

Poválečná obnova Afghánistánu – proměny vztahu vlády a nevládních organizací

ŠÁRKA WAISOVÁ

Post-conflict reconstruction: the changes in relations between government and non-governmental organizations

Abstract: Non-governmental organizations participate more than two decades on post-conflict reconstruction and peace-building. They participated on reconstruction of Bosnia and Herzegovina, Angola and Haiti. Existing experiences with post-conflict reconstruction shows that NGOs play a positive roles in the process. On the basis of analysis of post-conflict reconstruction in various countries the author thinks that the positive relationship between NGOs and governments by the post-conflict reconstruction and peace-building is weakening. Why after more than decade of successful evolution of relationship between NGOs and governments in the process of post-conflict reconstruction the skepticism about this relationship emerges? On the case study of post-conflict reconstruction of Afghanistan the possible answer will be offered.

Key words: Afghanistan, government, non-governmental organizations, peace-building, post-conflict reconstruction.

Poučeny neúspěchy a tragédiemi při intervencích na území bývalé Jugoslávie, v Somálsku, ve Rwandě, v Angole a v dalších zemích, přehodnotily mnohé vlády v průběhu 90. let 20. století svůj postoj k používání tradičních vojenských a diplomatických prostředků řešení ozbrojených konfliktů. Bylo zřejmé, že kapacity, autorita a schopnosti států a mezinárodních vládních organizací (dále jen INGOs) intervenovat v oblastech postižených rozsáhlými ozbrojenými konflikty jsou nedostatečné či přinejmenším omezené. Na toto zjištění reagovala většina států i mezinárodních organizací reformou svého přístupu k řešení ozbrojených konfliktů. Tato reforma zahrnovala za prvé změnu přístupu k intervenci jako takové, tedy k jejímu načasování a formě, a za druhé změnu přístupu k ukončení ozbrojeného konfliktu. Většina států akceptovala myšlenku, že včasný zásah zejména ve formě předcházení vypuknutí násilí, střednědobá až dlouhodobá přítomnost stabilizačních aktérů v postkonfliktní oblasti a podpora socioekonomického rozvoje válkou postižených společností přispívají k dlouhodobému udržení bezpečnosti. Významnými partnery při řešení ozbrojených konfliktů, především při předcházení vypuknutí násilí a při poválečné obnově, se staly nevládní organizace (dále jen NGOs).¹

Výsledkem tohoto procesu je růst počtu nevládních organizací,² které se chtějí podílet na bezpečnostně-rozvojových a rekonstrukčních aktivitách, i zesilující tlak na rozšíření počtu tematických oblastí otevřených aktivitám NGOs a zvýšení objemu financí distribuovaných jejich prostřednictvím.

Zatímco před rokem 1990 bylo partnerství mezi NGOs a vládou pozorováno s nedůvěrou, v devadesátých letech se stalo zcela běžnou záležitostí. Řada NGOs začala spolupracovat a vytvářet pevná partnerství s komerčními firmami – například CARE (*Cooperation for American Relief Everywhere*) uzavřela partnerskou dohodu s *Cable and Wireless*, Americký červený kříž s IBM a CNN a *China Foundation for Poverty Alleviation* a *Mercy Corps* s Nike (více například Cowe, 2004). NGOs tradičně ovlivňovaly politiku jako její kritici či lobbisté, avšak dnes se z nich stávají samostatní aktéři, na něž vlády a mezinárodní organizace přenášejí nejrůznější úkoly, včetně implementace projektů.³

I když mnozí tvůrci rozhodnutí zaujímají dosud v řadě oblastí k NGOs rezervovaný postoj, v mírotvorné, rekonstrukční, rozvojové a humanitární agendě byla pozitivní role NGOs široce akceptována. Mezinárodní nevládní organizace spolupracují s vládami a s mezinárodními organizacemi, v mnoha případech dokonce působí jako jejich kontraktori. Spolupráce vlád s NGOs vychází z představy, že nevládní organizace mají na lokální úrovni lepší logistické schopnosti než vlády a mezinárodní organizace, jsou efektivnější a požívají více důvěry místních obyvatel. Přenesení výkonu projektů na nevládní organizace navíc umožňuje vládám a mezinárodním organizacím snižovat náklady a rizika. K oblastem, kde se partnerství mezi vládami a nevládními organizacemi rozvíjí nejdynamičtěji, patří poválečná obnova. Nevládní organizace hrály významnou úlohu při rekonstrukci Bosny a Hercegoviny, Angoly, Východního Timoru, Haiti, Salvadoru i mnoha dalších zemí (*srovnej například Tongeren – Malin – Hellema – Verhoeven /eds./, 2005*).

Dosavadní zkušenosti s poválečnou obnovou většinu pozorovatelů vedou k závěru, že NGOs sehrávají při řešení konfliktů pozitivní úlohu. Takové směřování diskurzu řešení konfliktů je možné doložit jak množstvím teoretických prací,⁴ tak i politickými dokumenty.⁵ Na základě sledování a analýzy poválečné obnovy v několika zemích (v Bosně a Hercegovině, v Angole, v Afghánistánu a v Iráku – *srovnej Waisová, 2008*) jsem však dospěla k závěru, že původně kladný vztah vládních představitelů ke spolupráci s nevládními organizacemi při poválečné obnově pomalu slábne. Proč se po více než desetiletí poměrně úspěšného rozvoje spolupráce mezi vládami a nevládními organizacemi při postkonfliktní rekonstrukci objevuje skepse ohledně tohoto vztahu a role NGOs? Tento text nabídne čtenáři jednu z možných odpovědí na uvedenou otázku, a to prostřednictvím případové studie poválečné obnovy Afghánistánu.⁶

Za příčiny napjatého vztahu mezi afghánskou vládou a nevládními organizacemi lze podle mého názoru považovat: 1) erozi neutrální role NGOs, k níž přispěla jejich spolupráce s provinčními rekonstrukčními týmy a s koaličními ozbrojenými silami; 2) kritiku, které nevládní organizace podrobují vládu; 3) obavy afghánské vlády z toho, že NGOs mají kapacitu a zdroje, které státním úřadům chybějí, a vládní úřady mají jen málo možností ovlivňovat či kontrolovat činnost NGOs. Vláda se obává, že by působení NGOs mohlo oslabit její i tak vratké postavení a pomoci protivládním skupinám získat moc.

Případová studie začíná krátkým historickým exkurzem, který představí působení NGOs v Afghánistánu v 80. letech 20. století a po nástupu Tálibánu. Tato historizující kapitola je podstatná zejména proto, že dějinná zkušenost Afghánců s činností nevládních organizací významně ovlivnila jejich nynější percepci NGOs a jejich aktivit. Ve druhé části případové studie pak bude čtenář seznámen s průběhem postkonfliktní rekonstrukce Afghánistánu po pádu režimu Tálibánu, přičemž pozornost bude zaměřena především na činnost mezinárodních nevládních organizací a na jejich vztah s afghánskou vládou.

PŮSOBENÍ NGOS V AFGHÁNISTÁNU V 80. LETECH 20. STOLETÍ A PO NÁSTUPU TÁLIBÁNU: POLITIZACE ČINNOSTI NGOS

Afghánská společnost má s působením NGOs mnohaleté zkušenosti, neboť humanitární a rozvojové mezinárodní nevládní organizace působily v zemi od počátku 80. let 20. století. Jejich činnost se soustředila především na pomoc osobám, které opouštěly své domovy v souvislosti se sovětskou intervencí a s nepokoji v zemi. Domácí i mezinárodní ne-

vládní organizace byly dlouhou dobu hlavními poskytovateli humanitární pomoci a zdravotní péče v uprchlických táborech. Poté, co se ke konci osmdesátých let ze země z politických a bezpečnostních důvodů stáhly agentury OSN, zůstaly nevládní organizace jedinými poskytovateli pomoci (*A Joint Evaluation, 2005*).

Specifická politická situace v Afghánistánu, která mimo jiné souvisela s probíhajícím konfliktem Východ – Západ, měla na činnost mezinárodních nevládních organizací neblahý vliv, který se projevil politizací humanitární a rozvojové pomoci. Na následujících řádcích se krátce pokusím shrnout, jak k politizaci činnosti nevládních organizací došlo a jaký měla později vliv při poválečné obnově země na vztah vlády a nevládních organizací.

