostil 780 000 uprchlíků, což ukazuje Obrázek 2. Navíc, pokud uprchlíci mají k dispozici uprchlickou kartu - oficiální dokument, který uznává jejich status - mají přístup ke zdravotnímu a vzdělávacímu systému země.

Obrázek 2: Země s největším počtem afghánských uprchlíků.

Countries with the most Afghan refugees and asylum seekers



Zdroj: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky - UNHCR. *Reporting Afghanistan*. 2021. Dostupné z: <https://reporting.unhcr.org/afghanistan>

Lyons, zvláštní zástupkyně UNAMA, dodala, že převzetí moci Tálibánem způsobilo, že se afghánský lid cítí opuštěný, zapomenutý a potrestán okolnostmi, které nezavinil. V zemi navíc nastala zoufalá humanitární situaci. Vyjadřuje obavy s blížící se zimou, kdy se podle ní až 23 milionů Afghánců ocitne v krizové nebo mimořádné úrovni nedostatku

potravin. Navíc zde panuje namalé riziko hladomoru. Mezinárodní společenství by mělo dostát své odpovědnosti tím, že poskytne nové a přiměřené financování na pomoc afghánským uprchlíkům a vysídleným osobám.²⁸ V rámci tohoto hodnotícího indikátoru lze říct, že mise UNAMA nebyla v tomto bodě úspěšná, jelikož existuje velké množství uprchlíků. Jejich stav se nijak nezvyšuje, naopak spíše dochází k nárůstu, což ukazují i data UNHCR.²⁹

Omezení násilí a vyřešení konfliktu

Po bonnské dohodě se UNAMA těšila značnému postavení mezi afghánským lidem. Někteří lidé byli přesvědčeni, že světová organizace přinese mír jejich zemi. Lidé byli také ochotni zastavit boje a mnozí souhlasili s tím, aby OSN sloužila jako třetí strana při řešení konfliktů.³⁰ I přesto, že byla bonnská dohoda oslavována jako „diplomatický zázrak“, potýkala se s několika nedostatky. Hlavní bylo, že zde nebyly zastoupeny hlavní pašunské kmeny ani klíčové bojující strany jako Tálibán, Hezb-e Islámí a Haqqáního šít'. Bonnskou dohodu jako takovou nelze označit za mírovou dohodu, jelikož hlavní válčící strany nebyly signatáři. Ve skutečnosti smlouvu podepsal pouze Zvláštní zástupce generálního tajemníka Bráhimí. Tálibán se stal vyloučenou skupinou v rámci politických dohod, jediná instituce, kde by se mohli členové této organizace legitimovat, byla Lója džirga a volby do parlamentu či provinční rady. Toto vyloučení Tálibánu z politického procesu rozpoutalo řadu povstání. Afghánská vláda několikrát vybízela ke klidu zbraní, k mírovým jednáním, avšak Tálibán nabídku klidu zbraní odmítl, a naopak obviňoval členy Velké rady, že upřednostňuje afghánskou vládu.³¹ Po invazi, která byla vedena USA, mohl být Tálibán zapojen do nového úsilí o budování státu. Vláda však Tálibán považovala za nelegitimní, hodlala toto hnutí spíše vyhladit. Tálibán byl vyloučen i z dalších jednání, a to v roce 2002, když se jednalo o zvolení přechodné vlády vedené Hamídem Karzáím), dále v roce 2003, kdy se debatovalo o vzniku nové ústavy. Tálibán nemohl tolerovat vlastní marginalizaci ze společenského a politického rozhodování. Došlo k přeskupení tohoto hnutí a zahájení útočných manévrů proti afghánské vládě a jejím západním spojencům. V následujících letech způsobil Tálibán afghánskému lidu těžké ztráty. Dalo by se namítnout, že zahrnutí Tálibánu do rozhovorů by bylo problematické a Severní aliance by se je snažila zablokovat, zatímco rodiny obětí Tálibánu by protestovaly. Projednávání ústavy by mohlo být také překážkou pro schvalování ustanovení, která ženám přiznávají jejich práva a svobody a chrání lidská práva obecně. Nicméně je možné, že začlenění Tálibánu do rozhovorů by v nějaké formě bylo životaschopné a mělo by to pozitivní dopad, hnutí by mohlo být pružnější ve svých názorech. I kdyby v Lója džirga mělo hnutí své zástupce, nemuseli by nutně

²⁸ UNITED NATIONS. *Abandoning Afghanistan Now, amid Humanitarian Crisis, Would Be 'Historic Mistake'*, Special Representative Tells Security Council. November 2021. Dostupné z: <https://www.un.org/press/en/2021/sc14706.doc.htm>

²⁹ UNHCR. Operational Data Portal. Refugee situation. 2021. Dostupné z: https://data2.unhcr.org/en/situations/afghanistan#_ga=2.94468245.865029706.1638873470-1578600086.1638873470

³⁰ Viz UNAMA, ref. 20 UNAMA.

