

**1/2008**  
Květen

## **Evropská doktrína pro zajištění bezpečnosti**

**Madridská zpráva Studijní skupiny o lidské bezpečnosti  
zahrnující návrh a zprávu o situaci**

### **Členové Studijní skupiny o lidské bezpečnosti**

Ulrich Albrecht  
Christiane Chinin  
Gemma Collantes Celador  
Stefanie Flechtner  
Marlies Glasius  
Mary Kaldor (Convenor)  
Kimmo Kiljunen  
Jan Klabbers  
Jenny Kuper  
Sonia Licht  
Flavio Lotti  
Klaus Reinhardt  
Genevieve Schmeder  
Pavel Seifter  
Narcis Serra  
Gert Weisskirchen

*\* Názory autorů nevyjadřují nutně stanoviska Friedrich-Ebert-Stiftung.*

**Obsah**

- I. Souhrn**
- II. Úvod**
- III. Lidská bezpečnost**
  - Pojetí lidské bezpečnosti
  - Odpověď na kritické hlasy
- IV. Od Barcelony k Madridu**
  - Vývoj ESDP
  - Poučení: Zkušenosti z misí EU
  - Závěry
- V. Výzvy pro CFSP/ESDP**
  - Koherence
  - Účinnost
  - Viditelnost
- VI. Evropská bezpečnostní doktrína**
  - Klíčové návrhy

## I. Souhrn

*V posledních pěti letech vybudovala Evropská Unie svoji kapacitu a projevila svoji ochotu zasahovat v obtížných a nebezpečných oblastech, řešit krize, zlepšovat šance obyvatel těchto oblastí na život v míru a přispívat regionální a mezinárodní bezpečnosti. Tato Zpráva se zabývá tím, jak EU doposud budovala tuto svoji globální bezpečnostní roli a jakým směrem by měla postupovat v budoucnosti.*

*Barcelonská zpráva z roku 2004 obsahuje prohlášení, že v 21. století by se měla Evropa zaměřit na prosazování lidské bezpečnosti. Zpráva vysvětluje co Evropský přístup lidské bezpečnosti znamená a zaujímá postoj ke kritickým hlasům vůči tomuto přístupu. Uvádí pět případů zásahů EU zaměřených na vyřešení politických násilností a na obnovu společností rozdělených občanskými válkami a ukazuje relevantnost přístupu lidské bezpečnosti při těchto operacích.*

*Zpráva dochází k závěru, že s ohledem na očekávané přijetí Reformní smlouvy a na „Globální válku proti terorismu“ by měla nyní EU definovat specifickou Evropskou koncepci bezpečnosti založenou na zásadách lidské bezpečnosti, která by jí umožnila v krizových situacích zasahovat účinněji a využít své zahraniční a bezpečnostní politiky způsobem, jenž by se těšil podpoře občanů a zároveň by se zaměřil na potřeby zranitelných komunit. Lidská bezpečnost by se měla stát novým operačním rámcem zahraničních akcí vedených EU.*

*Zpráva navrhuje následující opatření:*

- Členské státy by se měly veřejně přihlásit k závazku dodržovat zásady definující lidskou bezpečnost jako primární cíl zahraničních operací Evropské Unie. Mohly by tak učinit formou dokumentu (Protokolu či Deklarace) přijatém po ratifikaci Reformní smlouvy. Taková deklarace by ztvrdila jejich sdílené hodnoty i přesvědčení o potřebě přispívat mírovému soužití všech národů a regionů na světě. Členské státy by jejím prostřednictvím jasně instruovaly Evropskou Unii jak jejich jménem jednat v krizových situacích. Pomohla by získat podporu veřejnosti pro plnění globální úlohy EU. Veřejné vyhlášení principů je zahájením kodifikace „Evropské bezpečnostní doktríny“ a propojením strategické vůle členských zemí s operacemi v krizových oblastech.
- Konečné a trvalé řešení krizí není možné bez politických procesů, které podporují lidskou bezpečnost. Každá mise ESDP, včetně misí čistě vojenských, by měla být součástí nového rámce daného důsledným procesem plánování podléhajícího civilnímu velení odpovědnému za rozvoj a realizaci udržitelné politické strategie, jež by zahrnovala rozmístění zdrojů EU.
- Evropská Unie by měla učinit opatření vedoucí k operabilitě doktríny lidské bezpečnosti uplatňující principy lidské bezpečnosti při konkrétních akcích v místě určení. Tato opatření by měla zahrnovat zpracování mandátů lidské bezpečnosti pro účely zahraničních operací, vystavení manuálů „Lidské bezpečnosti“ pro pracovníky EU s pokyny vycházejícími z nejlepší praxe, školení o zásadách lidské bezpečnosti hodnotícího systému misí využívajícího těchto zásad jako hodnotících kritérií.

## II. Úvod

Tato zpráva si klade za cíl nastínit vizi Evropské bezpečnostní doktríny založené na souboru zásad, které by měly být jasně definované a zformulované na každé úrovni EU, počínaje členskými státy, které se dohodnou na kolektivní akci, po jednotlivé vojáky, policisty či daňové inspektory v místě operace. Barcelonská zpráva navrhuje, aby se Doktrína lidské bezpečnosti pro Evropu skládala ze sedmi principů, jimiž by se řídily zásahy, ze Sboru rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti v počtu 15 000 osob a z nového právního rámce. Dále potom rozvedeme a detailněji vysvětlíme co znamená koncepce lidské bezpečnosti v kontextu zahraniční politiky EU a jak mohou být navrhované principy užitečné nejenom jako popis či nálepka, ale i jako soubor operačních instrukcí. Budeme se rovněž věnovat nejnovějšímu vývoji Evropské bezpečnostní a obranné politiky a pěti případovým studiím intervencí EU a tomu, do jaké míry jejich průběh odpovídal námi navrhovanému přístupu lidské bezpečnosti. V poslední části zprávy předložíme nové návrhy dalšího rozvoje Agendy lidské bezpečnosti z pohledu našich zjištění.

## III. Lidská bezpečnost

### Koncepce lidské bezpečnosti

Evropská doktrína bezpečnosti musí být osobitá a nezaměnitelná. Definujícím znakem evropského přístupu by mělo být dodržování účinného multilateralismu a lidských práv i způsob, jakým Evropská Unie kombinuje využití vojenských a civilních zdrojů a to, jak zavedla řešení krizí v civilním sektoru. Evropská bezpečnostní doktrína by se měla zaměřit na ochranu jednotlivců a komunit a na vztah mezi „svobodou před strachem“ a „svobodou před strádáním“. Přestože tato doktrína zdůrazňuje civilní aspekty bezpečnosti, jde o přísnou bezpečnostní politiku.

Námi používaný termín „Lidská bezpečnost“ podle nás nejlépe odpovídá tomu, o co Evropa usiluje, jaké jsou její ambice a jedinečné schopnosti jim dostát. Koncepce „Lidské bezpečnosti“ zahrnuje široké spektrum mnoha různých definic bezpečnosti od úzkého kanadského pojetí „odpovědnosti za ochranu“ k širokému pojetí UNDP, jež klade rovnítko mezi lidskou bezpečností a lidským rozvojem. Nicméně nahlížíme-li tuto koncepci jako Evropskou doktrínu zajištění bezpečnosti, lze její význam dále upřesnit. Jako operační koncepci je pak možné ji spojit s tím, jak EU prakticky postupuje při konkrétních misích.

