

Africká unie v konfliktech: od principu nevměšování k odpovědnosti za ochranu

Africká unie (AU) je mezinárodní organizací, sdružující všech 55 afrických států. Vznikla v roce 2002 přeměnou z Organizace africké jednoty (OAJ), protože ta nebyla schopna reagovat na výzvy konce 20. století v oblasti bezpečnosti a dodržování lidských práv. Článek se snaží odpovědět na otázku, jaké jsou možnosti AU v řešení konfliktů a jakou roli v těchto procesech sehrává Čína. Tato témata je možné zařadit do tematických okruhů Regiony světa a Společenské a hospodářské prostředí v rámci RVP.

Organizace africké jednoty a bezpečnostní výzvy v Africe

Organizace africké jednoty (OAJ), předchůdkyně Africké unie (AU), vznikla v roce 1963, kdy v Africe kulminoval dekolonizační proces. Nově vzniklé státy byly do značné míry motivovány myšlenkami panafricanismu¹, které prosazovali především ghan- ský prezident Kwame Nkrumah (obr. 2), guinejský Sékou Touré, anebo tanzanský prezident Julius Nyerere. Vzhledem k tomu, že se politickým repre- zentacím podařilo dosáhnout nezávislosti na ko- loniálních mocnostech, neslo se období počátku 60. let v Africe ve znamení optimismu a nadějí. První dekády po dekolonizaci však s sebou přinesly rovněž zklamání. Mnoho z nově nezávislých afrických států bylo uvrženo do chaosu, potýkalo se s vnitřní ne- stabilitou a konflikty, na které nebyla OAJ schopna efektivně reagovat.

Hlavním cílem OAJ bylo zabránit akcím ohro- žujícím mír v nově dekolonizovaných státech, které samy nebyly schopny zajistit svou existenci. Porušování míru však nebylo podrobno žádným sankcím vzhledem k tomu, že byla přijata zásada ne- vměšování do vnitřních záležitostí afrických států. Období počátku existence OAJ je charakteristické nedůvěrou vůči Radě bezpečnosti OSN, protože nově vzniklé státy odmítaly zasahování do afrických záležitostí ze strany bývalých koloniálních mocností a mezinárodních organizací, přestože na africkém kontinentu v období studené války probíhala řada zástupných konfliktů a evropské mocnosti se snažily udržet si vliv ve svých bývalých koloniích pomocí

podpory režimů, ale také nekoloniálních obchod- ních vztahů. Intervence ze strany OAJ se omezovaly pouze na řešení sporů mezi jednotlivými africkými státy se snahou o nalezení konsenzu. Aby se přede- šlo sporům o hranice mezi nově dekolonizovanými státy, byl přijat princip neporušitelnosti hranic (*uti possidetis*), které byly ustanoveny již v období kolo- nialismu (Badmus 2015; Williams 2007). Z pohledu na politickou mapu Afriky je zřejmé, že řada hranic mezi současnými státy má charakter geometrických linií, navržených bez znalostí sociální, etnické a po- litické situace území. Kvůli tomu vznikly obavy ze vzniku hnutí snažících se o odtržení (secesi), nebo naopak připojení (iredentu) oblastí v nově deko- lonizované Africe. Princip neporušitelnosti hranic byl poprvé navržen již v Chartě OAJ, ale plně byl zakotven v Rezoluci 16(1) jako výsledek Summitu OAJ v Káhiře v roce 1964. Tento přístup může být ilustrován např. podporou nigerijské vlády ze strany OAJ v potlačení Republiky Biafra, která vyhlásila ne- závislost na Nigérii v roce 1967. Na základě principu nevměšování do vnitřních záležitostí se pak OAJ od- mítala dlouhodobě angažovat v súdánské občanské válce (Williams 2007).