Na území Afghánistánu a okolních zemí, především Pákistánu, působilo od počátku 80. let 20. století více než 200 mezinárodních nevládních organizací, které poté, co se invaze Sovětského svazu do Afghánistánu změnila ve vleklou poziciční válku a v občanský konflikt, pomáhaly uprchlíkům a vnitřně vysídleným osobám (*Baitenmann, 1990, s. 62; The Library of Congress, S. l.*). NGOs organizovaly a vykonávaly jak přímou terénní práci na afghánském území a na afghánsko-pákistánských hranicích, tak i mezinárodní advokační a lobbistické kampaně, jejichž cílem bylo ukončení války v zemi. Afghánským uprchlíkům pomáhaly také pákistánské úřady, Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a americká vláda. Během první poloviny osmdesátých let však všichni tři zmínění aktéři změnilí strategie a svou podporu afghánským uprchlíkům a vysídleným osobám začali poskytovat prostřednictvím nevládních organizací. Americkou strategii působení v Afghánistánu prostřednictvím NGOs schválil Kongres v roce 1980 (*Baitenmann, 1990, s. 69*). K NGOs, které získávaly finanční zdroje od americké vlády a implementovaly vládní projekty, patřily například CARE, *Catholic Relief Services, Church World Services, International Rescue Committee* a Armáda spásy (*viz internetové stránky uvede-ných organizací*).

Nevládní organizace poskytovaly v Afghánistánu humanitární pomoc, později pak realizovaly rovněž rozvojové projekty. Na rozdíl od OSN, která své projekty uskutečňovala ve všech okolních zemích a ve všech afghánských provinciích, NGOs soustředily své aktivity jen do některých oblastí, a to většinou do těch, které považovaly za relativně bezpečné a kde byla alespoň základní infrastruktura, umožňující distribuci pomoci. Bezpečnost pracovníků NGOs na afghánském území zajišťovali za úplatu jednotliví polní velitelé (*Baitenmann, 1990, s. 66 a následující*). NGOs se postupně staly významnými kanály, jejichž prostřednictvím plynuly polním velitelům materiální i finanční zdroje z USA a z dalších západních zemí. Od poloviny osmdesátých let pak americké i západoevropské nevládní organizace (britská *Afghanaid*, francouzská *Afrane* a další) spolupracovaly se Severní aliancí, které dodávaly potraviny, zdravotní materiál i další zdroje. Ke konci osmdesátých let NGOs spolupracovaly již přímo s polními veliteli, neboť struktury Severní aliance byly zkorumpované a NGOs distribuci zdrojů přes ni přestaly považovat za efektivní.

Působení NGOs v Afghánistánu i přeshraniční působení NGOs mezi Pákistánem a Afghánistánem bylo po celá osmdesátá léta ilegální, neboť v Afghánistánu byly existence a činnost NGOs zakázány (*The International Rescue Committee, S. l.*). Navíc Pákistán hranice mezi oběma zeměmi uzavřel. Činnost v ilegalitě činila NGOs plně závislými na korupci pákistánské policie a místních úředníků, kteří zavírali oči před neoprávněným přechodem hranic (včetně převozu materiálu a peněz), a na afghánských polních velitelích. Pákistánská vláda se snažila udržet si nad činností NGOs na svém území kontrolu. Za tímto účelem vydávala registrace pro působení NGOs a určovala, které projekty mohou vykonávat a v kterých destinacích (*Monshipouri, 2003*).

K politizaci působení nevládních organizací v Afghánistánu a k erozi neutrální role NGOs přispěly také advokační nevládní organizace (například *United States Council for World Freedom* nebo *Committee for a Free Afghanistan*), (*Baitenmann, 1990, s. 79*), které pocházely z USA a ze zemí západní Evropy. Tyto organizace sice na mezinárodním hřišti há-

jily zájmy uprchlíků a vnitřně vysídlených osob, ale vystupovaly také proti Sovětskému svazu a komunistické Afghánistánu. Jejich působení pak bylo vnímáno jako součást strategie zatlačování komunismu.

Když se v souvislosti s nástupem Tálibánu stáhly z Afghánistánu agentury OSN a humanitární a rozvojovou pomoc omezily i další mezinárodní organizace, zůstaly NGOs jedinými poskytovateli pomoci v zemi. Situace nevládních organizací byla však velmi komplikovaná, neboť režim Tálibánu jejich činnost systematicky potíral. Zakázal například činnost rozvojových organizací a v zemi mohly působit jen humanitární organizace (*A Joint Evaluation, 2005*). Během následujících let vyhostil Tálibán ze země většinu zahraničních pracovníků NGOs a jejich domácí zaměstnance pronásledoval. Mnoho nevládních organizací se nakonec pod vlivem represí či na protest proti režimu stáhlo ze země samo (*Monshipouri, 2003, s. 140*). Navzdory těmto nepříznivým podmínkám zůstaly mezinárodní nevládní organizace dlouho dobu hybnou silou humanitární pomoci v zemi, přičemž pod humanitární agendou bylo skryto úplně vše, včetně poválečné obnovy a vzdělání (*A Joint Evaluation, 2005*). V roce 1994 bylo působení zahraničních NGOs v zemi zakázáno. Do roku 1998 se tálibánské vládě podařilo vyhostit, vytlačit či odradit většinu mezinárodních nevládních organizací, snad s výjimkou islámských charit (*Kohlmann, 2006*).

Zkušenost afghánské společnosti s působením NGOs v období občanské války na pozadí konfliktu Východ – Západ výrazně ovlivnila formování vztahu Karzáiho vlády a Afghánců k nevládním organizacím. Jak bude ukázáno níže, od roku 2001 postupně klesala vstřícnost afghánského obyvatelstva i vládních představitelů vůči NGOs a jejich zahraničním pracovníkům. Zatímco strach afghánského obyvatelstva z působení NGOs byl spíše iracionální a nábožensky motivovaný (působení NGOs bylo interpretováno jako západní expanzionismus a vychytralý způsob ovládnutí afghánské společnosti), obavy vlády vycházely ze strachu z „podvratného“ a protivládního působení NGOs. Vládní představitelé se obávali spojení NGOs s místními veliteli v oblastech, které vláda nebyla schopna kontrolovat, což by vedlo k tomu, že by zdroje určené oficiálně na obnovu země směřovaly do rukou protivládních skupin.

POVÁLEČNÁ OBNOVA AFGHÁNISTÁNU

Po pádu režimu Tálibánu v listopadu 2001 se Afghánistánu dostalo příležitosti ukončit několik desetiletí trvající boje a obnovit život státu a společnosti. Mezinárodní společenství bylo obnově země nakloněno, a proto mobilizovalo významný objem zdrojů a sil pro poválečnou obnovu a budování míru v zemi. Afghánistán se tak stal dosud největším světovým příjemcem rozvojové pomoci a podpory.⁷ Poválečná obnova země postupuje však velmi pomalu, neboť základní předpoklad poválečné obnovy a budování míru – ukončení konfliktu – není splněn a boje v některých oblastech země stále pokračují. Afghánistán se podle některých pozorovatelů postupně stává černou dírou, v níž mizí miliardy bez významnějšího pozitivního dopadu na život obyvatel a na stabilitu státních institucí⁸ (*Olson, 2006; Mojumdar, 2006*).

Po zkušenostech z bývalé Jugoslávie, ze Somálska, z Angoly, z Východního Timoru a z dalších zemí bylo zřejmé, že podmínkou poválečné obnovy Afghánistánu a budování míru v zemi je definitivní ukončení ozbrojených bojů, obnovení právního státu a demokratické vlády, dlouhodobé zlepšení bezpečnosti i ekonomické situace obyvatel a vytvoření legitimní a fungující vlády. Dlouholetý konflikt oslabil afghánské státní instituce natolik, že v jednotlivých regionech země vykonávaly legislativní, exekutivní i soudní funkce kmenové struktury. Obnova centrální afghánské vlády a fungujícího státu vyžadovala proto zapojení místních „vlád“, včetně lokálních vůdců tak, aby byla od nejnižších úrovní společnosti podložena legitimita centrální vlády a široké skupiny obyvatel uznávaly její autoritu.

Poválečná obnova Afghánistánu a budování míru byly zahájeny v listopadu 2001 po vstupu amerických intervenčních sil do země a po obsazení Kábulu. Na přelomu listopadu a prosince 2001 se ve Washingtonu sešla první dárcovská konference,⁹ která vytvoři-

la Řídící skupinu pro rekonstrukci Afghánistánu (*Afghanistan Reconstruction Steering Group – ARSG*). Na sklonku roku 2001 byl pod patronátem Rozvojového programu OSN (*United Nations Development Programme – UNDP*) vytvořen Fond afghánské prozatímní vlády (*Afghanistan Interim Authority Fund – AIAF*), který měl fungovat jako kanál pro finanční dary na podporu ustavení přechodných státních institucí (*The Final Report on the Afghan Interim Authority Fund, 2003*). AIAF byl později restrukturalizován a přejmenován na Afghánský rekonstrukční nadační fond (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund – ARTF*). ARTF začal plně fungovat v květnu 2002 pod multilaterální garancí Světové banky, Asijské rozvojové banky, Islámské rozvojové banky a UNDP (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund, S. l.*). Jeho prostřednictvím je financován například Program národní solidarity. Cílem tohoto programu je obnova lokální infrastruktury za přímé účasti místních společenství.¹⁰ Vedle ARTF byl z iniciativy UNDP vytvořen speciální Nadační fond na podporu obnovení právního státu a pořádku. Z tohoto fondu měly být pokryty projekty v oblasti bezpečnostní rekonstrukce, a to jak vojenské, tak i civilní.