³¹ SEMPLE, Michael. *Reconciliation in Afghanistan*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press. 2009. Dostupné z: <https://www.usip.org/publications/2009/09/reconciliation-afghanistan>

vynikat, jelikož nadvláda náboženských duchovních či konzervativních osobností byla značná. Ti by samozřejmě trvali na svých výkladech islámského práva. Nyní si lze všimnout, že Tálibán, který v posledních pěti letech dosáhl pozoruhodných územních zisků, vyjednával v americko-tálibánských a vnitroafghánských rozhovorech z pozice síly, nikoli slabosti, a jeho vedení proto bylo mnohem nekompromisnější.³²

Během své působnosti se mise UNAMA pokoušela potlačovat různá ohniska bojů. Role UNAMA při řešení konfliktů jako takové bylo vést dialog se všemi úrovněmi společnosti, svou roli měla využít jako nestranná třetí strana. Podporovala program usmíření (The Program Tahkim-e-Solh) vedený prezidentem Karzáím, jehož cílem bylo vytvořit prostředí, které bude příznivé pro usmíření a přesvědčení Tálibánu k tomu, aby se vzdal a znovu se integroval do společnosti. Vše bez dlouhodobého úspěchu.³³ Avšak bez přítomnosti mírové mise byla její snaha málo efektivní. Postupně začala být role této mise poněkud nejasná, nejistota se prohlubovala, lidé pomoc UNAMA vyhledávali méně. Mise měla ve skutečnosti poskytovat pomoc pouze na žádost afghánské vlády a podporovat program na usmíření vedený Afghánci v rámci afghánské ústavy. Problém je v tom, že existuje tenká hranice mezi politickým dosahem a usmířením. Obojí zahrnuje oslovení povstaleckých skupin.³⁴ Takový politický dosah obsahuje rozhovory s obyčejnými jednotlivci, vládními úředníky, staršími, kmenovými a komunitními vůdci. Těmi, kteří mohou, ale nemusí být v kontaktu s povstaleckými skupinami. Někteří zastávají názor, že rozhovor s členy Tálibánu je součástí politického dosahu, zatímco jiní tvrdí, že je to první krok k usmíření. K této nejasnosti došlo, když afghánská vláda v roce 2007 vyloučila úředníka UNAMA a EU za kontakt s členy Tálibánu v Helmandu.³⁵ Velký problém, kterému mise UNAMA čelila, je, že veškerá úsilí o politický dosah je omezeno absencí národního procesu usmíření. Nerozhodnost vlády ohledně usmíření byla velká, a to z toho důvodu, že se bála mezinárodního vměšování a takový proces nebyl považován za zájem vlády.³⁶ Přestože je UNAMA schopná podpořit vládu, nemá na ni žádný vliv.

Mezi 1. lednem a 30. červnem 2021 zaznamenala Asistenční mise OSN v Afghánistánu 5 183 civilních obětí (1 659 zabitých a 3 524 zraněných). Celkový počet zabitých a zraněných civilistů se zvýšil o 47 % ve srovnání s první polovinou roku 2020, čímž se obrátil trend posledních čtyř let snižování počtu civilních obětí. Obrázek 3 zobrazuje

³²Al-jazeera. *We now feel the consequences of marginalising the Taliban*. 2021. Dostupné z: <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/9/3/we-now-feel-the-consequences-of-marginalising-the-taliban>

³³BEHURIA, Ashok. *US-Taliban Talks for Afghan Peace: Complexities Galore*. Strategic Analysis 43(2). 2019. s. 129. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/332733380_US-Taliban_Talks_for_Afghan_Peace_Complexities_Galore