Od nevměšování do vnitřních záležitostí států k možnosti humanitární intervence

V 80. letech 20. století se OAJ pokusila o proaktivní přístup k řešení konfliktů na africkém kontinentu. Na začátku dekády byla vyslána první vojenská mise této organizace, která měla za úkol podílet se

Kateřina Ženková Rudincová

Technická univerzita v Liberci,
Fakulta přírodovědně-
-humanitní a pedagogická,
katedra geografie;
katerina.rudincova@tul.cz



OBR. 1 Budova Komise AU v Addis Abebě, dar čínské vlády AU, dokončena 26. 12. 2011. Foto: Kateřina Ženková Rudincová.

na řešení vnitrostátního konfliktu v Čadu². Tato mise však byla nakonec velkým debaklem vzhledem k nejasně definovanému mandátu a nedostatečným prostředkům (Sesay 1991). Neefektivita řešení konfliktů byla ze strany OAJ poprvé připuštěna v Deklaraci OAJ o mechanismech pro prevenci konfliktů, managementu a řešení, tzv. Káhirské deklaraci z roku 1993. Začal být kladen větší důraz na spolupráci s OSN a regionálními organizacemi a byl vytvořen speciální fond pro financování mírových operací. OAJ však nadále trvala na principu nevměšování do vnitřních záležitostí afrických států a jejich teritoriální integrity.

Zatímco od 60. let převládaly na africkém kontinentu války za nezávislost a mezistátní konflikty,

po skončení studené války začaly převažovat konflikty vnitrostátní se zapojením nestátních aktérů, některé z nich se znaky genocidy (Badmus 2015). Skutečným impulsem k přijetí proaktivního přístupu OAJ k řešení vnitrostátních konfliktů v Africe byla genocida ve Rwandě, která vypukla 6. dubna 1994. Během sta dní bylo v té době vyvražďeno na 800 000 Tutsiů ze strany Hutuů. Genocida nebyla ukončena díky zásahu mezinárodního společenství, ale díky intervenci Rwandské vlastenecké fronty pod vedením nynějšího prezidenta Rwandy Paula Kagameho. Rozčarování z neefektivity OAJ vedlo k přijetí řady opatření, která nakonec vyústila v ustanovení AU v roce 2002 na základě Deklarace ze Syrty, přijaté již o dva roky dříve. Organizace již do svých zakládajících dokumentů zakotvila možnost vojenské intervence AU v členských státech z humanitárních důvodů, především z důvodu probíhající genocidy nebo etnických čistek. V roce 2004 pak byla přijata společná Africká obranná a bezpečnostní politika, a o pět let později pak Deklarace o neústavních změnách vlády, na základě které je v určitých případech přípustná vojenská intervence AU ve členském státu (Alden 2014). I přesto jsou možnosti řešení konfliktů ze strany AU stále omezené, především z důvodu nedostatku finančních prostředků.

Bezpečnostní architektura AU a mírové mise

Dnešní bezpečnostní a mírová architektura v Africe spočívá na orgánech AU, především na Radě pro mír a bezpečnost (Peace and Security Council, PSC). Jejím úkolem je provádět preventivní diplomacii, vytvářet mírové mise a PSC je oprávněna také doporučit intervenci v členském státu (African Union 2017) v případě porušování lidských práv. Rada má patnáct členů, kteří jsou voleni podle regionálního klíče³, pět z nich na tříleté a deset na dvouleté období. Vojenské operace a další mírotvorné aktivity jsou financovány z mírového fondu. Prostředky z něj pocházejí z rozpočtu AU, od členských států, ale také od mezinárodních partnerů. Veškerá rozhodnutí PSC by měla být přijímána na základě konsenzu. Když je nemožné konsenzu dosáhnout, rozhoduje se v případě procedurálních záležitostí pomocí prosté většiny, v závažných případech pak pomocí dvoutřetinové většiny. Doposud byly AU schváleny a vyslány tři velké mírové mise – AMIB, AMIS, AMISOM, a několik menších (tab. 1). Největší kontingent byl vyslán do Somálska, které se potýká především s útoky teroristické islamistické organizace al-Šabáb.

Od roku 2007 byla přijata řada opatření na prohloubení spolupráce v oblasti míru a bezpečnosti mezi OSN a AU, jako např. podpora vytváření Africké mírové a bezpečnostní architektury (APSA), tedy orgánů AU, vzájemná setkávání členů RB OSN



OBR. 2 Socha ghanského prezidenta Kwame Nkrumaha před budovou Komise AU v Addis Abebě. Foto: Kateřina Ženková Rudincová.