Na počátku prosince 2001 došlo v Bonnu k dohodě mezi afghánskými opozičními skupinami o vytvoření afghánské dočasné vlády.¹¹ Na základě této dohody bylo v následujících měsících připraveno setkání Loja Džirgy, tradičního shromáždění afghánských kmenových vůdců. Na jejím prvním setkání v červnu 2002 byla vytvořena afghánská prozatímní vláda pod vedením Hamída Karzáiho.

Na washingtonskou konferenci navázala v lednu 2002 dárcovská konference v Tokiu. Jejími účastníky byly vlády mnoha států, mezinárodní organizace (Asijská rozvojová banka, UNDP, skupina Světové banky) a nevládní organizace. Na tokijské konferenci byly stanoveny základní priority poválečné obnovy Afghánistánu, konkrétně zlepšení životních podmínek afghánského obyvatelstva, obnova infrastruktury, odminování a podpora zemědělské produkce, včetně zajištění základních potravin (*The Ministry of Foreign Affairs of Japan, S. l.*). Zatím poslední významnou dárcovskou konferencí byla bonnská dárcovská konference, která proběhla v roce 2004. V souladu s výsledky tokijské konference a ve snaze koordinovat přicházející zdroje určené na poválečnou obnovu země vytvořila prozatímní vláda Koordináční úřad pro pomoc Afghánistánu (*Afghan Assistance Coordination Authority – AACA*). AACA uzavírá a schvaluje veškeré kontrakty o poskytnutí pomoci mezi afghánskými vládními úřady a zahraničními dárci a vytváří národní plány rozvoje. AACA zůstal centrem koordinace poválečné obnovy Afghánistánu i po volbách v roce 2005 a po nástupu nové vlády (*Brynen, 2005, s. 234–237*).

Koordinace pomoci při poválečné obnově země je velmi obtížná kvůli nepřehlednosti situace a množství státních i nestátních aktérů, kteří se podílejí na poválečné obnově a na budování míru. Na území Afghánistánu působí stovky mezinárodních a národních NGOs, provinční rekonstrukční týmy, mise Trvalá svoboda (*Enduring Freedom*) a mise ISAF (*International Security Assistance Force*), pracovní týmy mezinárodních organizací a vládní rekonstrukční týmy, Asistenční mise OSN v Afghánistánu (UNAMA), která zahrnuje činnost Úřadu OSN pro koordinaci humanitárních vztahů a Zvláštní misi OSN v Afghánistánu (UNSMA), a dárcovské vlády.

Jedním z posledních pokusů lépe zkoordinovat poskytování pomoci pro poválečnou obnovu je projekt *Afghanistan Compact*, který byl vytvořen v lednu 2006.¹² Tento plán byl přijat afghánskou vládou a dárci s cílem přesměrovat větší množství zdrojů do rukou afghánské vlády.¹³ Ustanovení zmíněného plánu mají však nezávaznou podobu a je pouze na dárcích, zda budou jeho pravidla dodržovat (*Olson, 2006, s. 6*). Koordinace projektů poválečné obnovy realizovaných mezinárodními a národními NGOs probíhá od roku 2006 na bázi několika národních a mezinárodních platforem NGOs (viz níže).

Z uvedené se může zdát, že poválečná obnova Afghánistánu a budování míru v zemi je fungujícím procesem. Praxe obnovy země však ukazuje, že ačkoli se aktérům poválečné obnovy podařilo vyvarovat se mnoha chyb, jichž se mezinárodní společenství dopouštělo v jiných zemích po celá 90. léta 20. století, obnova Afghánistánu nenaplnuje očekávané

výsledky. Navzdory předpokladům a zkušenostem z jiných zemí se jako nejproblematickejší při poválečné obnově jeví účast nevládních organizací.

NGOS JAKO AKTÉŘI POVÁLEČNÉ OBNOVY AFGHÁNISTÁNU

K návratu nevládních organizací do Afghánistánu došlo po pádu Tálibánu v roce 2001. Většina mezinárodních i domácích nevládních organizací působících v zemi se soustředí na poválečnou obnovu země, na podporu rozvoje, konkrétně na zlepšení zdravotní péče a na rozšíření její dostupnosti pro všechny obyvatele země, na odminování, na obnovu vzdělávacího systému, včetně jeho infrastruktury, na zajištění potravinové bezpečnosti (tedy na výstavbu zavlažovacích systémů, na obnovu zemědělské produkce a podobně), na rehabilitaci politických vězňů, na demilitarizaci, demobilizaci a reintegraci bývalých bojovníků, na podporu lidských práv, na pomoc ženám a na podporu jejich práv. Některá z uvedených témat s poválečnou obnovou souvisejí přímo (odminování, demilitarizace, demobilizace a reintegrace, obnova vzdělávacího systému), jiné oblasti souvisejí s postkonfliktní rekonstrukcí nepřímo (otázka dodržování lidských a zejména ženských práv, potravinová bezpečnost), ale významně ovlivňují její úspěch a udržitelnost.

K nevládním organizacím, které v současnosti působí při poválečné obnově Afghánistánu, patří například CARE, Oxfam, *Danish Committee for Assistance to Afghan Refugees*, *Handicap International*, Mezinárodní výbor Červeného kříže, Lékaři bez hranic, *Help The Afghan Children*, *Mercy Corps*, *Norwegian Church Aid*, *Swedish Committee for Afghanistan* a *Save the Children*. Zmíněné NGOs podporují především rozvoj místních společenství, posílení občanské společnosti, ochranu lidských práv, obnovu zdravotnictví a školství, reintegraci bývalých bojovníků, uprchlíků a vnitřně přesídlených osob, odminování a pomoc obětem nášlapných min a výcvik představitelů státní správy a samosprávy při řešení konfliktů (*srovnej například Atmar – Goodham, 2002, s. 123–125 či internetové prezentace jednotlivých nevládních organizací*). V mnoha částech země jsou pak NGOs jediným legálním zaměstnavatelem a mnohde i jediným poskytovatelem potravin, léků či sociální pomoci (*A Joint Evaluation, 2005*).

Ačkoli je součinnost mezi státními i nestátními aktéry mimořádně vysoká, základní organizace obnovy země zůstala rozdělena, respektive odděleně organizována, a to na jedné straně mezinárodními organizacemi a afghánskou vládou a na druhé straně mezinárodními nevládními organizacemi. V rámci mezinárodně schváleného programu (ke schválení došlo na bonnské dárcovské konferenci v roce 2004 /*Auswärtiges Amt, S. I.*) bezpečnostní i civilní obnovy Afghánistánu jsou hlavním organizačním rámcem obnovy tzv. provinční rekonstrukční týmy. Rekonstrukční týmy v Afghánistánu začaly působit až po zajištění elementární bezpečnosti civilních pracovníků, tedy v průběhu mise Trvalá svoboda a po zahájení mise ISAF. V současné době působí na území čtyřiatřiceti afghánských provincií více než dvacet rekonstrukčních týmů.¹⁴ Tyto týmy jsou složeny jak z vojenských, tak i civilních pracovníků.¹⁵ Civilní pracovníci pocházejí z řad mezinárodních diplomatů, pracovníků mezinárodních organizací, vládních rozvojových agentur a afghánského Ministerstva vnitra.

Jednotlivé rekonstrukční týmy postupují autonomně. Svou činnost sice koordinují s ostatními týmy, ale organizační strukturu, strukturu projektů a implementující partnery si vybírají samostatně a bez ohledu na ostatní týmy. Tato poměrně vysoká nezávislost provinčních rekonstrukčních týmů vedla k tomu, že se jejich vnitřní organizační a projektová struktura významně liší. Zatímco některé týmy (především ty, které jsou vedené americkými silami) neoddelují činnost vojenských a civilních pracovníků ani vojenské a civilní projekty, včetně označení pracovníků, které by umožňovalo rozlišit vojáky a civilisty (*Perito, 2005*), další rekonstrukční týmy (například vedené německými silami) vojenské i civilní aspekty rekonstrukce striktně oddělují, včetně odlišení vojenských a civilních pracovníků pomocí oblečení a dalších patrných znaků (například používání určitých barev na oblečení a na automobilech), (*Dziedzic – Seidl, 2005, s. 4*).