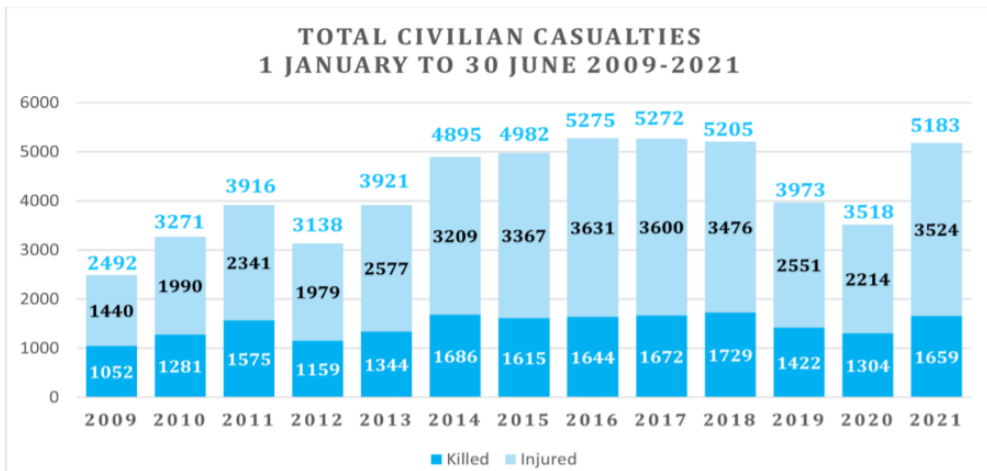
³⁴Arab News. *Kabul Orders UN, EU Officials Out*. 2007. Dostupné z: <http://www.arabnews.com/?page=4§ion=0&article=104981&d=26&m=12&y=2007>

³⁵Arab News. *Kabul Orders UN, EU Officials Out*. 2007. Dostupné z: <http://www.arabnews.com/?page=4§ion=0&article=104981&d=26&m=12&y=2007>

³⁶Peace, Reconciliation and Justice in Afghanistan. Action Plan of the Government of the Islamic Republic of Afghanistan. 2005. Dostupné z: http://www.aihrc.org.af/tj_actionplan_19_dec_05.htm

grafové údaje o cílených vraždách a zraněních. Podrobnosti nabízí výroční zpráva³⁷ UNAMA o ochraně civilistů za rok 2020 a 2021.

Obrázek 3: Počet zabitých a zraněných civilistů.



Zdroj: Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict Midyear Update: 1 January to 30 June. Dostupné z: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_poc_midyear_report_2021_26_july.pdf

UNAMA zdokumentovala rekordní počty zabitých a zraněných dívek a žen a také rekordní počty obětí na dětech. Od roku 2009³⁸ lze vidět stoupající tendenci počtu obětí. Ve srovnání s prvními šesti měsíci roku 2020 se počet zabitých a zraněných civilních žen (dívek) téměř zdvojnásobil. Nejčastěji se civilisté stávají obětí tzv. improvizovaných výbušných zařízení (IED). Čili se nepodařilo snížit počet obětí konfliktu. I přesto, že v zemi panují nepokoje, situace je víceméně stabilní delší období. K omezení násilí a vyřešení konfliktu v Afghánistánu nedošlo, naopak došlo k obnově působnosti hnutí Tálibán. V rámci bezpečnostních a vládních složek došlo k úpadku morálky, čehož toto hnutí využilo, jako významné slabiny nepřítele. V rámci vyřešení konfliktu a omezení násilí byla UNAMA neúspěšná.

DDR

Proces demobilizace, odzbrojení a opětovné začlenění, neboli DDR, je klíčový. Tento proces samotný je komplexní a vyžaduje by samostatný odborný výzkum. Například v roce 2004 byl v Afghánistánu proveden rozsáhlý terénní průzkum, kteří vedli důstojníci UNAMA, a to za účelem identifikování přibližného množství bojovníků, kteří mají být odzbrojeni. Zhruba po dvou měsících se odhad pohyboval kolem 94 000 bojovníků.

³⁷Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict Midyear Update: 1 January to 30 June. Dostupné z:

https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_poc_midyear_report_2021_26_july.pdf

³⁸DW: Civilian deaths hit record high in Afghanistan.: UN. 2018. Dostupné z:

<https://www.dw.com/en/civilian-deaths-hit-record-high-in-afghanistan-un/a-44680606>