TAB. 1 Mírové mise Africké unie

Zkratka	Země vyslání	Období	Počet vojáků	Hlavní cíl
AMIB (mise AU v Burundi)	Burundi	2003–2004	2 870	budování míru
MIOC (vojenská pozorovatelská mise AU v Komorách)	Komory	2004	41	zabezpečení volebního procesu
AMIS (mise AU v Súdánu)	Súdán	2004–2007	cca 7 000	udržování míru / ochrana civilistů
Zvláštní operační skupina Burundi	Burundi	2006	cca 750	ochrana VIP
AMISEC (mise AU pro podporu voleb v Komorách)	Komory	2006	1 260	pozorování voleb
AMISOM (mise AU v Somálsku)	Somálsko	od 2007	cca 22 000	ochrana vlády, boj proti povstalcům
MAES (volební a bezpečnostní asistenční mise AU v Komorách)	Komory	2007–2008	350	podpora voleb
Operace Demokracie v Komorách	Komory	2008	1 350 + 450 místních vojáků	donucení k rezignaci Mohameda Bacara v Anjouanu po volbách 2007
AU-RTF (regionální operační skupina pod vedením AU)	střední Afrika	2011–2017	3 085	boj proti povstalcům
MISCA (mezinárodní podpůrná mise pod vedením AU ve Středoafrické republice)	Středoafrická republika	2013–2014	5 097	udržování míru

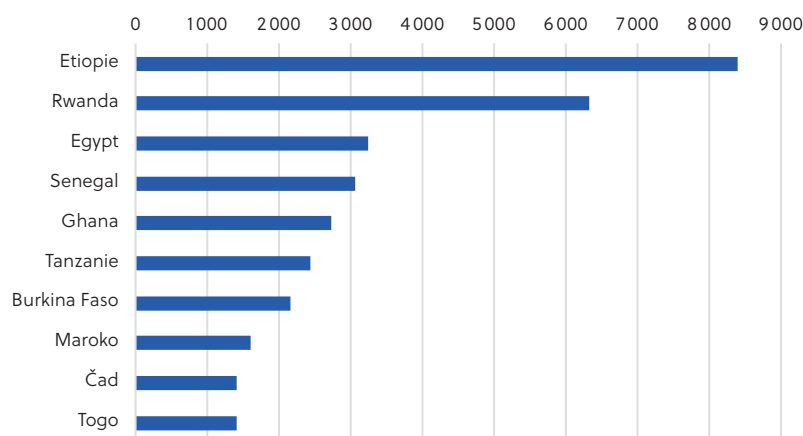
Zdroj dat: Peace and Security Council; MISCA; Boutellis, Williams 2013.

a AU PSC, nebo různá školení. Obě organizace si totiž uvědomují, že přestože AU působí jakožto politická autorita v oblasti míru a bezpečnosti v Africe, nedisponuje potřebnými materiálními a finančními kapacitami. Výsledky této spolupráce jsou např. logistická podpora mise AU v Somálsku (AMISOM) ze strany OSN, podpoření AU-RTF v boji proti Armádě Božího odporu (Lord's Resistance Army, LRA)⁴ ve střední Africe ze strany Rady bezpečnosti OSN, nebo schválení mandátu mise AFISMA (African-led International Support Mission in Mali) v roce 2012 (Boutellis, Williams 2013). Další možností spolupráce jsou také hybridní mise AU a OSN, z nichž první byla vytvořena v Súdánu pod zkratkou UNAMID (UN-AU Hybrid Mission in Darfur), vzhledem k tomu, že súdánská vláda odmítla nahrazení mise AMIS kontingenty OSN a trvala na zachování afrického charakteru mise (Boutellis, Williams 2013). V oblasti míru a bezpečnosti probíhá rovněž úzká spolupráce mezi AU a regionálními hospodářskými společenstvími (RECs), zejména s Hospodářským společenstvím západoafrických států (ECOWAS). Příkladem je společná iniciativa AU, ECOWAS a Rady bezpečnosti OSN v návaznosti na prezidentské volby v Gambii v prosinci 2016, ve kterých zvítězil opoziční kandidát Adama Barrow, a porazil tak dosavadního prezidenta Yahyu Jammeha, který v zemi vládl od roku 1994 a zpočtybním výsledků prosincových voleb uvedl zemi do krize. Vyústěním této spolupráce bylo vyslání stabilizační mise ECOWAS pod názvem ECOMIG do Gambie a poměrně poklidné předání moci nově zvolenému prezidentu Barrowovi.