Ačkoli mezinárodní i afghánské NGOs od roku 2002 kritizovaly strukturu a fungování (kvalitu a účinnost) rekonstrukčních týmů¹⁶ (*srovnej například Jelinek, 2006*), staly se jejich hlavními partnery při implementaci rekonstrukčních projektů. Vzhledem k charakteru rekonstrukčních týmů a NGOs byla jejich spolupráce nevyrovnaná (*srovnej dále*) a běžně docházelo ke zdvojování projektů (*Barker, 2004*). V roce 2004 působilo na území Afghánistánu více než dva tisíce místních a mezinárodních NGOs (odhadovaný počet mezinárodních NGOs byl v roce 2004 více než 300 (*Starr, 2006; Saeed, 2004*)), které se soustředily na oblast snižování chudoby, rozšíření přístupu ke vzdělání, obnovu infrastruktury (především cest, škol a zdravotnických zařízení), odminování a zlepšení přístupu k základní zdravotní péči. Nevládní organizace působily však jen v bezpečných oblastech, což znamená, že většina provincií Afghánistánu zůstávala bez pomoci. Činnost nevládních organizací se začala teritoriálně rozšiřovat až poté, co byly v zemi nasazeny první provinční rekonstrukční týmy, které mimo jiné zajišťovaly ochranu pracovníků mezinárodních nevládních organizací.¹⁷ Ačkoli se bezpečnostní situace významně zlepšila, i dnes patří Afghánistán k nejnebezpečnějším místům světa (následuje Angola, Demokratická republika Kongo, Irák, Somálsko, Súdán a Libérie), kde ročně umírá největší počet humanitárních pracovníků (*NGO Insecurity in Afghanistan, 2005; Stoddard, 2007*). Poté, co bylo v roce 2005 a 2006 zavražděno či uneseno několik pracovníků NGOs, začaly se mezinárodní NGOs stahovat do bezpečných oblastí země a v nebezpečných provinciích byly rekonstrukční projekty ukončeny či pozastaveny (*ACBAR Brief to UN Security Council on the Situation in Afghanistan, 2006*).

Těsně po zahájení poválečné obnovy země, tedy v zimě roku 2001, byly v Afghánistánu nevládní organizace vítány. Od roku 2002 však postupně docházelo ke zhoršování vztahu a k poklesu důvěry mezi Afghánci a nevládními organizacemi. Ke střetům mezi afghánskou vládou a NGOs a k ochlazení jejich vzájemného vztahu docházelo zejména tehdy, pokud představitelé NGOs upozorňovali na zkorumpovanost a neefektivnost státní správy a deklarovali ji jako překážku obnovy země (*Jelinek, 2006*). Napjatý vztah mezi vládou a NGOs potvrzuje i chování vládních představitelů v souvislosti s několika ozbrojenými útoky na zaměstnance NGOs. Vládní představitelé deklarovali, že útokům na zahraniční pracovníky NGOs nelze zabránit, neboť obyvatelstvo dobře vycítilo, že nevládní organizace Afghánistánu příliš nepomáhají (*prohlášení ministra Ramzana Bašara Dósta, citováno dle Saeed, 2004*).

Kritická vyjádření NGOs, směřující k centrální vládě i k místní správě, vedla k tomu, že afghánští představitelé přestali NGOs chápat jako partnery a deklarovali, že v jejich činnost nemají důvěru (*Jelinek, 2006*). Ke zhoršování vztahu mezi vládou a mezinárodními NGOs přispělo ochlazení vztahu mezi nevládními organizacemi a místním obyvatelstvem, především v rurálních oblastech. To není schopno rozlišovat NGOs a agentury OSN či pracovníky rekonstrukčních týmů (pro všechny je používáno označení *muzzesi /organizace/*), (*A Joint Evaluation, 2005, s. 153*), přičemž NGOs jsou považovány za reprezentanty západních (či amerických) hodnot. Afghánské obyvatelstvo nahlíží na jejich působení, prosazující například větší demokratizaci a liberalizaci či emancipaci žen, jako na škodlivé pro obnovu afghánské identity a pro udržení tradičních afghánských hodnot.

Nechuť místních obyvatel vůči NGOs byla v některých provinciích posilována činností provinčních rekonstrukčních týmů a jejich rozdílným přístupem k poválečné obnově. Zatímco projekty NGOs jsou zaměřeny na střednědobou až dlouhodobou perspektivu obnovy a udržitelnost projektů, projekty provinčních rekonstrukčních týmů byly orientovány spíše na okamžitý efekt. Tak například při poskytování mikropůjček vyžadovaly nevládní organizace pětiprocentní až desetiprocentní finanční spoluúčast obyvatelstva, aby zajistily jeho spolupodpovědnost za probíhající projekty, rekonstrukční týmy žádnou spoluúčast nevyžadovaly a poskytovaly finanční zdroje bez jakýchkoli závazků příjemců. Rekonstrukční týmy tak byly pochopitelně mezi afghánským obyvatelstvem populárnější a podmínky NGOs byly místními představiteli kritizovány jako diskriminující a vyděračské¹⁸

(Olson, 2006, s. 17). Nevládním organizacím jsou vytýkány (a to jak vládními představiteli, tak i obyvatelstvem) vysoké mzdy, „nadstandardní“ životní podmínky a elitářství (Jelinek, 2006; Frandsen, 2003).

Ke zhoršení reputace NGOs v očích Afghánců přispělo i to, že u mnoha rekonstrukčních týmů nebyla oddělena činnost vojenských a civilních pracovníků a NGOs byly hlavními implementujícími partnery týmů. Pracovníci rekonstrukčních týmů mnohdy používali stejné vybavení (včetně výstroje a automobilů) jako pracovníci NGOs a afghánské obyvatelstvo nebylo schopno rozlišit, kteří pracovníci a projekty reprezentují NGOs a kteří intervenční síly, zejména USA a NATO (Dziedzic – Seidl, 2005, s. 6; Stoddard, 2007; Barker, 2004). Nedůvěra vůči NGOs rostla spolu s protiamerickými náladami v zemi a s kritickými prohlášeními představitelů afghánské vlády. Tento odpor posilovaly samy nevládní organizace, které upozorňovaly na tlak amerických sil na nevládní organizace.¹⁹

Specifickým způsobem se pak vyvíjel vztah mezinárodních NGOs a centrální afghánské vlády. Vláda zaujímá k nevládním organizacím ambivalentní postoj, kdy na jedné straně věděla, že bez jejich pomoci jen stěží může realizovat například odminovací programy, na druhé straně však deklarovala, že působení NGOs oslabuje autoritu místní správy i samotné vlády. Postupně začala přijímat nejrůznější opatření pro omezení činnosti NGOs (srovnej například Jelinek, 2006) a vyvíjet nátlak na mezinárodní společenství, aby zdroje určené na obnovu Afghánistánu byly uloženy u afghánské vlády jako reprezentanta suverénního státu.²⁰ Vláda by zdroje dále převáděla na mezinárodní i domácí NGOs, což by jí umožnilo alespoň částečně ovlivňovat jejich aktivity.

Napjatý vztah mezi NGOs a afghánskou vládou se odrazil i při budování právního prostředí. V roce 2002 vytvořila vláda mezirezortní výbor, jehož úkolem bylo revidovat právní úpravy a podmínky působení NGOs na afghánském území. Výbor připravil návrh nového zákona o NGOs, který byl pro nevládní organizace značně nevýhodný. Tento návrh však vláda nakonec vůbec neprojednávala (Saito, 2006). K dalšímu zhoršení vztahu mezi NGOs a vládou došlo na podzim roku 2004, kdy se vláda vrátila k přípravě zákona upravujícího činnost nevládních organizací. Někteří reprezentanti Karzáiho vlády, především ministr pro plánování²¹ Ramzan Bašar Dóst (Ramazan Bashardoust), deklarovali na několika mezinárodních konferencích i v rámci OSN, že mezinárodní i místní NGOs jsou při realizaci humanitárních a rekonstrukčních programů velmi neefektivní. Dóst následně vládě navrhl snížit počet mezinárodních NGOs působících v zemi, a to pomocí nového zákona, který by nařizoval reregistraci NGOs (Saeed, 2004). Klíčovým ustanovením nové právní úpravy byl zákaz realizace takových rekonstrukčních projektů, které by přinášely nevládním organizacím jakýkoli zisk. Ustanovení nové právní úpravy mělo podle Dósta názoru omezit výdaje NGOs na zajištění vlastní infrastruktury, například omezit možnost nákupu automobilů. Podle údajů afghánské vlády prý až 20 % prostředků určených na rekonstrukci Afghánistánu používaly NGOs k vlastnímu obohacení. Jedním ze způsobů obohacení byla podle vládních úřadů výplata neadekvátně vysokých mezd. To podle Dósta mimo jiné vedlo k tomu, že kvalifikovaní pracovníci opouštěli státní službu a nechávali se zaměstnávat mezinárodními NGOs (Saeed, 2004; Jelinek, 2006). Dóstův návrh se týkal reregistrace téměř dvou tisíc organizací. Karzáiho vláda návrh nakonec odmítla, Dóst byl donucen k rezignaci a Ministerstvo pro plánování bylo začleněno do Ministerstva hospodářství (Saito, 2006).

Nicméně ani po Dóstově rezignaci se vládní názor na působení NGOs příliš nezměnil. Na podzim roku 2004 vláda vyhlásila moratorium na registraci nových NGOs a podle nově přijatého zákona byla zrušena registrace 1935 nevládních organizací z celkového počtu 2350 registrovaných (Mojumdar, 2006).