Koncepce lidské bezpečnosti vyjadřuje způsob, jakým se Evropská Unie snaží uspokojit lidské potřeby v krizových situacích, kdy lidé trpí v důsledku válek, ale také v důsledku přírodních či člověkem způsobených katastrof - hladomorů, tsunami, hurikánů. Bezpečnost je často považována za stav, v němž nehrozí fyzické násilí, a který spadá do oblasti politicko-vojenských kompetencí. Z tohoto hlediska pak rozvoj spadá do oblasti ekonomicko-sociální a lidská práva do oblasti občansko-právní. Nicméně toto dělení je zavádějící. Rozvoj znamená víc než jen materiální blahobyt, stejně tak jako lidská práva nutně zahrnují i práva ekonomická a občanská. Zajištění lidské bezpečnosti v podmínkách extrémní zranitelnosti se také týká fyzického a materiálního blaha ohrožených osob. Jde o to, pomoci lidem, aby se cítili bezpečně ve svých domovech a na ulicích i o to, že mají to, co k životu potřebují. Lidská bezpečnost je důležitým předpokladem jak lidského rozvoje tak i dodržování lidských práv.

Pro Evropskou Unii znamená Lidská bezpečnost víc, než jen další bezpečnostní koncepci či nálepku. Lze ji považovat za příběh, který zahrnuje cíle a metody různorodého systému zahraniční a bezpečnostní politiky, a který tyto představuje v diskuzích o bezpečnosti s různými posluchači z řad veřejnosti i s odborníky. Jinými slovy je lidská bezpečnost o tom, jak Evropané přistupují k vnější bezpečnosti. Jako taková je také základem společné bezpečnostní kultury a identity. Zároveň je koncepcí lidské bezpečnosti organizačním rámcem pro realizaci zahraničních zásahů a operací. Základem Evropského přístupu k lidské bezpečnosti je soustava pravidel navržených v Barcelonské zprávě, která ji definuje jako doktrínu Evropské Unie a slouží jako operační metodologie pro řízení a hodnocení mezinárodních operací EU. Jinými slovy, tato koncepce je o cílech akcí EU i o jejich metodách.

Řazení šesti níže uvedených principů přístupu lidské bezpečnosti nemá nic společného s jejich hierarchií. Všechny jsou důležité, navzájem spolu souvisejí a upevňují se. Prvořadá důležitost lidských práv je uvedena na prvním místě, protože je jakýmsi jádrem lidské bezpečnosti, a legitimní politická autorita je uvedena jako druhá zásada, protože je pro zajištění lidské bezpečnosti nezbytná. Zásada jasných a transparentních strategických instrukcí je uvedena jako poslední, protože zahrnuje všechny ostatní. Dvě z původních sedmi zásad - využívání právních nástrojů a přiměřené použití síly - jsou obsaženy v ostatních pěti a jsou neoddelitelnou součástí přístupu lidské bezpečnosti, a proto jsme se rozhodli je neuvádět jako samostatné principy. Na druhé straně jsme přidali zásadu „jasných a transparentních strategických instrukcí“. Po zhodnocení EU misí jsme dospěli k závěru, že opomenutí

této zásady je chybou, protože její uplatnění by mohlo zlepšit dopad intervence EU pro obyčejné občany.

### 1. Prvořadá důležitost lidských práv

Zásadou číslo jedna je zajistit, dodržování lidských práv: zajistit bezpečnost, důstojnost a blaho jednotlivců a jejich komunit. Hlavní výzvou je dodržování lidských práv, které je nadřazené vojenskému vítězství či dočasnému potlačení násilností. Znamená to, že civilní i vojenské iniciativy by měly upřednostňovat ochranu civilistů před porážkou nepřítele. Ochrana pak znamená jak fyzickou, tak i materiální ochranu, čili hospodářskou a sociální i ochranu občanských a politických práv.

### 2. Jasná politická autorita

Legitimní politická autorita se těší důvěře obyvatel a je odpovědná za právo a pořádek a za dodržování lidských práv. Podle této zásady musí vnější zasahující síly usilovat o vytvoření legitimní politické autority buď samotným státem, jenž je předmětem intervence, mezinárodní organizací či místními orgány (místními či regionálními). Musí vytvořit podmínky pro zahájení politického procesu, který by vedl k vytvoření takové politické autority a musí napomáhat při zavádění práva a spravedlnosti i při zajištění schopnosti takové vlády zajistit materiální blaho obyvatel. Intervence musí být považována za legitimní jak danou oblastí, tak i mezinárodním společenstvím jako takovým.

### 3. Přístup zdola nahoru

Je nezbytné zahájit intenzivní dialog s místními obyvateli nejen za účelem získání jejich „srdcí a myslí“ a jejich porozumění, ale i proto, aby si zranitelné komunity mohly samy vytvořit podmínky pro nastolení míru a stability. Znamená to zaangažování občanské společnosti, žen a mládeže a nejen politických vůdců či těch, kteří drží v rukou zbraně. Zahraniční síly nemohou zajistit lidskou bezpečnost, mohou jí jen napomoci.

### 4. Účinný multilateralismus

Tato zásada se týká legitimacy a znamená závazek pracovat na základě mezinárodního práva ruku v ruce s dalšími mezinárodními i regionálními organizacemi, státy i nevládními hráči. Účinný multilateralismus je tím, co odlišuje přístup Lidské bezpečnosti od neo-imperialismu. Umožňuje také lepší dělbu práce a větší soudržnost, řešení problémů prostřednictvím pravidel a spolupráce i vytváření společných strategií a norem.

### 5. Integrovaný regionální přístup

Při řešení krizí se projevuje tendence soustředit se na určité země. Nicméně nejistota a nedostatek bezpečnosti se přelévají přes hranice států spolu s uprchlíky, sítěmi mezinárodního zločinu, atd. Regionální dialog a práce se sousedními státy by se proto měly integrovat do strategií na řešení krizových situací.

### 6. Jasně a transparentní strategické instrukce

V případě vnějšího zásahu EU je nezbytné jasné pověření, transparentní mandát a promyšlená celková strategie. Při nasazení evropských bezpečnostních jednotek je zapotřebí úzké součinnosti mezi politiky a jednotkami na místě s tím, že politici musí mít operace absolutně pod kontrolou. Všechny vnější akce EU by měly probíhat pod vedením civilistů.

## Odpovědi kritikům

Od vydání Barcelonské zprávy se objevily dva protikladné kritické názory na adresu koncepce Lidské bezpečnosti. Ten první kritizuje koncepci samotnou a objevuje se ve veřejných i akademických debatách. Někteří kritici se obávají, že jde o novou nálepku neo-imperialismu a o způsob, jak

ospravedlnit liberální intervencionalismus a nový evropský militarismus. Druzí namítají, že koncepce je bezzubá, příliš „laskavá a rozmazaná“ či „měkká“.

Evropská bezpečnostní doktrína musí být nesmlouvavou bezpečností politikou, která zahrnuje použití vojenské síly. Rozdíl mezi operacemi zajišťujícími lidskou bezpečnost a neo-imperialistickými intervencemi je v multilaterálním rámci a ve způsobu použití vojenské síly, které se liší od konvenčního válečného boje (zaměřeného na porážku nepřátelských sil či vzbouřenců) i od mírových operací (zaměřených na oddělení bojujících stran či na monitorování příměří). Vojenská síla by měla být použita na ochranu jednotlivců, na vytvoření podmínek pro zavedení právního řádu a na zajištění těch, kdo porušují zákon. Jasně stanovení podmínek pro nasazení vojenských sil by mohlo být odpovědí kritikům, kteří se obávají ambicí EU stát se supervelmocí.