Africké státy se rovněž často zapojují do již existujících mírových misí OSN (tab. 1). Mezi deseti státy, které vyslaly nejvíce vojáků a policistů do misí OSN v roce 2017, figuruje hned pět afrických zemí, přičemž Etiopie s 8 403 vyslanými vojáky je na samotném vrcholu pomyslného žebříčku (United Nations Peacekeeping 2017). Angažuje se především ve třech súdánských misích OSN, jmenovitě v Mírové misi OSN v Dárfúru (UNAMID), Prozatímních bezpečnostních silách OSN pro Abyei (UNISFA) a Mírové misi OSN v Jižním Súdánu (UNMISS), což do jisté míry odporuje snaze o nezapojování sousedních států do vnitrostátních konfliktů v jednotlivých zemích na africkém kontinentu.

Role Číny v afrických mírových misích

Zatímco dříve se v Africe angažovaly převážně bývalé koloniální mocnosti a v období studené války pak supervelmoci USA a SSSR, aktivní přístup Číny a dalších nově se v Africe angažujících států jako Indie, Turecko, Indonésie nebo Rusko je poměrně novým fenoménem. Role Číny v Africe je široce medializovaným tématem, především v oblasti ekonomické a obchodní. Kromě bilaterální spolupráce s africkými státy se Čína zaměřuje také na partnerství s mezinárodními a regionálními organizacemi na africkém kontinentu. Spolupráce Číny a AU může být ilustrována např. faktem, že čínská vláda financovala výstavbu nového ústředí Komise AU v etiopské Addis Abebě (obr. 1). Méně známé je však vzrůstající zapojení Číny do bezpečnostní a mírové agendy na africkém kontinentu, což může být vnímáno jakožto posun od čínské orientace výlučně



OBR. 3 Počet vojáků afrických zemí v mírových misích OSN (říjen 2017). Zdroj dat: United Nations Peacekeeping.

na ekonomické vztahy s africkými státy k více proaktivnímu přístupu (Debelo 2017).

Spolupráce Číny a afrických států v oblasti bezpečnosti započala v roce 2012, kdy bylo představeno Čínsko-africké partnerství pro spolupráci v oblasti míru a bezpečnosti jakožto součást Fóra pro čínsko-africkou spolupráci (FOCAC)⁵. Kromě angažování se v mírových operacích OSN na africkém kontinentu čínská vláda poskytuje finanční a materiální podporu operacím na udržení míru AU, např. mírové misi v Somálsku – AMISOM, nebo Súdánu – AMIS (Alden 2014), výcvik a technologie k boji proti pirátství a terorismu v Africe a podporuje instituce africké mírové a bezpečnostní architektury (Debelo 2017). Většina prostředků je však poskytována pomocí OSN, včetně zapojení čínských vojáků do mírových operací v Africe, např. v roce 2017 je vysláno v rámci mise UNMISS tisíc čínských vojáků, což je největší čínský kontingent v rámci misí OSN⁶, nebo pomocí bilaterálních ujednání s africkými státy.

Závěr

Africká mírová a bezpečnostní architektura prošla od počátku 60. let řadou změn. V současnosti je více schopná reagovat na bezpečnostní hrozby na africkém kontinentu mj. pomocí vyslání mírových kontingentů. Africké státy se také často zapojují do mírových misí OSN na kontinentu. Zajímavá je také podpora (politická, materiální i finanční) bezpečnostních mechanismů ze strany Číny. Nejen, že se Čína angažuje v mírových operacích OSN v Africe, ale také poskytuje prostředky pro mírové operace AU. Africká unie je však ve svých mírových snahách nadále limitována nedostatečnými materiálními a finančními zdroji, a také nedostatkem vůle k dosažení konsenzu a podpoře demokracie ze strany některých afrických lídrů, kteří se obávají intervencí ve svých vlastních zemích. Z tohoto důvodu jsou nadále, i přes dosažení jistých úspěchů, možnosti AU v oblasti vynucování dodržování lidských práv, zajištění bezpečnosti a míru poměrně omezené.

¹ Panafricanismus je ideologie, která vznikla na konci 19. století mezi příslušníky africké diaspory v USA a Karibiku. Jeho cílem je emancipace Afričanů, osvobození od koloniální nadvlády, africká jednota a řešení problémů přímo na africkém kontinentě (Rudincová 2015).