Současně s hodnocením UNAMA vyslalo americké Ministerstvo obrany k podobnému průzkum dalších 1 500 důstojníků. Výsledkem průzkumu bylo identifikování 250 000 ozbrojených bojovníků. Tyto průzkumy čelí logickému problému kamuflování ze strany bojovníků. Dalším problémem, kterému mírové jednotky čelí, je nevyzpytatelná spolupráce s těmito bojovníky. Mírová operace jako taková může být pověřena k tomu, aby pomohla k reintegraci kombatantů do postkonfliktní společnosti. Avšak v rámci asistence návratu bojovníků do domoviny hrozí problém, že po navrácení velkého množství kombatantů může dojít k neadekvátnímu zvýšení tlaku na místní pracovní trh. Což znamená, že pokud si daný jedinec v určitém časovém rozmezí nezvládne vyhledat zaměstnání, může dojít k tomu, že se opět zapojí do nové ozbrojené povstalecké činnosti.³⁹ V takovém případě může dojít k obnovení konfliktu. Mírová operace je úspěšná, pokud se jí v porovnání s dobou před vstupem mírových jednotek podaří snížit množství zbraní nacházejících se v zemi.⁴⁰ Avšak je problém určit počet zbraní, které se nacházely v oběhu před samotným zahájením odzbrojovacího procesu. Mise UNAMA spolu s Rozvojovým programem OSN podporovala afghánský program New Beginnings Program⁴¹ (ANBP), který se zaměřoval na koordinaci úsilí DDR v zemi. V rámci tohoto programu byla vytvořena mobilní odzbrojovací jednotka, která byla vyslaná z ústředí v Kábulu. Tato jednotka zřídila dočasné sběrné místo zbraní, kde se bojovníci organizovaní v jednotkách scházeli k odzbrojení. ANBP uvedla, že bylo shromážděno téměř 9 000 těžkých zbraní. Následně mobilní odzbrojovací jednotka zabezpečila zbraně zpět do centrálního úložiště v Kábulu.⁴² Poslední období tohoto programu bylo dokončeno v červenci 2005, avšak ANBP spolu s UNAMA se zavázala i nadále podporovat reintegraci bývalých bojovníků do června 2006 a podporovat afghánskou vládu. Přibližně 63 400 bojovníků bylo odzbrojeno, což vedlo ke shromáždění 36 500 malých a lehkých zbraní a 12 000 těžkých zbraní, 62 000 bojovníků bylo demobilizováno a 60 600 bývalých bojovníků bylo znovu začleněno.⁴³ Není snadné získat přesná data o množství zbraní, které byly vybrány. Poslední dostupná data ukazují, jaký je počet zbraní, které byly sesbírány v rámci programu DDR v roce 2007.

³⁹ THRUENSEN, Peter. FROM SOLDIER TO CIVILIAN: DISARMAMENT DEMOBILISATION REINTEGRATION IN AFGHANISTAN. DIIS REPORT 2006:7. s. 20-25. Danish Institute For International Studies.

Dostupné z: <https://www.files.ethz.ch/isn/20984/RP2006-7web.pdf>

⁴⁰ Viz DIEHL, DRUCKAMAN, ref. 7. s. 12-15.

⁴¹ Dle tohoto programu měla být většina bývalých milicionářů absorbována do zemědělského a drobného sektoru, procházet odborným vzděláváním.

⁴² Viz THRUENSEN, ref. 39. s. 7.

⁴³ UNOCHA, *Disarmament in Afghanistan. Which militias and what weapons?* 2005. Dostupné z: <https://reliefweb.int/report/afghanistan/disarmament-afghanistan-which-militias-and-what-weapons>

Tabulka č. 2: Počet zbraní.

Disarmament	Demobilization	Reintegration
63,380	62,376	53,145
Light Weapons handed to MoD	Heavy Weapons collected for MoD	
38,099	12,248	
Total weapons destroyed	Total weapons collected	
56,163	106,510	
Total Ammunition destroyed	Total anti-personnel and landmines destroyed	
15,833 tons	512,845 pieces	

Zdroj: POULTON, Robin. Report of the Evaluation of DDR and CIP in AFGHANISTAN. 2007. s. 4.

V rámci tohoto hodnotícího kritéria lze říci, že byl program DDR částečně úspěšný.