Druhý kritický názor zpochybňuje relevantnost koncepce Lidské bezpečnosti z hlediska EU. Tyto kritické hlasy zaznívají hlavně ze strany oficiálních elitních kruhů, které tvrdí „My již nyní zaujímáme přístup lidské bezpečnosti, jen ho tak nenazýváme“ nebo „Lidská bezpečnost je příliš nabubřelým a ambiciózním cílem, který není praktický ani realistický“.

Je pravda, že koncepce lidské bezpečnosti zahrnuje mnohé z přístupů aplikovaných při misích EU; jde například o řízení krizových situací, vojensko-civilní operace či prevenci konfliktů. Nicméně koncepce tyto metody posunuje vpřed. Vychází z debat o těchto již uplatňovaných přístupech i z dalších koncepcí, které jsou v současnosti předmětem široké globální diskuze, jako je „odpovědnost chránit“, „účinný multilateralismus“ a „lidský rozvoj“.

Lidská bezpečnost je o postupu a zvládnání krizí (*cisis management*), ale znamená ještě více, protože nabízí perspektivu řešení krizí. Stabilita je často považována za protiklad krize. Ale cílem Lidské bezpečnosti není jen stabilita; stabilita je většinou nahlížena jako absence otevřeného konfliktu nebo, z ekonomického hlediska, jako zastavení spirálovitého snižování HDP. Mezinárodní společenství se v posledních letech zdá se poučilo, jak stabilizovat konflikty. Ale ještě neumí řešit bezpečnost jednotlivců a komunit, neumí se například vypořádávat s násilným organizovaným zločinem, s tolik rozšířeným porušováním lidských práv či nezaměstnaností.

Snižování rizika opakování krizí zahrnuje prevenci konfliktů, jež obsahuje důležité aspekty, které jsou integrální součástí přístupu Lidské bezpečnosti, například potřeby přístupu „zdola nahoru“ a „účinného multilateralismu“. Mezinárodní společenství má tendenci zaměřovat se na jednotlivé fáze řešení konfliktů a na různé a rozdílné nástroje, které považuje pro tyto fáze za vhodné. Ovšem výše zmíněné druhy „zranitelnosti“ - nezaměstnanost, slabý právní stát vedoucí k vysoké míře kriminality a porušování lidských práv, slabým institucím a nedostatečné kapacitě poskytovat veřejné služby - mohou být považovány za strukturální podmínky pravděpodobně nahrávající vznik krizových situací. Oslabují schopnost společnosti vypořádávat se s krizemi a konflikty či katastrofami je dále zhoršují. Znamená to, že v obdobích okamžitě následujících po krizích se dále rozvíjejí podmínky příznivé pro vznik krizí budoucích.

Přístup Lidské bezpečnosti vyžaduje rovněž spolupráci civilních a armádních složek. Barcelonská zpráva navrhuje zřízení Sboru rychlé reakce na podporu lidské bezpečnosti, který by měl civilní i armádní složku. Spolupráce obou složek vyžaduje více než pouhou koordinaci, „integraci“ či „synergie“, abychom použili dnešní módní termíny. Lidská bezpečnost je o tom jak a proč kombinovat civilní a armádní kapacity, spíše než o jejich standardním spojení v kapacitách určených pro nasazení v konfliktních situacích.

V klasických válkách civilní humanitární organizace vždy trvaly na svém autonomním postavení, nezávislosti na armádě. Jejich schopnost operace závisela na „humanitárním prostoru“ - jejich neutralita a nestrannost byla důležitá proto, aby mohly pomáhat civilistům, válečným zajatcům a zraněným na všech stranách konfliktu. Mnohé humanitární a rozvojové agentury se obávají, že jejich propojení s armádními složkami podkope jejich akceschopnost a je pravda, že právě k tomu došlo v Iráku a Afgánistánu, kde jsou mezinárodní instituce považovány za součást mezinárodních koaličních sil. V současných válkách, v nichž civilisté představují cíl bojujících, humanitární prostor mizí. Úkolem ozbrojených složek je chránit a uchovávat tento prostor spíše než bojovat proti nepříteli. Lidská bezpečnost neznámá jen rozvíjení kultury koordinace a spolupráce civilního a armádního sektoru; znamená úplně nový způsob fungování v krizových situacích.

Jinými slovy, jasná koncepce jako je Lidská bezpečnost by umožnila EU zlepšit a koordinovat činnost, kterou již vykonává pod řadou různých nálepek. Z toho pohledu nejde o přehnanou ambici, jde o to, dát větší smysl tomu, co se již dělá a zlepšit koherenci, účinnost a viditelnost Evropské bezpečnostní politiky.

Je utopické předpokládat, že by koncepce Lidské bezpečnosti mohla poskytnout logický a operační rámec tomu, o co se EU snaží? Je to kognitivní i praktický problém. Koncepce Lidské bezpečnosti vyžaduje transformaci způsobu myšlení. Tradiční koncepce bezpečnosti jsou hluboce zakotveny na Ministerstvech zahraničí a obrany a jakákoli alternativa je považována za utopii. Nicméně náš výzkum více méně jasně ukazuje, že přístup Lidské bezpečnosti je ve skutečnosti realističtější způsobem zvládnání současných krizových situací a mohl by být i účinnější, než tradiční přístup k bezpečnosti, který zdůrazňuje klasické užití ozbrojených sil či jednoduše připojuje civilní kapacity k vojenským mírovým sborům. Proto je tak důležité definovat parametry Evropské bezpečnostní doktríny.

#### IV. Od Barcelony k Madridu

##### Vývoj Evropské bezpečnostní a obranné politiky (ESDP)

V roce 2003 představila Evropská Unie svoji vizi „bezpečné Evropy v lepším světě“. Od té doby došlo k eskalaci konfliktů na Středním Východě a v Afgánistánu, k teroristickým útokům na evropská města, k obavám z rozšiřování zbraní hromadného ničení, k nárůstu organizovaného zločinu a k utrpení a chaosu v důsledku přírodních katastrof, což způsobilo, že se Evropané cítí méně bezpeční a jejich příspěvek k lepšímu světu je těžší identifikovat. A přesto v posledních čtyřech letech Evropská Unie učinila významné kroky ve snaze stát se hráčem na poli globální bezpečnosti a vzít na sebe svůj díl odpovědnosti za vybudování světa bez válek a konfliktů. ESDP nasadila své civilní experty a vojenský personál na Balkáně, na Středním Východě, v Africe a Asii, aby pomohla chránit a obnovovat společnosti ochromené konflikty. Od roku 2003 bylo v 18 misích nasazeno více než 11 000 osob, mezi nimiž byli policisté, soudci, právníci a úředníci i příslušníci armády. A právě byla schválena 19. mise. Jen v loňském roce bylo aktivních 10 z těchto operací. Evropská Unie použila nátlakové síly tam, kde to bylo třeba, vydala se daleko za hranice svého vlastního území a v kritických okamžicích poskytla podporu dalším mezinárodním organizacím jako je OSN a Africká Unie (viz Tabulka 1).