V dubnu 2005 byl prezidentem pověřen ministr hospodářství Mir Mohammed Amin Farhang, aby připravil novou právní úpravu působení NGOs. Nový zákon o místních a mezinárodních nevládních organizacích vstoupil v platnost v červnu 2005.²² Ačkoli byl nově navrhovaný zákon pro NGOs značně nevýhodný²³ a vláda byla velmi neústupná

v jednáních o ustanovení zákona, nevládním organizacím se podařilo prosadit jednu významnou změnu oproti původnímu návrhu – terminologické a faktické oddělení nevládních organizací od soukromého sektoru (*Olson, 2006, s. 20*).²⁴ Předchozí právní úprava totiž nerozlišovala soukromé firmy od nevládních organizací (ty dokonce explicitně nazývala součástí soukromého sektoru), což firmám umožnilo registrovat se jako nevládní organizace a využívat daňových úlev určených pro NGOs (*Moore, 2005*). Toto smíšení firm a nevládních neziskových organizací rovněž nezanedbatelně přispělo k erozi pověsti NGOs. Když pak na začátku roku 2006 začala reregistrace nevládních organizací, byly na získ orientované soukromé firmy z nového registru zcela vyloučeny.

Většina vlád i mezinárodních organizací ponechala restriktivní postup afghánské vlády vůči nevládním organizacím bez výraznější kritiky. Za jeden z důvodů lze považovat vzrůstající obavy z terorismu a obavy vládních představitelů z pronikání teroristických sítí do jednotlivých zemí pomocí zakládání fiktivních nevládních organizací (*Jensen, 2005*). S posilováním bezpečnostních opatření po teroristických útocích, která zahrnovala například i větší kontrolu mezinárodního toku finančních prostředků, začaly vlády mnohem důkladněji kontrolovat působení nevládních organizací na svém území, včetně zpřísnění podmínek registrace.²⁵

Postup afghánské vlády byl podobný (i když zdůvodnění takového postupu bylo odlišné) jako postup ruské vlády vůči nevládním organizacím působícím v Ruské federaci a jako postup koaliční prozatímní správy v Iráku. Ta v lednu 2004 vydala nařízení pro registraci NGOs, působících na území Iráku. Na organizace, které se nezaregistrovaly, se vztahovaly přísnější daňové úpravy a za určitých okolností mohly být tyto organizace a jejich zahraniční pracovníci vypovězeni ze země (*NGO Registration Causes Controversy, 2004*). „Irácká kampaň“, zaměřená na zpřísnění registrace NGOs a na posílení transparentnosti jejich působení, probíhala shodou okolností ve stejné době jako „afghánská kampaň“.

Mezinárodní a afghánské NGOs reagovaly na restriktivní vládní postup i na zvyšující se rizika pro působení humanitárních pracovníků omezením své činnosti nebo odchodem ze země. Několik desítek NGOs se navzdory nepříznivé situaci rozhodlo v zemi setrvat a změnit strategii komunikace s vládou a s mezinárodním společenstvím. Klíčovým bodem této nové strategie bylo formování, respektive využívání existujících sítí, platform a koordinačních center a vytvoření tzv. zásad či kodexů jednání, které by poskytly základní normativní rámec působení NGOs a jejich pracovníků.

Nejstarší platformou NGOs v Afghánistánu je Agentura pro koordinaci pomoci Afghánistánu (*Agency Coordinating Body for Afghan Relief – ACBAR*). ACBAR vznikla již v roce 1988, sídlí přímo v Afghánistánu a dnes sdružuje přibližně stovku mezinárodních i domácích NGOs (*ACBAR, S. l.*). V květnu 2005 ACBAR zveřejnila soubor pravidel upravujících činnost členských NGOs a jejich pracovníků v Afghánistánu (*The Code of Conduct for NGOs in Afghanistan. A Code of Conduct for all NGOs engaged in Humanitarian Action, Reconstruction, and Development in Afghanistan*).²⁶ Tato pravidla se měla mimo jiné stát základem komunikace s afghánskou vládou, s médii a mezi nevládními organizacemi samotnými, měla též posílit transparentnost působení NGOs a jejich odpovědnost při výkonu rekonstrukčních aktivit. Kodex ACBAR dále obsahuje například definici nevládní organizace, stanovuje závazné postupy působení mírotvorných, humanitárních i rozvojových INGOs a zdůrazňuje závazek NGOs přednostně zaměstnávat Afghánce (*The Code of Conduct for NGOs in Afghanistan, 2007*). Praxe posledních měsíců ukázala, že ACBAR je jako kolektivní těleso při vyjednávání s vládou mnohem úspěšnější než jednotlivé nevládní organizace a že také vláda je vůči kolektivnímu jednání mnohem vstřícnější. ACBAR zastupuje mírotvorné NGOs působící v Afghánistánu i v mezinárodní politice, zejména v rámci Organizace spojených národů.

Po jeho vzoru začaly vznikat i další platformy a sítě, a to jak sítě afghánských NGOs, tak mezinárodní sítě a domácí neafghánské sítě. Příkladem mohou být: 1) Afghánská skupina britských organizací (BAAR), 2) americká InterAction,²⁷ 3) Civilně-vojenská pra-

covní skupina při UNAMA (*Olson, 2006, s. 22*), 4) Islámský koordinační výbor (ICC), 5) Koordinační sdružení jihozápadního Afghánistánu a Balúčistánu (SWABAC),²⁸ 6) síť japonských NGOs působících v Afghánistánu (JANN).²⁹ BAAR sdružuje dvacet sedm britských (a irských) mírotvorných a rozvojových nevládních organizací operujících na afghánském území, InterAction je konsorciem sto šedesáti amerických humanitárních, mírotvorných a rozvojových NGOs. Obě zastřešující organizace působí jak v Afghánistánu, tak i ve své domovské zemi, tedy ve Velké Británii, respektive v USA. Civilně-vojenská pracovní skupina byla vytvořena v roce 2004 při misi OSN v Afghánistánu (UNAMA) a je základním rámcem komunikace mezi silami OSN, nevládními organizacemi, rekonstrukčními týmy, afghánskou vládou a dárci. SWABAC je sdružením třiceti afghánských NGOs působících na území Balúčistánu a JANN je sdružením japonských nevládních organizací působících na území Afghánistánu (*viz internetové stránky jednotlivých platforem*).

V průběhu roku 2006 se aktérům afghánské poválečné obnovy podařilo částečně zlepšit vzájemnou komunikaci. Byla ustavena pravidelná neformální setkání mezi zástupci mezinárodních vojenských misí a reprezentanty nevládních organizací (*Jelinek, 2006*). Jednotlivé platformy NGOs začaly jednat i s vládou. Vojenské síly a provinční rekonstrukční týmy – včetně vojáků USA³⁰ – přestaly při plnění civilních úkolů používat stejné označení, oblečení a dopravní prostředky jako terénní pracovníci NGOs a většinou oddělují vykonávání projektů vojenské a civilní obnovy.

Navzdory stabilizaci právního prostředí zůstává činnost mezinárodních NGOs v Afghánistánu problematická. Hlavní příčinou této skutečnosti je přetrvávající neuspokojivá bezpečnostní situace v zemi a obavy afghánských vládních představitelů z příliš velkého vlivu NGOs. Organizace poukazují na to, že bez zajištění bezpečnosti, včetně důsledné demobilizace, demilitarizace a reintegrace bývalých bojovníků, lze jen stěží realizovat další projekty poválečné obnovy. Účinnost a přítomnost NGOs v zemi jsou přímo závislé na střednědobém a dlouhodobém zajištění bezpečnosti obyvatel i humanitárních pracovníků. Mezi vládními představiteli pak přetrvávají výhrady k činnosti NGOs, pramenící zejména z neschopnosti vlády kontrolovat celé území země a tedy i činnost NGOs a z finanční síly organizací, která láká kvalifikované zaměstnance, což podle vládních úřadů komplikuje obnovu země, která nemá dostatek kádrů.

ZÁVĚREM

Poválečná obnova je ústředním úkolem misí Trvalá svoboda i ISAF, mise OSN a hlavním cílem většiny NGOs působících na afghánském území. Koexistence mise OSN, vojenských misí, které navíc slučují vojenské a civilní aktivity, a velkého počtu nevládních organizací bez existence efektivního koordinačního mechanismu oslabila efektivnost činností směřujících k obnově státu. Kontraktorský vztah mezi NGOs a provinčními rekonstrukčními týmy vedl pak k erozi neutrality humanitárních a rozvojových činností.