² Jednalo se o občanskou válku, ve které bojovaly jednotky prezidenta Felixe Mallouma z jihočadského etnika Sara proti Ozbrojeným silám severu (FAN) vedeným předsedou vlády Hissenem Habrem. Konflikt má jak etnický rozměr, tak také mezinárodní dimenzi vzhledem k zapojení Libye, která od roku 1972 okupovala Pásmo Aouzou.

³ V roce 2017 byly členy PSC AU tyto státy: za severní Afriku Alžírsko a Egypt; za západní Afriku Niger, Nigérie, Sierra Leone, Togo; za střední Afriku Burundi, Čad a Konžská republika; za jižní Afriku Botswana, JAR a Zambie; za východní Afriku pak Keňa, Rwanda, Uganda.

⁴ LRA je povstalecká skupina, založená na konci 80. let v Ugandě s cílem zřízení křesťanského teokratického státu. V současnosti je vedená Josephem Konyem a operuje také v Jižním Súdánu, Středoafrické republice a Konžské demokratické republice.

⁵ FOCAC je platformou pro politickou a ekonomickou spolupráci mezi Čínou a africkými státy. V roce 2011 byla přijata AU jako její plnohodnotný člen.

⁶ Další kontingenty vyslala Čína do misí OSN MINUSMA, MONUSCO, UNAMID a UNIFIL.

Literatura a zdroje dat

- ALDEN, C. (2014): Seeking security in Africa: China's evolving approach to the African Peace and Security Architecture. Norwegian Peacebuilding Resource Centre. <https://www.files.ethz.ch/isn/179664/357f0f6e29c92422ce98ce152a9e4819.pdf> (27. 11. 2017).
- BOUTELLIS, A., WILLIAMS, P. D. (2013): Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships. International Peace Institute. https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_rpt_peace_operations_revised.pdf (27. 11. 2017).
- BADMUS, I. A. (2015): The African Union's Role in Peacekeeping. Building on Lessons Learned from Security Operations. Palgrave Macmillan, New York.
- DEBELO, A. R. (2017): The African Union's Peace and Security Partnership with China. African Peacebuilding Network. https://s3.amazonaws.com/ssrc-cdn1/crmuploads/new_publication_3/%7BFBF81052-E975-E711-80C6-005056AB0BD9%7D.pdf (27. 11. 2017).
- SESAY, A. (1991): The Limits of Peace-Keeping by a Regional Organization: The OAU Peace-Keeping Force in Chad. The Journal of Conflict Studies, 11(1), 7–26.
- WILLIAMS, P. D. (2007): From Non-Intervention to Non-Indifference: The Origins and Development of the African Union's Security Culture. African Affairs, 106(423), 253–279.
- RUDINCOVÁ, K. (2015): Panafricanismus a ideologické kořeny Organizace africké jednoty. Nový Orient, 70(1), 34–40.
- African-led International Support Mission in Central Africa, MISCA. African Union. <http://misca.peaceau.org/en/page/110-about-misca> (27. 11. 2017).
- Peace and Security Council. African Union. <https://au.int/en/organs/psc> (27. 11. 2017).
- United Nations Peacekeeping. United Nations. <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> (27. 11. 2017).

Abstract

African Union in Conflicts: from the principle of non-interference to the responsibility to protect. The aim of this article is to evaluate the role of African Union in the conflict resolution process in contemporary Africa. The attention is paid to the evolution of the security policy from the principle of non-interference respected by the OAU to the more proactive approach of the AU. It introduces the security architecture in contemporary Africa, the role of African states in UN peacekeeping operations and the role of China in peacekeeping missions in Africa.



Subsaharská Afrika

Afrika snů a skutečností po 70 letech

Proměny Oranžské řeky

Zoo – místo geografického vzdělávání?

3

Tento soubor (článek) je vlastnictvím časopisu Geografické rozhledy a podléhá právní ochraně. ■ Vydavatel i nakladatel časopisu si vyhrazují právo článek zveřejňovat na webových stránkách a sociálních sítích časopisu za účelem propagace časopisu. ■ Dílo není určeno ke komerčnímu využití. Smí se šířit, pokud jsou korektně uvedeny údaje o autorovi, článku a jako zdroj citován časopis Geografické rozhledy.