Tyto mise splnily důležitou a rostoucí poptávku po mírových silách v neklidných oblastech světa a pomohly vytvořit jedinečný soubor kapacit, standardů a hodnot EU i její obraz mírového a prosperujícího regionu stability, jenž byl sám ukován z válečných ruin a jenž se nyní stal částí obrazu našeho světa. Tyto kapacity se staly dalším prvkem, který šel nad rámec a často vedle role jednotlivých členských států v krizových oblastech. Některé z těchto misí, jak vysvětlíme v následující sekci této zprávy, obsahovaly takové nové prvky jako například poradce pro lidská práva, zvyšování povědomí o genderových otázkách a kombinaci civilních a vojenských nástrojů, které všechny přispěly k narůstajícímu souboru příkladů dobré praxe. Tímto způsobem intervencí, v křehkých mírových procesech od Konga po Aceh, vytvořila evropská Unie důležité „aqui“ své zahraniční bezpečnostní politiky a významné precedenty výkonu své politické moci ve světě. Mise ESDP a s nimi spojená opatření přijatá Evropskou Komisí učinily ze zahraničních vztahů neaktivnější aspekt evropské integrace v posledních pěti letech.

Zkušenost z misí ESDP byla velmi významným výukovým procesem. Díky misím v Acehu či v Demokratické republice Kongo (DCR) získali terénní pracovníci novou sebedůvěru a víru v roli Evropy v tomto světě, přestože je tato zatím omezená politika a profesionály, jejichž úkolem je zavést evropskou bezpečnostní politiku do praxe.

Přes paralyzující dopad neúspěchu Ústavní Smlouvy v roce 2005, prokázaly členské státy ochotu reagovat společně na krizové situace, ať již ty způsobené lidským faktorem, jako v případě Libanonu a DRC, či na přírodní katastrofy, jako asijské tsunami. Členské země se také podílely na progresivním rozvoji institucí a kapacit, které umožnily realizaci plánů stanovených Evropskou bezpečnostní strategií (ESS) z roku 2003. Evropské kapacity zahrnují řadu prvků od klasických vojenských sil po civilní personál s narůstajícím zázemím obranného plánování, zajišťování zdrojů a zařízení po školení. Od začátku roku 2007 je plném provozu 13 Evropských bojových jednotek (BG - Battle Groups), které mohou kdykoli nasadit dvě skupiny v počtu až 1 500 lidí během 10 dnů na dobu až čtyř měsíců. Každá taková bojová jednotka je propojena s Vrchním velením i s útvarů zajišťujícími dopravu a logistiku.

Od roku 2007 má EU své vlastní Středisko operací v Bruselu pro samostatné plánování a provádění akcí, další posilování schopnosti rychle reagovat na potřeby intervence řízení krizových situací, nezávisle na členských zemích a NATO.

Rozvoj civilních aktivit ESDP byl také rychlý. Kromě rozšíření počtu pracovníků sloužících v civilních misích o 700 osob založila EU Tímy civilní reakce (CRTs), flexibilní pokud jde o velikost a složení. Ty v současnosti představují fond školených expertů, kteří mohou být nasazeni během pěti dnů, a kteří

dávají rychlé reakci civilní rozměr. V nové linii velení pro civilní operace figuruje i velitel civilních operací. Útvar civilního plánování a kapacita vedení operací (CPCC) má sloužit podpoře misí. Koordinaci mezi civilními a vojenskými zdroji přispělo založení civilně-vojenské buňky a zároveň existují snahy o zlepšení spolupráce mezi Radou a Komisí, především v průběhu posledních předsednictví, přestože jedním z největších problémů evropské zahraniční politiky zůstává propojení různých profesionálních kultur do společného operačního rámce. Akceschopnost byla rovněž posílena reformami ve financování kolektivních akcí pod deštníkem ESDP s cílem uvolňovat finanční zdroje rychleji - poučení z Monitorovací mise Aceh v Indonésii. Mechanismus Athena, podle kterého členské státy financují bezpečnostní iniciativy, bude i nadále pravidelně s každou misí podrobován přezkoumání, přestože rozsah a metody financování operací EU neodpovídají cílům ESDP ani neumožňují nejlepší či rovnoměrné využití zdrojů 27 členskými zeměmi. Pozornost věnovaná kvalitě intervencí EU vedla nedávno ke zvýšené snaze podpořit využívání příkladu dobré praxe v takových oblastech jako jsou lidská práva a rovné příležitosti obou pohlaví při misích ESDP.

Všechna tato opatření podstatným způsobem přispěla k naplňování ambicí EU stát se důvěryhodnou silou, přejít od reaktivní k proaktivní bezpečnostní politice a maximálně zdůraznit specifický charakter Evropy coby politického aktéra přispívajícího k zajištění globální bezpečnosti. Zahraniční politika Evropské Unie byla více než dvacet let považována za neefektivní ve svých snahách rozhodným způsobem přispět k řešení mezinárodních krizí ať už na Balkáně, na Středním Východě či ve Střední Asii. Tuto svoji slabinu se EU snažila překonat tím, že si stanovila jako svoji prvořadou prioritu vybudování materiálních a institucionálních kapacit, aby zlepšila svoji akceschopnost a byla schopna plnit požadavky na intervence. Při budování těchto kapacit byla stanovena zásada kolektivní odpovědnosti a společného operačního postupu v rámci, jímž není ani NATO ani národní stát. Díky tomu je nyní společná zahraniční a bezpečnostní politika něčím víc, než pouze názvem a předmětem formálních smluv EU.

V jádře ESDP se ovšem skrývá nejednoznačnost zaměření evropské bezpečnosti. Přestože většina ESDP misí jsou mise civilní a budování kapacit se zaměřilo na vytváření jak civilních, tak vojenských zdrojů, rozvoj ESDP byl veden především rostoucí schopností využívat donucovací síly, která představuje zatím nejradikálnější krok vpřed. Vojenská dimenze EU vede k otázce proč a jak budou ozbrojené síly využívány v ESDP. Bude to mít také důsledek pro vztah mezi EU a dalšími hráči, od NATO po další země. Evropská bezpečnostní politika nahlížená prizmatem její připravenosti nasadit ozbrojené složky vypadá úplně jinak než ta, která do akcí nasazuje soudce, policii, ekonomy a pracovníky monitorující hranice. Závazek uvedený v návrhu Reformní Smlouvy posílit vojenské kapacity i technologickou a průmyslovou základnu obranného sektoru lze chápat ve smyslu tradičních geo-politických aspirací.

Evropská obranní agentura (EDA) založená v roce 2004 je také důležitým aspektem nového vojenského potenciálu Unie. Jejím cílem je rozvoj kapacit obranného průmyslu včetně technologií, zpravodajství a pracovních sil tak, aby odpovídaly ambicím ESDP. Dlouhodobá vize EDA definuje její budoucí cíle jako podporu synergie vojenských a civilních zdrojů, rychlou reakci Evropy na krizové situace, schopnost využívat různé kapacity a podporovat je tak, aby odpovídaly požadavku dlouhodobého nasazení. Přestože tato dlouhodobá vize zdůrazňuje, že Evropské vojenské síly budou využívány k nastolení bezpečnosti a stability spíše než k „vítězství“, operační část vize zdůrazňuje převahu nad nepřítelem spíše než ochranu civilistů.

Vojenská ESDP mění charakter EU coby civilní mocnosti, což je koncepce, která vždy byla v některých členských zemích velmi důležitá, a která je do dnešní doby dominantním rámcem Evropské zahraniční politiky. Ale jakou vojenskou sílu máme na mysli? Proto je tak důležité specifikovat, jak budou vojenské síly použity, jaké operační principy určující využití vojenské síly budeme potřebovat.