Velký počet paralelně působících aktérů poválečné rekonstrukce přispěl k situaci, kterou bychom mohli označit jako „paradox mnohosti“, tedy příliš velký počet paralelně působících aktérů vykonávajících stejné či podobné činnosti a projekty bez vzájemné koordinace. Aktéři postkonfliktní rekonstrukce nejsou schopni a mnohdy ani ochotni koordinovat rekonstrukční aktivity, což vede k překrývání či zdvojení projektů a k rychlému snižování efektivnosti vynaložené energie a finančních zdrojů. NGOs působící v Afghánistánu se postupně dostávají do pasti – distribuce pomoci prostřednictvím NGOs je sice rychlejší, průhlednější a levnější než prostřednictvím vlády, současně neochota NGOs komunikovat a spolupracovat s vládou a především s místními úřady posiluje odmítavý a nedůvěřivý postoj veřejnosti, afghánské vlády a mezinárodního společenství vůči NGOs (*Starr, 2006*).

Vědomí paradoxu mnohosti i výše zmíněných problémů, s nimiž se mezinárodní i národní NGOs musely potýkat, vyústily ve snahu představitelů NGOs zefektivnit a zprů-

hlednit svou činnost. Nástrojem posílení efektivity se stalo vytváření kooperativních sítí NGOs působících v Afghánistánu, včetně silných řídicích center a platform.

V případě Afghánistánu je možné sledovat nový fenomén ve vztahu mezi NGOs a mezinárodními organizacemi a státy – pouto spolupráce, které se od počátku 90. let 20. století prohlubovalo, se začíná pomalu rozvíjet a NGOs se snaží působit jako zcela nezávislé na zdrojích a hodnotách států. Motivem takového postupu nevládních organizací je získání a obnovení důvěry společnosti, která erodovala v souvislosti s politizací a militarizací humanitární a rozvojové pomoci. Spojení NGOs s vládami a s armádami oslabilo neutrální roli humanitárních, rozvojových i mírotvorných mezinárodních nevládních organizací a poškodilo jejich pověst jako nezávislých aktérů. V Afghánistánu je možné navíc pozorovat konkurenci mezi vládou a NGOs. Vládní představitelé mají obavy, podložené historickou zkušeností s působením NGOs, z toho, že nevládní organizace: 1) budou pro část kádrů přitažlivějším zaměstnavatelem než státní úřady, což zkomplikuje obnovu institucí státu; 2) budou příliš nezávislé, neboť mají dostatek finančních zdrojů a působí i v oblastech, kam vláda zatím není schopna proniknout. To oslabuje autoritu centrální vlády a zvyšuje riziko protivládního působení nevládních organizací.

Afghánský případ ukazuje, že udržení partnerství mezi NGOs, vládami a mezinárodními agenturami je obtížné. NGOs na jedné straně kritizují politiku vlád a mezinárodních agentur, na druhé straně od nich přijímají finanční prostředky pro vlastní projekty nebo projekty těchto vlád a agentur implementují. Pracovní vztah mezi nevládními organizacemi a vládami tak zřejmě bude v budoucnosti záviset na podmínkách konkrétního konfliktu a prostředí poválečné obnovy. Vlády se budou při poválečné obnově pravděpodobně nadále obracet na nevládní organizace, pokud budou muset či pokud to pro ně bude výhodnější než vlastní přímá angažovanost, ale zřejmě nebudou usilovat o sebemenší institucionalizaci těchto vztahů ani o posílení postavení NGOs, které jsou především pro slabé vlády významným mocenským konkurentem. Afghánský případ také ukazuje, že zkušenosti a schopnosti nevládních organizací je vhodné využívat, avšak jen v krátkodobé až střednědobé perspektivě, neboť přítomnost silných zahraničních NGOs může znesnadnit roli nové, ještě slabé vlády i vytvoření domácí občanské společnosti.

¹ Tento trend potvrzuje stále častější zapojení NGOs do programů a projektů Světové banky a Organizace spojených národů či skutečnost, že objem finančních prostředků poskytovaných zeměmi OECD a Evropskou unií a svěřených NGOs na realizaci rozvojových a humanitárních projektů dosahuje téměř jedné poloviny veškerých prostředků, které tyto organizace poskytují na rozvojovou a humanitární pomoc.

² Srovnání například údaje uváděné Global Civil Society Yearbooks 2001, 2002, 2003, 2004/5 a 2005/6, vydávané Centrem pro studium globálního vládnutí na London School of Economics. Ročenky jsou dostupné na: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook04chapters.htm> (přístup: 17. 2. 2008). S růstem počtu NGOs se zvyšuje i počet lidí, zapojených do jejich činnosti. Abby Stoddard uvádí, že počet pracovníků humanitárních a rozvojových INGOs vzrostl mezi lety 1997 a 2005 o 77 %, tedy z původního počtu 136 tisíc v roce 1997 na 242 tisíc v roce 2005 (Stoddard, 2007).

³ Za hlavní příčinu této změny lze považovat profesionalizaci většiny NGOs, které se staly nositelkami vědní a informací, změny ve vnitrostátních systémech, demokratizaci, informační revoluci, společenské změny zahrnující zvyšování počtu vysokoškolsky vzdělaných obyvatel, „revoluci“ v pojetí organizované občanské společnosti a změny grantových podmínek pro realizaci rozvojové a humanitární pomoci (Carapico, 2000, s. 13).

⁴ Z teoretických prací bych uvedla například: Anderson, Mary B.: Humanitarian NGOs in Conflict Intervention. In: Crocker, Chester A. – Hampson, Fen Osler – Aall, Pamela (eds.): *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*. Washington, D.C.: USIP, 2001, s. 637–648; Bojčić-Dzelilović, Vesna: World Bank, NGOs and the Private Sector in Post-War Reconstruction. *International Peacekeeping*, Special Issue, Vol. 9 (2002), Issue 2, s. 81–98. In: Newman, Edward – Schnabel, Albrecht (eds.): *Recovering from Civil Conflict. Reconciliation, Peace and Development*. London: Frank Cass, 2002; Diamond, Louise – McDonald, John W.: *Multi-Track Diplomacy. A System Approach to Peace*. Kumarian Press, 1996; Lederach, John Paul: *Levels of Leadership*. In: Reyhler, Luc – Paffenholz, Thania (eds.): *Peace-Building. A Field Guide*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2001, s. 145–156; Lederach, John Paul: *Civil Society and Reconciliation*. In: Crocker, Chester A. – Hampson, Fen Osler – Aall, Pamela (eds.): *Turbulent peace. The challenges of managing International Conflict*. Washington, D.C.: USIP, 2003, s. 841–854.