Volební participace

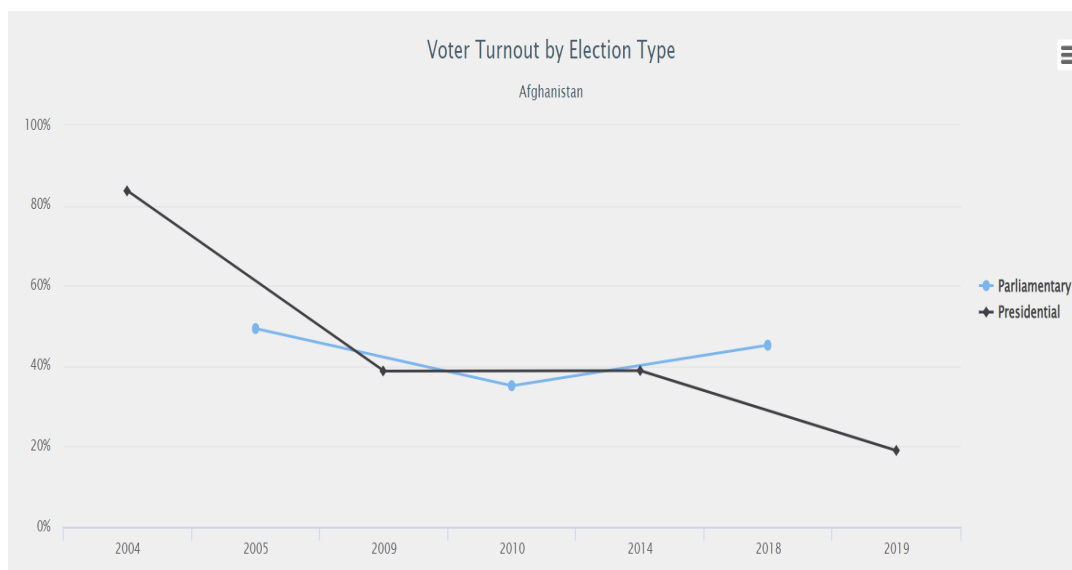
Pokud má dojít k vyřešení konfliktu, tak se prvním předpokladem stává, že strany sporu spolu usednou k jednacímu stolu a zahájí debaty. Avšak ani rozhovory nemusí vést ke kompromisu či usmíření. Poválečné volby jsou jednou z možností, jak daný konflikt řešit, zároveň se stávají kritickým okamžikem. Čili z toho důvodu je nezbytné, aby byl volební proces sledován ze strany neustranného aktéra. Proč jsou volby důležité? Výsledky voleb, které probíhají v postkonfliktní zemi, mohou mít pro budoucí fungování země významný dopad.⁴⁴ Počet či podíl občanů, kteří se registrují k volbám, lze považovat za jeden z měřených indikátorů úspěšnosti. Protože pokud se nebude na volebním procesu podílet významná část populace, někomu bude znemožněna účast, jak lze takový akt považovat za legitimní reprezentaci? Navíc vyloučení etnické či sociální skupiny opět povede k rozdmýchání konfliktu.

Obrázek 4 zobrazuje volební účast parlamentních a prezidentských voleb v Afghánistánu. Lze si všimnout, že největší volební účast zaznamenaly první prezidentské volby konané po 30 letech v roce 2004. Voleb se účastnilo 83,66 % voličů (8 128 940 hlasů). Jak se Afghánistán postupně vydával na svou novou cestu k usmíření a míru, role UNAMA se stávala ještě důležitější. Jeden z nejdůležitějších úkolů, které UNAMA měla, byla podpora afghánské vládě v rámci budoucích voleb a reformě voleb. Panovaly zde obavy z vlivu provinčních a místních vládních úředníků na správu voleb. Někteří vládní úředníci, zejména někteří guvernéri, aktivně zasahovali do volebního procesu. Tyto úřady údajně dávaly přednost konkrétním kandidátům, vyvíjely tlak na vládní zaměstnance, jako jsou učitelé, aby hlasovali pro preferované kandidáty apod.⁴⁵

⁴⁴ PARIS, Roland: *At the War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004. s. 43.

⁴⁵ The National Democratic Institute For International Affairs. The September 2005 Parliamentary and Provincial Council Elections in Afghanistan. Election Report. 2005. Dostupné z: https://www.ndi.org/sites/default/files/2004_af_report_041006.pdf

Obrázek 4: Volební účast v Afghánistánu od roku 2004 do roku 2019.



Zdroj: IDEA. *Voter Turnout by Election Type. Afghanistan 2004-2019*. Online: <https://www.idea.int/data-tools/country-view/44/40>

V rámci voleb proti sobě stálo 15 kandidátů, avšak hlavním favoritem voleb byl dosavadní prezident Hamíd Karzái. Volilo se pomocí inkoustu, což vyvolávalo značné pochybnosti. Inkoustem se označoval prst, pomocí kterého volba proběhla. Měl také zabránit tomu, aby volič opakovaně nepřicházel volit - jenže inkoust se dal snadno smýt. Kvůli tomu se protikandidáti snažili průběh bojkotovat. I když se tyto volby neobešly bez drobných problémů, byla zaznamenána hojná účast. K volebním urnám směřovala větší množství žen než mužů. Favorit Karzái, který pochází z významné pašunské rodiny, získal v prvních volbách roku 2004 nadpoloviční většinu hlasů (55 % odevzdaných). Nejenže se stal zároveň prezidentem, ale i premiérem, což bylo v afghánských dějinách ojedinělým případem.⁴⁶ Volby byly ze strany pozorovatelů označeny za demokratické a regulérní.⁴⁷ Následně také ze zpráv UNAMA vyplynulo, že volby zaznamenaly vysokou úroveň registrace voličů, taktéž měla tato mise velký podíl na dobrém technickém a personálním průběhu voleb. Prezidencialismus jako forma vlády vedla do určité míry ke stabilizaci situace v zemi. Alespoň v rámci prvního volebního období. Karzái disponoval nejen silným mandátem, ale i vlivem, což mu umožnilo prosadit zásadní změny a určit