Hlavní civilní a vojenské cíle, které byly základem budování kapacit ESDP, se blíží ke svým konečným termínům v roce 2008 a 2010. V následujících dvou letech bude muset Evropská Unie řešit nové problémy: jakými hlavními faktory by se měla řídit Evropská bezpečnost a ochota EU zasahovat mimo vlastní hranice? Pro co či pro koho existuje bezpečnostní politika EU a jakými zásadami se řídí vojenské a civilní operace? V posledních čtyřech letech jsme získali mnoho zkušeností a dosáhli jsme náhodných úspěchů, ale nemáme ještě propracovaný systém evropských intervencí.



Tabulka 1 - Mise

**2003**

**Concordia**; vojenská operace s použitím aktiv NATO v bývalé Jugoslávské republice Makedonie (FYROM).

**EUPOL-Proxima**; Policejní mise v bývalé Jugoslávské republice Makedonie (FYROM) na pomoc snahám vlády Makedonie učinit kroky k integraci s EU.

**EUPM (BiH)**; Policejní mise v Bosně-Hercegovině; monitorování, instruktáž a inspekce. V roce 2006 nové zaměření na podporu procesu policejních reforem, rozvoje a konsolidace místních kapacit regionální spolupráce v boji proti hlavním formám kriminality a organizovanému zločinu.

**2004**

**Althea**; vojenská mise v Bosně-Hercegovině

**EUJUST THEMIS** mise na podporu gruzínské vlády při reformě trestně-právního systému

**2005**

**AMM**; Monitorovací mise v Aceh (Indonésie); monitorování realizace různých aspektů mírové dohody stanovených v Memorandu o porozumění (MoU) mezi vládou Indonésie a Svobodným hnutím Aceh (GAM) včetně odzbrojení GAM a přemístění ozbrojených složek

**Eupol Coops Palestina**; zvýšená podpora Palestinských Úřadů při zavádění udržitelných a účinných policejních složek.

**EUPAT FYROM**; policejní poradenský tým. Následník PROXIMy (qv), monitorující a instruující místní policejní složky o problémech zahrnujících ostrahu hranic, veřejný mír a pořádek a odpovědnost, boj proti korupci a organizovanému zločinu.

**EUBam Rafah Palestina**; monitorování operací na hraničním přechodu s Izraelem.

**EUJUST-Lex Irák**; vytváření profesionálních příležitostí pro představitele justice a prezentování příkladů dobré praxe v právním státě.

**EUPOL Kinshasa DR Kongo** (nyní EUPOL DR CONGO); monitorování, instruování a poradenství poskytované Integrované policejní jednotce (IPU - Integrated Police Unit) a procesu policejní reformy.

**EUSEC DR Kongo**; poradenství a pomoc poskytnuté Konžským úřadům zodpovědným za bezpečnost.

**AMISS II Darfur, Sudan**; civilní a vojenské prvky k zajištění účinné a včasné pomoci EU při posilování mise AMISS II.

**Mise EU na pomoc zajištění hranic mezi Ukrajinou a Moldovou**; školení a poradenství zaměřené na budování kapacit pro řízení hraničního a celního režimu, na prevenci pašování, nelegálního obchodu, a celních podvodů.

**2006**

**EUFOR RD Kongo**; vojenská operace podporující Misi Spojených Národů v Demokratické Republice Kongo (MONUC) během voleb

**2007**

**Eupol Afganistan**; instrukční, poradenská a školicí mise pro policejní složky na úrovni afgánského Ministerstva vnitra, regionů a provincií.

**EUPT Kosovo**; zaměřená na zajištění hladkého přechodu mezi Misí OSN pro dočasnou správu v Kosovu (UNMIK) a možnou operací EU pro řešení krizové situace v oblasti právního státu apod.

**EUFOR TCHAD/RCA** vojenská operace ve východním Čadu a na severovýchodě Středoafričské Republiky.

## Poučení z misí EU

Studijní skupina vypracovala pět případových studií operací EU v regionech, v nichž zasahovala s úkolem pomoci stabilizovat společnosti, které prošly násilnými konflikty. Šlo o Kosovo, Aceh v Indonésii, Demokratickou republiku Kongo, Palestinu a Libanon. Případové studie zahrnují mise ESDP i iniciativy Evropské Komise. Tři z těchto míst (Aceh, DRC a Palestina) byly předmětem civilních či vojenských misí ESDP. V Kosovu se EU účastnila operace na základě instrukcí Společenství (Community instructions), nicméně očekává se, že zatím nejrozsáhlejší civilní mise ESDP by měla být nasazena v této provincii v roce 2008 a v současné době je plánovací tým již na místě. V Libanonu se mise OSN, UNIFIL (United Nations Interim Force in Libanon) po válce v roce 2006 účastnily z členských států EU Francie, Itálie, Německo a Španělsko a Evropská komise je hlavním dárce, především pro účely rekonstrukce. Případové studie vycházejí z rozhovorů v Bruselu, hlavních měst členských zemí, z terénu a z dokumentace. Při naší práci jsme dodržovali přístup zdola-nahoru a zkoumali jsme, jak organizace občanské společnosti i jednotlivci prožívali bezpečnost a jaký je jejich názor na roli EU.

Hlavní zjištění budou dále shrnuta ve vztahu k jednotlivým zásadám.

### 1. Prvořadá důležitost lidských práv

Téměř všechny mise zaujímaly citlivé stanovisko k lidským právům, občanským, politickým, ekonomickým i sociálním, ovšem v misích, které byly předmětem našeho zkoumání, nebyla jejich priorita jasná.

V misích jako EUFOR vojenská mise v Kongu a Acehu šlo o formální a specifické dodržování této zásady prostřednictvím jmenování poradců pro lidská práva v Kongu (DCR) a opatření na podporu iniciativ pro dodržování lidských práv jako byl soud pro lidská práva a Výbor pro pravdu a usmíření, které byly součástí mírového procesu v Acehu. V případě DRC bylo toto zaměření posíleno zavedením „Vojenských manuálů“, které připomínaly jednotkám v terénu, jak z hlediska lidských práv přistupovat ke gendrovým problémům a k dětským vojákům. Mnohé hlídky v Kinshase byly také rozšířeny o poradce lidských práv, tak aby vojenský personál nepřistupoval k otázce lidských práv pouze formálně.

Ovšem v Acehu ani v DRC nebylo zavedeno výslovné monitorování porušování lidských práv třetími stranami. Mise buď neměly k dispozici žádné sankce, což byl případ Acehu, nebo neměly jurisdikci nad případy porušení práv ze strany klíčových aktérů. V Acehu neměla AMM pravomoc nad indonéskými bezpečnostními silami, GAM (Svobodné hnutí Aceh) či v případě EUROFOR neměla pod kontrolou porušování lidských práv, jehož se dopouštěla konžská policie. AMM mohla využít svého postavení při zpracovávání návrhu Zákona o vládě Acehu (LoGA) a trvat na tom, aby místní ochrana lidských práva odpovídala mezinárodnímu právu, včetně právních norem EU. Místo toho LoGA problematicky zaváděl formu práva Šarija a AMM rozhodla zachovat k tomuto rozhodnutí „neutrální“ postoj, aby nebyla ohrožena celá mise.