- ⁵ Z politických dokumentů bych uvedla například: Africa and the European Union. European Commission, DE 117, May 2003; An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, 1992, <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html> (přístup: 2. 1. 2007); Angola. Transition and Development Assessment. The war is over, peace is here to stay. USAID, 2002; Annan, Kofi: Common Destiny, New Resolve. Annual Report on the Work of the Organization 2000. New York: United Nations, 2000.
- ⁶ Jsem si vědoma toho, že výsledky jedné případové studie nelze zobecňovat a že komplexní odpověď na výše formulovanou otázku by vyžadovala sérii případových studií, na jejichž základě by mohly být prostřednictvím induktivní metody vyvozeny obecnější závěry. Tato případová studie, nabízející odpověď na otázku, jak se měnil vztah mezi afghánskou vládou a nevládními organizacemi, tak spíše otevírá pole pro další diskuzi a pro případně další studie o působení NGOs při poválečné obnově.
- ⁷ Jen od ledna 2002 do září 2004 směřovala do Afghánistánu pomoc ve výši 3,5 miliardy amerických dolarů (1,23 miliardy získala přímo afghánská vláda, 1,96 miliardy směřovalo do Afghánistánu pomocí projektů OSN, 705 milionů prostřednictvím soukromých firem a 406 milionů prostřednictvím NGOs /Mojudar, 2006/). Dánské Ministerstvo zahraničních věcí uvádí, že v letech 2001–2004 získal Afghánistán mezinárodní finanční podporu 3,2 miliardy euro (A Joint Evaluation, 2005).
- ⁸ V říjnu 2006 uvedl afghánský velvyslanec v USA M. Ašraf Haidarí, že pro splnění krátkodobých a střednědobých plánů poválečné obnovy a rozvoje by afghánská vláda potřebovala pět miliard USD ročně (Five years on, 2007, s. 55).
- ⁹ Dárcovské konference určují hlavní linie obnovy a pověřují konkrétní aktéry implementací rekonstrukčních projektů.
- ¹⁰ Více srovnej na: http://www.nspafghanistan.org/nsp_donors.shtml (přístup: 11. 1. 2008).
- ¹¹ Text Bonnské dohody je dostupný na: http://www.unama-afg.org/docs/_nonUN%20Docs/_Internation-Conferences&Forums/Bonn-Talks/bonn.htm (přístup: 17. 2. 2008).
- ¹² Text The Afghanistan Compact je dostupný na: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1134650705195>
- ¹³ Získat přesná data o směřování finančních zdrojů pro obnovu Afghánistánu je obtížné, a to díky množství dárců a kanálů, které jsou pro poskytování zdrojů pro obnovu Afghánistánu používány. Pro určitou představu může však být zmíněna struktura poskytování pomoci pěti největších evropských dárců (Dánska, Irsko, Nizozemsko, Švédsko a Velká Británie). V letech 2001–2004 poskytly tyto země na obnovu Afghánistánu 791 milionů euro. Tato částka směřovala do Afghánistánu následujícím způsobem: 26 % prostřednictvím Afghánského rekonstrukčního nadačního fondu, 10 % prostřednictvím Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), 10 % prostřednictvím Rozvojového programu OSN (UNDP), 7 % prostřednictvím Dětského fondu OSN (UNICEF), 6 % prostřednictvím Světového potravinového programu, 4 % prostřednictvím afghánské vlády, 4 % prostřednictvím Mezinárodního úboru Červeného kříže, 4 % prostřednictvím Afghánského stabilizačního programu, 3 % prostřednictvím Úřadu OSN pro koordinaci humanitární pomoci a 3 % prostřednictvím nevládní organizace Swedish Committee for Afghanistan. Zbylých 23 % pak bylo poskytnuto prostřednictvím menších projektů, většinou na základě spolupráce s NGOs (A Joint Evaluation, 2005, s. 13).
- ¹⁴ Rekonstrukční týmy v zemi působí na základě oficiálního pozvání afghánské vlády. Jejich činnost autorizovaly rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1386, 1413 a 1444 (Dziedzic – Seidl, 2005, s. 4).
- ¹⁵ Myšlenka vytvoření rekonstrukčních týmů, zahrnujících jak vojenské, tak i civilní pracovníky, byla formulována Americkou agenturou pro mezinárodní rozvoj (USAID) na základě koncepce tzv. třífázové války (Three-Block-War), respektive koncepce civilně-vojenských misí. Model tzv. třífázové války je založen na myšlence, že přímé vojenské intervence předchází nejprve distribuce humanitární pomoci, popřípadě pomoc při distribuci humanitární pomoci a poté pokus o stabilizaci situace, včetně vyslání mírové operace. Neuspěly ani jedna z těchto strategií, pak je potřeba využít vojenskou intervenci. Vedení tzv. třífázové války předpokládá, že po zahájení vojenských operací neustává pokus o stabilizaci situace a distribuce humanitární pomoci (Farhoumand-Sims, 2007, s. 13). Vláda reflektovala návrh USAID a pověřila velitelství armády pro Africký roh a Střední Asii USCENCOM, aby vypracovalo plán společných regionálních týmů. Afghánská dočasná vláda v čele s Hamidem Karzáím tento plán jednoznačně podporovala, avšak navrhla místo vytvoření společných regionálních týmů vytvoření provinčních rekonstrukčních týmů. Tento návrh zdůvodňovala tím, že by týmy měly podporovat činnost legitimní vlády, nikoli regionálních vůdců (Dziedzic – Seidl, 2005, s. 3).
- ¹⁶ Kritika mírotvorných NGOs směřovala ke zjednodušení procesu poválečné rekonstrukce. Rekonstrukční týmy se například zaměřovaly na obnovu a budování škol, zdravotních zařízení a dopravní infrastruktury, NGOs však tvrdily, že obnova materiální infrastruktury je bezcenná, pokud není současně věnována pozornost vytváření a posílení struktur společnosti. Rekonstrukční týmy neměly podle NGOs kapacity, potřebné k vyškolení lokálních zaměstnanců a k zapojení místních komunit do projektů obnovy (Barker, 2004).
- ¹⁷ V létě roku 2002 zahájily NGOs velkou kampaň, směřující k posílení bezpečnosti v zemi, zejména v severních oblastech Afghánistánu. V červnu 2002 pod záštitou Agentury pro koordinaci pomoci Afghánistánu (ACBAR) lobbovaly u Rady bezpečnosti OSN i u prozatímní afghánské vlády kvůli rozšíření mandátu a teritoriálního rozmístění mise ISAF (NGOs Call for Extension of ISAF Mandate, 2002).
- ¹⁸ V této souvislosti se mezi Afghánci objevuje hanlivé označení pracovníků nevládních organizací NGO warlords (Olson, 2006, s. 18). Tato metafora vznikla na základě chování některých pracovníků NGOs, soukromých firem a soukromých bezpečnostních služeb (vzhledem k tomu, že všichni uvedení jsou cizinci, nejsou

- Afghánci schopni je odlišit), kteří si v Kábulu pronajímají drahé a luxusní byty a jezdí v drahých automobilech jako regionální vojenští vůdci v nedávné minulosti.
- ¹⁹ Srovnání například prohlášení americké nevládní organizace InterAction, která je v současné době největší zastřešující organizací humanitárních a rozvojových organizací sídlících v USA – prohlášení je dostupné na: <http://www.interaction.org/hpp/military.html> (přístup: 13. 3. 2007).
 - ²⁰ Určit přesný objem zdrojů, které směřovaly do Afghánistánu prostřednictvím NGOs, lze jen odhadnout, neboť část zdrojů byla dárcovskými státy poskytována přímo NGOs, část pak prostřednictvím agentur OSN a dalších mezinárodních multilaterálních organizací byla opět převáděna na nevládní organizace.
 - ²¹ Ministerstvo pro plánování existovalo již za vlády Tálibánu a nová vláda ho i s jeho osazenstvem převzala.
 - ²² Znění zákona o NGOs je dostupné na internetových stránkách Afghan NGOs Coordination Bureau: <http://www.ancb.org/NGOsEnglish.pdf> (přístup: 28. 1. 2008).
 - ²³ Nová právní úprava například stanoví, že „participace NGOs na kontraktech na obnovu infrastruktury je ilegální, s výjimkou těch NGOs, které získají výjimku Ministerstva hospodářství“ (*Saito, 2006*).
 - ²⁴ Dále byla vypuštěna podmínka, že alespoň jeden ze zakladatelů musí mít univerzitní vzdělání, a byly sníženy registrační poplatky (pro INGOs ze 2000 USD na 1000 USD a pro domácí INGOs ze 30 tisíc afghání na 10 tisíc afghání), (*Moore, 2005*).
 - ²⁵ Fenomén skrytého působení teroristických sítí pod maskou nevládních organizací je znám již několik desetiletí, avšak výraznější negativní dopady tohoto jevu se začaly projevovat až po skončení studené války v souvislosti s růstem počtu teroristických sítí a s jejich snahou posilovat politický vliv. Působení islámských charit, které za humanitárními aktivitami skrývaly finanční či přímou vojenskou pomoc, je dobře doloženo například v Bosně a Hercegovině v letech 1994–1995. V tomto období působila na území Bosny a Hercegoviny mezinárodní nevládní organizace Benevolence International Foundation (dále jen BIF). Ta měla své hlavní sídlo v USA, ale většinu finančních zdrojů získávala z arabských islámských zemí. Jak bylo zjištěno při vyšetřování teroristických útoků ze září 2001, směřovala BIF v letech 1994–1995 významné finanční zdroje i materiální výbavu pro vedení bojů do rukou bosensko-muslimských ozbrojených sil (*Kohlmann, 2006, s. 7–9*). Další příklady spojení NGOs, zejména islámských charit, s teroristickými skupinami a příklady postupu Evropské unie a jejích členských států vůči palestinským NGOs srovnaj například *Jensen, 2005*.
 - ²⁶ Obsah celého souboru pravidel je dostupný na internetových stránkách ACBAR: http://www.acbar.org/display.php?page_id=66 a www.acbar.org/display.php?page_id=69 (přístup: 14. 3. 2007).
 - ²⁷ http://www.interaction.org/afghanistan_home/ (přístup: 30. 3. 2007).
 - ²⁸ <http://www.cmi.no/afghanistan/?id=110&NGOs> (přístup: 16. 3. 2007).
 - ²⁹ <http://www.jca.apc.org/~jann> (přístup: 23.3. 2007). Japonské NGOs působí zejména v oblasti obnovy infrastruktury vzdělání, odminování a zdravotnictví a na rozdíl od evropských či amerických NGOs se jen málokdy podílejí na advokačních aktivitách či na lobbování (*Perkin, 2006*).
 - ³⁰ Toto lze považovat za významný úspěch tlaku InterAction na americkou vládu (*Olson, 2006, s. 23*). Texty otevřených dopisů adresovaných americké vládě a generálnímu tajemníkovi NATO jsou dostupné na: http://www.interaction.org/afghanistan_home/NATO_Sec_Afg.html a rovněž na http://www.interaction.org/files.cgi/1189_12-19-02_Afghanistan-Bush.pdf (přístup: 30.3. 2007).