⁴⁶ RUBIN, Barnett. *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*. The Center For Preventive Action. 2006. Dostupné z: https://www.files.ethz.ch/isn/16428/2006-04_Afghanistan.pdf

⁴⁷ iRozhlas. *Pozorovatelé: Afghánské volby byly regulérní*. 2004. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/pozorovatele-afghanske-volby-byly-regulerni_200410101849_mhromadka

tak další směřování Afghánistánu.⁴⁸ Další vysoká účast byla zaznamenána v rámci parlamentních voleb v roce 2005 s účastí 49,37 % (6 406 615 hlasů). O křesla v dolní komoře bojovalo téměř 2800 kandidátů, stejný počet usiloval o místa v provinčních radách. Volby se vyznačovaly také tím, že po dlouhé době měly zajistit podstatně rozsáhlejší práva ženám, kterým bylo vyhrazeno minimálně 68 poslaneckých křesel (nakonec získaly 28 %, tedy více, než garantovala ústava z roku 2004). I když se mělo jednat o další krok k demokracii, byl přesto volební proces ohrožován extrémisty. Vítězem voleb se stalo Národní Islamistické hnutí Afghánistánu.⁴⁹ Dále lze na obrázku 4 sledovat sestupnou tendenci volební účasti. Další parlamentní volby, které se konaly v roce 2010, měly volební účast 38,80 % (4 823 090 hlasů) a byly doprovázeny spekulacemi o podvodech, korupci, kupování hlasů apod. Samotný Tálibán také volební proces ohrožoval. Došlo k násilným útokům, vystřelováním raket na volební místnosti, povzbuzování občanů k bojkotu voleb apod.⁵⁰ I prezidentské volby z roku 2009 byly značně chaotické a ohroženy útoky. Nejnižší volební účast lze zaznamenat v rámci posledních voleb. Prezidentské volby měly pouze 19% volební účast (1 824 401 hlasů). Jelikož se také spekulovalo o jistých podvodech a korupci, byly výsledky několikrát odloženy. Ani tyto volby nebyly ušetřeny útoky a značnému množství mrtvých. Zajímavostí také je, že volbu nově zvoleného prezidenta Gháního zpochybnil jeho protikandidát Abdulláh Abdulláh. Ten dokonce byl jmenován do prezidentské funkce také. Vznikla tak paralelní vláda, která však neměla dlouhého trvání. Podobná situace nastala i v roce 2014. Avšak tehdy kandidáti podepsali dohodu o rozdělení moci, Abdulláh se tak stal výkonným premiérem (šéfem vlády).⁵¹ I když lze pozorovat s každými volbami nižší volební účast a často byly doprovázeny násilnými střety, vždy z (demokratických) voleb vzešel/i kandidát/i. Čili lze říci, že v tomto bodě byla mise UNAMA úspěšná.

Hodnocení mise z krátkodobého hlediska

UNAMA prováděla řadu aktivit zaměřených na minimalizaci dopadu ozbrojeného konfliktu na civilisty, a to včetně nezávislého a nestranného sledování incidentů zahrnujících ztráty na životech nebo zranění civilistů. Obhajovala posílení ochrany civilistů zasažených ozbrojeným konfliktem a iniciativy na podporu souladu mezi všemi

⁴⁸ I přesto, že v počátcích se zdál prezidencialismus jako vhodný model vlády, časem se ukázaly jeho nepříznivé důsledky. Jednak politická nerovnováha - Karzái spolu s jeho soukmenovci obsadili klíčová ministerstva, etnická nerovnováha - velká moc byla soustředěna do rukou výhradně Paštunů a ostatní etnika byla upozaděna. Docházelo tak k mocenských a politickým střetům mezi elitami. Primární spory se vedly o zachování prezidencialismu a o návratu k tradicím.