V Palestině je situace z hlediska lidských práv velmi vážná. Evropská Unie se pokusila zmírnit situaci několika způsoby. Evropská Komise je největším donátorem, který se snaží o udržení hospodářské pomoci, bez ohledu na bojkot Hamasu, prostřednictvím Dočasného mezinárodního mechanismu (TIM - Temporary International Mechanism), jenž vyplácí peníze přímo asi 4000 příjemců. Celková pomoc v roce 2006 skutečně vzrostla o 27%. EU BAM je mise ESDP, která měla za cíl podpořit svobodu pohybu mezi Gazou a Egyptem, nicméně byla paralyzována rozhodnutím Izraele držet přechod většinou uzavřený (od převzetí kontroly Hamasu nad Gazou prostě uzavřený). EU COPPS byla další mise ESDP, jejímž úkolem bylo pomáhat Palestinské policii, historicky vzato účinné a relativně nestranné policejní síle, která se těší důvěře obyčejných Palestinců, na rozdíl od Palestinských bezpečnostních sil založených po konferenci v Oslo, které jsou kontrolovány různými frakcemi, a které se často chovají bezohledně. EU COPPS mise byla ovšem postižena bojkotem Hamasu, protože ministr vnitra byl nominován Hamasem a v mezičase byly další konkurenční bezpečnostní složky kontrolované Fatahem či Hamasem posíleny finančně i jinak Spojenými státy a Iránem a Sýrií.

V Libanonu způsobila válka s Izraelem v roce 2006 obrovské škody a utrpení. Tříštivé bomby použité Izraelci mají na svědomí řadu obětí, zvláště mezi dětmi, i velké plochy znehodnocené zemědělské půdy. Členské státy Evropské Unie přispěly do UNIFIL, mise OSN na hranicích s Izraelem, která má explicitní mandát chránit civilisty vystavené bezprostřednímu nebezpečí násilí. Ale vzhledem k tomu, že se na tuto akci nevztahuje rezoluce podle hlavy VII. Charty OSN, UNIFIL může jednat pouze v sebeobraně nebo na ochranu civilistů na základě rozhodnutí velícího důstojníka. Jeden z důstojníků se jasně vyjádřil v tom smyslu, že UNIFIL bude reagovat, pokud budou přímo napadeny síly OSN,

humanitární nevládní organizace či libanonští civilisté, přestože UNIFIL nemá vlastní prostředky k zabránění leteckých útoků v určitém dosahu. UNIFIL rovněž poskytuje humanitární pomoc včetně naléhavých lékařských a veterinárních služeb a zneškodňování munice, přestože pro tyto zásahy nemá oficiální oprávnění.

Evropská Komise poskytla velký objem pomoci často na místní úrovni. Ovšem Evropská Unie mohla během války reagovat tvrději na použití zakázaných zbraní proti civilistům a na spáchané válečné zločiny. Mohl být vznesen požadavek, aby Izrael přispěl na rekonstrukci Libanonu, zvláště proto, že tak velké množství infrastruktury zničené ve válce bylo financováno Evropskou Unií. Situace Palestinských uprchlických táborů v Libanonu je velmi vážná a na jejich pomoc se toho nečiní dost.

V Kosovu je menším problémem fyzické násilí a větším nedostatek ekonomických a sociálních práv (nezaměstnanost, špatné dodávky elektrické energie a nedostatek skutečných silnic), které jsou jádrem narůstajících bezpečnostních problémů. Z politického hlediska se klade větší důraz na statut regionu spíše než na práva jednotlivců. Politika „udržování míru“ často znamená usmířování etnických extremistů na obou stranách, což napomohlo rozvoji nemorální politické ekonomie a dalšímu zhoršování sociálních a ekonomických lidských práv.

## 2. Legitimní politická autorita

Většina misí EU této zásadě věnuje pouze nepřímou pozornost a v důsledku toho není jasné, s kým by měla EU jednat při zajišťování lidské bezpečnosti.

Při poskytování pomoci při rekonstrukci a zajišťování materiální pomoci v Palestině a Libanonu mise EU obešla ústřední orgány, ale nedokázala zaangažovat orgány na jiné úrovni. V obou případech lze říci, že pomoc ze strany EU zřejmě podkopávala postavení ústředních orgánů. V Palestině TIM obešla Palestinské orgány a umožnila rozdělení zdrojů různým frakcím. Neschopnost podporovat palestinskou policii bývá uváděna jako důvod fragmentace a narůstání počtu vzájemně soupeřících bezpečnostních agentur. V Libanonu při dané konfrontaci mezi dvěma dominantními politickými tábory Evropská Rada a některé členské státy, především Francie, stranily jedné ze znesvářených stran, čímž překážely politické usmíření. Přímá pomoc poskytovaná při rekonstrukci jednotlivým komunitám vedla k tomu, že se vliv státních orgánů na jihu země nemohl projevit jinak, než přítomností libanonské armády.

V Kosovu sice má správa OSN formální, tj. právní, legitimitu, ale neochota vytvořit společný rozhodovací mechanismus znemožnila posílení místních kapacit. V důsledku toho současná mise EU trpí nedostatkem aktivního přístupu místních orgánů a je nebezpečí, že navrhovaná mise ESDP do Kosova zdědí stejný přístup, který při správě provincie zaujala OSN (UNKIM). Ignorováním místních orgánů správy a přebíráním funkcí exekutivy ve jménu vyšší efektivity zúžila EU stejně jako UNKIM prostor pro návrat politiky a normalizaci kosovské společnosti. Do DRC (Konga) byly vyslány mise ESDP jako součást evropského rozhodnutí podpořit první svobodné volby po 40 letech. Evropská Unie jako celek, včetně bilaterální pomoci ze strany členských států, poskytla v rámci těchto voleb vůbec největší objem pomoci. V souvislosti s tím se ovšem objevily obavy, že intervence EU posílila režim, který vládne nepřijatelnými metodami a je proto dysfunkční, a který byl obviněn z porušování lidských práv (přičemž toto porušování bylo v průběhu voleb intenzivnější). Jak upozornila řada teoretiků, volby nelze ztotožňovat s budováním legitimní politické autority.

## 3. Přístup zdola nahoru

Všechny případové studie odhalily řadu rozdílů mezi řešením problémů hospodářství a rekonstrukce, kde přístup zdola nahoru byl výraznější, a řešením záležitostí politických, k nimž se většinou přistupovalo shora dolů. Více se mohlo učinit pro to, aby se jednotlivci a občanská společnost mohli stát architekty a inženýry své vlastní obnovy a aby sami rozhodovali o výsledcích zahraniční intervence. Nedostatek účinných mechanismů řídicích zahraniční aktéry a špatná institucionalizace procesů konzultace a spolupráce vedou k tomu, že obyvatelé míst jako je Kosovo se cítí bezmocní tváří tvář rozhodnutím z Bruselu ne jako rovnoprávní partneři. A jak studie o Kosovu ukázala, příslušníci menšin, jako jsou místní Srbové, si připadají jako žetony ve hře komplikovaných vyjednávání mezi zahraničními a místními hráči. EU rovněž obešla mnohé struktury stávající občanské společnosti, vytvořila nové podle modelu západního pojetí nevládních organizací a ignorovala představitele vesnic a rady starších, které lépe odpovídají místnímu způsobu života a místním zvyklostem.