Literatura

- A Joint Evaluation (2005). Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan, 2001–2005 from Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2005.
- ACBAR (S. I.), <http://www.acbar.org> (přístup: 17. 3. 2007).
- ACBAR Brief to UN Security Council on the Situation in Afghanistan, 13 November 2006, <http://www.cmi.no/afghanistan/doc/Brief%20-%20ACBAR%20to%20UN%20Security%20Council%20-%2013Nov06.doc> (přístup: 17. 2. 2008).
- AFGHANISTAN (2002): NGOs call for extension of ISAF mandate. IRIN News, 21 June 2002, <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=18429>
- Afghanistan Reconstruction Trust Fund (S. I.). The World Bank, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/AFGHANISTANEXTN/0,,contentMDK:20152008~pagePK:141137~piPK:217854~theSitePK:305985,00.html> (přístup: 4. 5. 2007).
- Alger, Chadwick F. (2002): The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly. *Global Governance*, Vol. 8 (2002), s. 93–117.
- An Agenda for Peace [Agenda pro mír], (1992). Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, 1992, <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html> (nestránkováno), (přístup: 2. 1. 2007).
- Atmar, Mohammed Haneef – Goodham, Jonathan (2002): Afghanistan: The challenge of „winning the peace“. In: Mekenkamp, Monique – Tongeren, Paul van – Veer, Hans van de (eds.): *Searching for Peace in Central and South Asia. An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002, s. 109–140.
- Auswärtiges Amt [Ministerstvo zahraničních věcí SRN], (S. I.), <http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/info/service/download/pdf/friedenspolitik/afghanistan/agreement.pdf> (přístup: 28. 1. 2008).
- Baitenmann, Helga (1990): NGOs and the Afghan war: the politicization of humanitarian aid. *Third World Quarterly*, Vol. 12 (1990), No. 1, s. 62–85.

- Barker, Paul (2004): Why PRTs Aren't the Answer. Institute for War and Peace Reporting, November 3, 2004, <http://www.globalpolicy.org/ngos/aid/2004/1103prts.htm> (přístup: 13. 3. 2007).
- Brynen, Rex (2005): Donor Assistance: Lessons from Palestine for Afghanistan. In: Junne, Gerd – Verkoren, Willemjin (eds): *Postconflict Development. Meeting New Challenges*. Boudler: Lynne Rienner Publishers, 2005, s. 223–248.
- Carapico, Sheila (2000): NGOs, INGOs, GO-NGOs and DO-NGOs: Making Sense of Non-Governmental Organizations. *Middle East Report*, No. 214 (Spring 2000): Critiquing NGOs: Assessing the Last Decade, s. 12–15.
- Cowe, Roger (2004): Business/NGO Partnership – What's the Payback? Ethical Corporation, April 2004, <http://www.globalpolicy.org/ngos/credib/2004/0404partner.htm> (přístup: 13. 3. 2007).
- Dziedzic, Michael J. – Seidl, Michael K. (2005): Provincial Reconstruction Teams and Military Relations with International and Nongovernmental Organizations in Afghanistan. USIP Special report (147), September 2005. Washington, D.C.: USIP, 2005.
- Ekbladh, David (2006): From Consensus to Crisis. The postwar Career of Nation-Building in U.S. Foreign Relations. In: Fukuyama, Francis (ed.): *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, s. 19–41.
- Farhoumand-Sims, Chesmak (2007): The negative face of the militarization of aid. *Human Security Bulletin*, Vol. 5 (January/February 2007), No. 1, s. 12–14.
- Five years on (2007). Afghanistan's nation building, economic recovery and war against terror and drug. *International Affairs Journal*, Vol. 3 (2007), No. 1, s. 51–55.
- Frandsen, Grey (2003): A Guide to NGOs. A primer about private, voluntary, non-governmental organizations that operate in humanitarian emergencies globally. Case Study: NGOs in Afghanistan. Center for Disaster and Humanitarian Assistance Medicine (CDHAM), 2003.
- Jelinek, Emilie (2006): A Study of NGO Relations with Government and Communities in Afghanistan. Agency Coordinating Body for Afghan Relief, 2006.
- Jensen, Michael Irving (2005): Peace, aid and renewed anti-colonial resistance: the development of secular Palestinian NGOs in the post-Oslo period. DIIS Working Paper, No. 2005/7. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2005.
- Kohlmann, Evans F. (2006): The role of Islamic Charities in International Terrorist Recruitment and Financing. DIIS Working Paper, No. 2006/7. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2006.
- Lederach, John Paul (2003): Civil Society and Reconciliation. In: Crocker, Chester A. – Hampson, Fen Osler – Aall, Pamela (eds.): *Turbulent peace. The challenges of managing International Conflict*. Washington, D.C.: USIP, 2003, s. 841–854.
- Mojumdar, Aunohita (2006): Fighting „NGOism“. *Hindu Business Line*, January 13, 2006, <http://www.globalpolicy.org/ngos/aid/2006/0113fighting.htm> (přístup: 13. 3. 2007).
- Monshipouri, Mahmood (2003): NGOs and Peacebuilding in Afghanistan. In: Carey, F. Henry – Richmond, Oliver P. (eds.): *Mitigating Conflict: the role of NGOs*. London: Frank Cass, 2003, s. 138–155.
- Moore, David (2005): Civil Society Law Reform in Afghanistan. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 8 (November 2005), No. 1 (nestránkováno), http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss1/art_1.htm
- NGO Insecurity in Afghanistan (2005). Afghanistan NGO Safety Office (ANSO) and CARE, May 2005, http://www.careusa.org/newsroom/specialreports/afghanistan/20050505_ansocare.pdf (přístup: 1. 3. 2007).
- NGO Registration Causes Controversy (2004). Integrated Regional Information Network, January 13, 2004, <http://www.globalpolicy.org/ngos/aid/2004/0113contro.htm> (přístup: 13. 3. 2007).
- Olson, Lara (2006): Fighting for humanitarian space: NGOs in Afghanistan. *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 9 (Fall 2006), No. 1, s. 1–28.
- Perito, Robert M. (2005): The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Lessons Identified. USIP Special Report, No. 152. Washington, D.C.: USIP, 2005.
- Perkin, Emily (2006): NGOs as political actors: a Japanese approach? *Overseas Development Institute*, November 30, 2006, <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/KHII-6WA9EM?OpenDocument> (přístup: 20. 3. 2007).
- Richmond, Oliver P. (2005): The Dilemmas of Subcontracting the Liberal Peace. In: Richmond, Oliver P. – Carey, Henry F. (eds.): *Subcontracting Peace. The Challenges of the NGO Peacebuilding*. Aldershot: Ashgate, 2005, s. 19–35.
- Saeed, Abdul Baseer (2004): Minister Scorns NGO's Work. Institute for War and Peace Reporting, November 11, 2004, <http://www.globalpolicy.org/ngos/state/2004/1111scorn.htm> (přístup: 12. 3. 2007).
- Saito, Kenji (2006): Perception Change of NGOs in Afghanistan: The Next Step. JCA-NET, 2006, <http://www.jca.apc.org> (přístup: 23. 3. 2007).
- Salamon, Lester M. (1994): The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs*, Vol. 73 (July/August 1994), No. 4, s. 109–122.
- Starr, S. Frederic (2006): Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building. In: Fukuyama, Francis (ed.): *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, s. 107–124.
- Stoddard, Abby (2007): Increasing Risk to Aid Workers? Part I. *Globalist*, January 10, 2007, <http://www.globalpolicy.org/ngos/aid/2007/0110risksone.htm> (přístup: 12. 3. 2007).

KONZULTACE: AFGHÁNISTÁN

- The Code of Conduct for NGOs in Afghanistan (2007). A Code of Conduct for all NGOs engaged in Humanitarian Action, Reconstruction, and Development in Afghanistan. Agency Coordination Body for Afghan Relief (ACBAR), 2007, <http://www.acbar.org>
- The Final Report on the Afghan Interim Authority Fund (AIAF), (2003). United Nations Development Programme (UNDP), 2003, <http://www.undp.org/cpr/documents/recovery/AIAF%20Report-FINAL.pdf> (přístup: 1. 3. 2007).
- The International Rescue Committee (S. l.), http://www.theirc.org/where/the_irc_in_pakistan.html (přístup: 28. 11. 2007).
- The Library of Congress (S. l.): Country Studies: Afghanistan, <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/aftoc.html> (přístup: 14. 1. 2008).
- The Ministry of Foreign Affairs of Japan [Ministerstvo zahraničních věcí Japonska], (S. l.), http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/min0201/index.html (přístup: 28. 1. 2008)
- Tongeren, Paul van – Malin, Brenk – Hellema, Marte – Verhoeven, Juliette (eds., 2005): People Building Peace II. Successful Stories of Civil Society. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2005.
- Waisová, Šárka (2008): Poválečná obnova a budování míru. Role, funkce, možnosti a omezení mezinárodních nevládních organizací. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008 (v tisku).

Poznámka

1) Tato stať vznikla v rámci řešení grantového projektu číslo 407/06/P008 Role nevládních organizací při postkonfliktní rekonstrukci, podporovaného Grantovou agenturou České republiky.

2) Autorka textu děkuje třem anonymním recenzentům za cenné připomínky a Grantové agentuře České republiky za podporu výzkumu.