⁴⁹ Více o politických stranách v Afghánistánu. NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE. *Political Parties in Afghanistan A Review of the State of Political Parties After the 2009 and 2010 Elections*. 2011. Dostupné z: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Afghanistan-political-parties-july-2011.pdf>

⁵⁰ Advancing Democracy Worldwide. *Afghanistan Presidential and Provincial Council Elections Election Observation Mission*. 2009. s. 3. Dostupné z: https://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_eo_report/afghanistans_2009_presidential_and_provincial_council_elections.pdf

⁵¹ AFGHANISTAN ANALYSTS NETWORK. *Afghanistan's 2019 Elections (30): Final results... and parallel governments?* Dostupné z: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/afghanistans-2019-elections-30-final-results-and-parallel-governments/>

stranami v konfliktu v rámci mezinárodního humanitárního práva. V neposlední řadě také kladla důraz na lidská práva a fyzickou integritu. Jak bylo zmíněno výše, stěžejním cílem UNAMA byla podpora míru a stability v Afghánistánu. Došlo k podpoře afghánské vlády, zabývala se bezpečnostními aspekty, monitoringem, analýzou a reportem o lidskoprávní a politické situaci, rozvojem společnosti, podporou demokratizace, koordinací humanitární pomoci apod. V rámci jakékoli podpory tamní společnosti byla působnost UNAMA úspěšná. Využívala mimo jiné rekonstrukci hospodářského a sociálního rozvoje ke stimulaci návratu vnitřně vysídlených osob. V Afghánistánu probíhaly řadu let ústavní reformy. Například ústava byla schválena v roce 2004, což vedlo k ustanovení prezidentského systému⁵², který kopíroval americký vzor. Koncepte ústavy vycházela z pera Afghánské ústavní komise v kooperaci s Bonnskou dohodou.⁵³ Taktéž během této mise došlo k uskutečnění řady voleb, které měly dobrou technickou odezvu, stejně jako vysokou účast.⁵⁴ Tato část mandátu splněna tedy byla. Avšak k vybudování pevné občanské společnosti nedošlo, naopak přetrvával centralismus, korupce, rozkol elit a hrozba Tálibánu. Tedy došlo spíše k částečnému splnění mandátu.

U jednotlivých indikátorů výše byla provedena analýza, na základě které lze zjistit, zda byly jednotlivé indikátory úspěšné, částečně úspěšné či neúspěšné. Tabulka 3 stručně shrnuje úspěšnost jednotlivých hodnotících indikátorů.

⁵² Prezident byl volen na období pěti let, kandidát měl být rodilým Afghánцем, bezúhonný. Vedle prezidentské funkce fungoval parlament (Národní rada), který byl rozdělen na horní a dolní komoru. Dolní Volesi Džirga, volena přímo, 249 členů, volebním systémem jediného nepřenositelného hlasu na 5 let, ženy tvořily nejméně jednu čtvrtinu křesel a Horní Mešeráno Džirga, volena nepřímo, 102 členů, volena smíšeným systémem, někteří členové byli voleni radami venkova a okresu, jmenování prezidentem. Vedle těchto institucí také fungoval Stera Mahkama, čili Nejvyšší soudní dvůr.

⁵³ Agreement On Provisional Arrangements In Afghanistan Pending The Re-Establishment Of Permanent Government Institutions. Bonn Agreement. 2001. Dostupné z: [https://ihl-databases.icrc.org/ihl-nat/a24d1cf3344e99934125673e00508142/4ef7a08878a00fe5c12571140032e471/\\$FILE/BONN%20A GREEMENT.pdf](https://ihl-databases.icrc.org/ihl-nat/a24d1cf3344e99934125673e00508142/4ef7a08878a00fe5c12571140032e471/$FILE/BONN%20A GREEMENT.pdf)

⁵⁴ KATZMAN, Kenneth. Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance. Congressional Research Service. 2015. s. 20-21. Dostupné z: <https://sgp.fas.org/crs/row/RS21922.pdf>

Tabulka č. 3: Hodnocení indikátorů úspěšnosti mise.