Mise v Aceh se také stala předmětem místní kritiky pro svoji strukturu vybudovanou shora dolů. Šlo jí o to, aby chránila své vlastní příslušníky v nebezpečném prostředí a aby zajistila podmínky pro rychlou evakuaci. Tento přístup se ukázal jako neúčinný při řešení složitých sociálních problémů jako byla například reintegrace bojovníků, protože nebral dostatečně v úvahu reakci obyčejných lidí na politická rozhodnutí. V DRC se zpravodajské složky mise vyhýbaly kontaktům s místními obyvateli, aby nebyl ohrožen jejich vlastní postup, zatím co policejní mise EUPOL se zpočátku zaměřila na ochranu skupiny VIP. Nicméně později se angažovala i při procesu policejní reformy. V Palestině bylo rozhodnutí EU BAM ponechat dočasný hlavní stan mise v Izraeli místo ve vojenském prostoru v Gaze vnímáno Palestinci jako jejich necitlivé opomíjení. Palestinci v Rafah, s nimiž jsme hovořili, se domnívali, že by jim byla přítomnost mise EU pomohla, i kdyby byl hraniční přechod uzavřený; bylo by to zvýšilo jejich pocit bezpečnosti a EU mohla toho času využít ke školení palestinských celníků.

Tam, kde se uplatňoval přístup zdola nahoru a využívaly se místní struktury občanské společnosti, jako tomu bylo v DRC, byl přínos této koncepce jasně patrný. Vojenská mise v této zemi byla mnohem efektivnější, protože vojáci hovořili francouzsky a využívali na ulicích pěších hlídek. Plán komunikace s obyvatelstvem, který byl původně zaměřen na to, aby byly zahraniční vojenské složky dobře přijaty místním obyvatelstvem, byly organizovány veřejné mítinky, místní novináři byli najímáni pro rozhlasové spoty a v masovém nákladu byly vydávány noviny. Všechna tato opatření misi zviditelnila a hrála neopominutelnou roli při změně vnímání EUFOR coby „cizí armády“ v její přijetí jako neutrální, ale pro obyvatele benigní síly.

V Palestině se Komise snažila konzultovat a angažovat občanskou společnost, především v procesu usmíření, a policejní mise postupovala podle zásady zdola nahoru. V Libanonu EU podpořila prosazení ekonomických reforem (jakkoli „technicky dokonalých“) shora dolů, aniž se to stalo předmětem široké politické diskuze. V důsledku toho byla Unie podezírána se sledování svých vlastních „neo-liberálních“ cílů. Jednou z konstruktivních nezávislých iniciativ postupující podle zásady zdola nahoru je rozvoj sítí libanonských a evropských měst. Na podporu různorodých iniciativ občanské společnosti, jež by mohly překonat hlubokou politickou propast rozdělující libanonskou společnost toho mohlo být uděláno mnohem více.

#### 4. Účinný multilateralismus

Výše uvedené mise dokazují, že EU je spolehlivým partnerem v zónách konfliktů. Pracuje jak s mezinárodními, tak i s regionálními organizacemi a je úspěšná ve využívání i podpoře účasti jednotlivých členských zemí. Případ mise AMM v Aceh zdůraznil význam účinného multilateralismu. Spolupráce EU, Norska, Švýcarska a pěti zemí ASEANu přispěla k důvěryhodnosti monitorovacích sil EU v terénu a byla důležitým faktorem úspěšnosti této mise. V DRC se mise EUFOR, díky své profesionalitě stala cenným příspěvkem pro MONUC, mírové jednotky OSN. EUFOR v tomto případě nejen poskytoval účinnou pomoc, ale byl také nahlížen jako neutrální síla.

Domníváme se, že by se EU měla v multilaterálních akcích prosazovat směleji. Na Středním Východě byl účinek multilateralismu omezen dominantní definicí intervence jako „Války proti terorismu“, v níž zůstaly zájmy států převažující nad tím, s čím se denně střetávají lidé, jednotlivci. V Kosovu a DRC byl účinek multilaterálního postupu potlačen nedostatečnou institucionální koordinací mezi různými organizacemi včetně EU a dalších hráčů.

#### 5. Regionální zaměření

Pouze mise v Aceh přistupovala k plnění svých stanovených cílů z jasného regionálního hlediska, což bylo nejvýznamnějším faktorem jejího úspěchu. Ostatní mise se spíše soustředily na symptomy absence bezpečnosti v dané zemi. Špatná koordinace činnosti s ostatními agenturami EU a nedostatečné využití existujícího regionálního fóra zabránilo širšímu geografickému pohledu a možná řešení konfliktů. Některé mise byly sice plánovány v rámci širšího kontextu (například rozhodnutí poslat jednotky do DRC či poskytnout pomoc při reformě bezpečnostního sektoru byly součástí Strategie EU pro Afriku), ale při nasazení na místě se tento kontext ztratil.

Na Středním Východě je regionální přístup mimořádně důležitý. Nastolení míru a usmíření v Libanonu se musí nezbytně účastnit sousední státy. Nastolení trvalého míru není možné bez dialogu s Izraelem, Sýrií a Iránem a bez tlaku na tyto země. To samé platí o Palestině, v jejímž případě by šlo učinit mnohem více pro zaangažování izraelských sousedů. Saudská Arábie hrála důležitou roli v přijetí Úmluvy z Mekky (Mecca Agreement), která vedla k vládě jednoty, jež by byla mohla uspět, kdyby se jí dostalo větší

podpory zvenčí. Podobně by se mohla stát plodným výchozím bodem současných rozhovorů Mírová iniciativa Ligy Arabských zemí.

## 6. Jasně a transparentní strategické instrukce

Ve všech misích s výjimkou Acehu se projevoval problém různých pravomocí, různých přístupů Rady, Komise, různých agentur EU a členských zemí. V Palestině a Libanonu je vážná propast mezi přístupem na politické úrovni (především ze strany Rady a členských zemí) a tím, co se děje v terénu (při misích Komise a ESDP, v případě Libanonu při misi UNIFIL). Zejména v Palestině se projevila skutečná snaha uspokojit ekonomické a sociální potřeby a podpořit policii a svobodu pohybu, ale tyto snahy byly potlačeny strategií Kvarteta postupujícího na politické úrovni v rámci Války proti teroru, což znamená, že priority izraelské státní bezpečnosti byly nadřazeny lidské bezpečnosti Palestinců.

Stejná zjištění platí i pro misi EUFOR v DRC. Operace EU v DRC byly kompromitovány propastí mezi politicko-strategickým zaměřením mise a tím, čeho bylo prakticky zapotřebí v terénu. Úsilí o koordinaci s místní veřejností, které se ukázalo být významným faktorem úspěchu mise EU, bylo ohroženo politickým rozhodnutím o přemístění sil a „ústupem ze scény“ okamžitě po ukončení volebního procesu. EUFOR spěšně a neuspokojivě zakončil misi a svůj odchod kompenzoval rozdávaním kalendáře na rok 2007. Odchod byl motivován především německým veřejným míněním, které požadovalo návrat vojáků do vánoc 2006, spíše než potřebami obyvatel Konga.

V případě většiny misí byly mandáty problematické, někdy protože byly nadměrně omezující. V DRC mandát stanovil, že mise bude mít dvě velitelská stanoviště, že přinejmenším polovina jednotek by měla mít základnu mimo Kongo, jejich pravomoci se měly vztahovat pouze na oblast Kinshasy a trvání mise mělo být omezeno na čtyři až pět měsíců. Tato omezení negativně ovlivnila účinek mise a její vliv na lidskou bezpečnost.