Indikátory vyhodnocující neúspěšnost mise UNAMA	
Zúčastněné strany: Mezinárodní společenství UNAMA Tálibán	neúspěch částečný úspěch úspěch
Repatriace uprchlíků	neúspěch
Omezení násilí a vyřešení konfliktu	neúspěch
DDR	úspěch
Volební participace	úspěch
Hodnocení mise z krátkodobého hlediska	částečný úspěch

ZÁVĚR

Cílem této studie bylo vyhodnocení úspěšnosti či neúspěšnosti mise UNAMA, a to na základě evaluačního rámce Paula Diehla a Daniela Druckmana, avšak upraveného na kontext afghánského prostředí. Jako výzkumný cíl textu byla stanovena identifikace příčin neúspěchu mise UNAMA. Působnost mezinárodního společenství lze hodnotit spíše jako neúspěch, jelikož k vybudování silné a stabilní společnosti nedošlo a spojenecké jednotky se musely z území stáhnout. UNAMA jako další aktér byl částečně úspěšný, jelikož nedošlo ke splnění všech bodů stanoveného mandátu, avšak role mise UNAMA nebyla rozhodně zanedbatelná. Samozřejmě hnutí Tálibán svůj vzestup bude hodnotit jako úspěch. Repatriace uprchlíků do společnosti úspěšná nebyla. Dle dostupných dat můžeme zjistit, že v okolních zemích se nachází až 2,5 milionu uprchlíků, a navíc se jejich počet neustále navyšuje. Ke snížení násilí a vyřešení konfliktu také nedošlo, jelikož sama organizace každoročně informovala o zvýšeném počtu zraněných a zabitých osob. V rámci programu DDR a na základě dostupných dokumentů lze říci, že byl tento bod úspěšný. Taktéž byla UNAMA úspěšná v průběhu volebního procesu. K volbám došlo, jejich proces byl hodnocen kladně, volební účast byla nad očekávání. Opět lze tento bod hodnotit úspěšně. Jak již bylo řečeno, k celkovému splnění mandátu nedošlo, pouze k některým bodům, tedy hodnocení z krátkodobého hlediska je částečný úspěch.

Je třeba dodat, že se společnost v posledních letech potýkala s vysokou mírou korupce, neefektivní vládou, či právě výskytem Tálibánu na území. To jsou věci, které mohou opticky jít proti zjištění studie a hodnocení výsledku mise v politické oblasti. Zde se ukazuje, že úspěch při organizaci voleb a zajištění volební účasti ještě neznamená efektivitu vlády a zamezení nežádoucích jevů typu korupce a nepotismu v ní. Navíc Tálibán využíval chyb, kterých se prezidentský režim dopouštěl. Primárně se jednalo o zmíněnou korupci, která byla protkaná napříč celou státní správou, a nepodařilo se ji

vymýtít. Hnutí také využilo nespokojenost občanů s politikou tamního prezidenta či přítomnosti zahraničních vojsk na území. Tálibán se proto velmi snadno se pasoval do role ochránce víry, tradice a hodnot, obránce proti vetřelcům. UNAMA by i nadále měla pravidelně a veřejně informovat o situaci místních obyvatel, menšin, zadržovaných osob, jejichž práva jsou porušována. Taktéž by měla podporovat úsilí o ochranu osob, mimo jiné monitorováním a podáváním zpráv o represích vůči lidem, kteří jsou spojeni s bývalou afghánskou vládou, zahraničními vládami a silami, které dříve sídlily v Afghánistánu, mediálními organizacemi a organizacemi pro lidská práva a dalšími organizacemi občanské společnosti. Na druhou stranu tato mise po celou dobu své působnosti čelila problémům se slabou vojenskou a policejní silou. I přesto, že byla tato instituce podporovaná ze strany Spojených států amerických, jednalo se o málo životaschopnou bojovou sílu. Jednak byla protkána korupcí, jednak trpěla nedostatkem podpory ze strany nejvyšších úrovní afghánské vlády. Když finální ofenzíva Tálibánu postupovala napříč zemí, afghánské jednotky byly nuceny opustit svá stanoviště kvůli nedostatku základních věcí, jako je jídlo a munice. Navíc chyběla vůle podporovat zkorumpovanou vládu v Kábulu. Působení v Afghánistánu svým způsobem připomíná počínání v Iráku, kde výsledkem postkonfliktní společnosti byl zkorumpovaný, represivní, sektářský režim. Ekonomika Afghánistánu byla dlouhé roky závislá na rozvojové pomoci ze zahraničí. Nyní je společnost otřesena a je v očekávání, kam bude budoucnost země směřovat. Banky nejsou funkční, hotovost se stává nedostupnou, měna kolabuje, ceny potravin šplhají vzhůru, energií je nedostatek, fyzická bezpečnost v důsledku působení dalších ozbrojených aktérů typu tzv. Islámského státu je neustále ohrožována. Další vývoj situace je v zemi je nejasný a nebude záviset jen na Tálibánu, ale také na regionálních mocnostech a globálních hráčích, stejně jako na přístupu mezinárodního společenství a humanitárních organizací.