V Acehu mandát omezoval pravomoci AMM ve vztahu k lidským právům. V dalších případech byly mandáty - možná úmyslně - zamlžené, takže nespecifikovaly jasně účel či cíle operací v terénu. V Kosovu a Palestině byly mandáty nejasné částečně proto, že EU v těchto případech operovala prostřednictvím řady různých agentur, přičemž neexistoval žádný plán na koordinaci jejich činnosti.

Rozhodnutí o vyslání mise stejně jako její zaštitění právním dokumentem musí být schváleno všemi členskými zeměmi. To vede k nedostatku specifických instrukcí a/nebo ke kompromisu o délce a charakteru mise, aby bylo možné jí zajistit politickou podporu. Takovým kompromisům je možná obtížné se vyhnout, ale lepší péče o to, co se bude dít po odchodu anebo o hladké předání dané lokality místním orgánům či jiným agenturám EU by některé z těchto problémů mohlo vyřešit.

## Jaké závěry je možné vyvodit z toho přehledu nedávných zahraničních operací EU?

Všechny operace EU, které jsme zkoumali, obsahovaly přinejmenším některé prvky koncepce Lidské bezpečnosti, což nás utvrzuje v přesvědčení, že tento přístup není radikálním skokem do tmy, a že by mohl stavět na tom, jak v ESDP již postupujeme a zároveň zvýšit koherenci a účinnost těchto operací. Mise v DRC a Acehu ukázaly, že se průběžně poučujeme z našich zkušeností, především pokud jde o plán misí, jejich vztah k principu dodržování lidských práv a aplikaci zásady zdola nahoru. Ovšem přesto, že mise obsahovaly prvky přístupu Lidské bezpečnosti, byly často chaotické, dokonce náhodné, specifické pro určitou misi, či závislé na vizi jednoho velitele. Mají-li se zlepšit standardy a úspěch všech misí EU, měly by být základní principy a metody práce aplikovány systematictěji.

Zásady jsou užitečným nástrojem pro hodnocení misí EU a jejich dopadu v místě určení. Představují soubor kritérií pro hodnocení, jak si mise prakticky vedly a jaká byla účinnost použitých prostředků i stanovených cílů. To umožňuje nejen definovat jak by mělo vypadat uplatnění Lidské bezpečnosti v terénu, ale také stanovit pravidla, jak tento přístup aplikovat v praxi. Případové studie také ukazují, jak jsou jednotlivé zásady propojeny a proč je nezbytné rozvíjet komplexní rámec Lidské bezpečnosti. Každá zásada musí být pevně zakotvena v celkovém přístupu, protože nedostatečné uplatňování jedné zásady může mít dopad na aplikaci těch dalších a tak limitovat úspěch misí. Opomenutí zásady prvořadé důležitosti lidských práv či přístupu zdola nahoru může snadno podkopat legitimitu politické autority a naopak. V DRC v období vážných útoků na kandidáta opozice v srpnu 2006 byl EUFOR povolán na pomoc silami MONUC, což velmi posílilo legitimitu a efektivitu EUFOR jako neutrální a přitom rozhodné mise.

Studie zároveň ukázaly, že nedodržování zásad může někdy vést k určitým dilematům, protože jsou někdy rozporné. V DRC a Aceh bylo cílem intervence EU podpořit volební proces, který byl považován za cestu k normalizaci společností, které právě prošly obdobím násilností. Místní skupiny v DRC tuto strategii kritizovaly, protože podle jejich názoru podporovala porušování lidských práv, když se politické strany ve snaze zvítězit uchýlovaly k potlačování svých oponentů. Výsledek voleb navíc přispěl k posílení vlády, která je považovaná za významný zdroj porušování lidských práv a proto nemá nárok na legitimitu.

Za třetí, všechny případové studie ukázaly nedostatek jasných politických instrukcí. Tento nedostatek byl částečně důsledkem institucionální nespojitosti mezi agenturami EU a rozdílnými cíli Rady, Komise a členských zemí. V mnoha případech je tato skutečnost také odrazem propasti mezi tím, čeho se mnozí odváží a odhodlaní příslušníci evropských misí snažili dosáhnout v terénu a tím, co se dělo na úrovni vysoké politiky, jež kladla koncepcí jako Válka proti teroru či potřeba rychlé strategie ústupu v zájmu uspokojení domácích voličů nad lidské potřeby stanovenými v průběhu konzultací zdola nahoru. Objevil se také problém převedení politických prohlášení, například o inkluzi žen do mírových operací či o ochraně práv mladých lidí, do vlastních akcí. Právě proto je přístup z pozice Lidské bezpečnosti, který by zajistil pojmovou soudržnost, tak důležitý při vlastní realizaci dohodnuté strategie.

Tabulka 2: Souhrn zjištění z případových studií

Zásady lidské bezpečnosti	Prvořadá důležitost lidských práv (HR)	Legitimní politická autorita	Jasný a transparentní mandát	Přístup zdola nahoru	Účinný multilaterální přístup	Integrovaný regionální přístup
Regiony						
DCR (EUFOR; EUPOL; Kinshasa; EUSEC)	Celkově citlivá vůči HR; Manuály pro příslušníky mise s instrukcemi o použití síly, genderových otázkách, zacházení s dětskými vojáky; omezená délka a rozsah mise; nedostatečný právní mandát zejména s ohledem na porušování lidských práv dalšími aktéry.	Mise pomohla zajistit spravedlivé volby; otázka zda z voleb může vzejít legitimní politická autorita; obava zda EU nepříspěla k legitimizaci dysfunkčního režimu.	Formální mandát mírně jasně čitelný v terénu; nejasný především z hlediska HR; problém s překonáváním podezření ze strany místního obyvatelstva; problém způsobený přeskupením sil mise.	Částečný přístup zdola nahoru; specializované jednotky EUFOR; úspěšná spolupráce s místními obyvateli beroucí v úvahu názor místní veřejnosti; vojáci hovořící francouzsky; zaměření EUPOL na osoby VIP.	Multilaterální přístup, nicméně nedostatečně efektivní; nejednotnost velení mezi EU a MONUC; nedostatečná koordinace mezi EUFOR a ostatními iniciativami EU.	Mise součástí Strategie pro Afriku; nedostatečně integrovaný regionální přístup z důvodu geograficky omezeného rozsahu mandátu (jen na oblast Kinshasy); význam Jižní Afriky a Angoly pro proces přechodu nedostatečně zohledněn při plánování mise EUPOL.

Palestina (EU BAM; EUCOPS)	Celkově citlivé vůči HR, ale omezené bojkotem; neúčinná role v Rafah pokud jde o svobodu pohybu; zájem o sociální a ekonomická práva; důraz na policii.	Nedostatek finančních zdrojů pro policii a přímé platby příjemcům podkopaly Palestinskou Správu, což vedlo vážným důsledkům.	Nemožnost stanovení jasného mandátu v důsledku různých rolí různých agentur EU a propasti postavením EU ve Čtyřce a aktivitami Unie v terénu.	Částečně přístup zdola nahoru; mise EUCOPS omezena bojkotem; nedostatky mise EU BAM v důsledku toho, že neměla základnu v Gaze a v důsledku tlaku Izraele.	Celá operaci se řídila agendou USA a paradigma-tem „Gwot“.	Nedostatky v regionální integraci (nedostateč-ná pozornost věnovaná Mírovému plánu Arabské ligy).
Libanon	Citlivá vůči HR; vážný zájem o sociální a ekonomická práva ze strany Mise OSN (za účasti Itálie a Francie) a místních skupin na podporu rekonstrukce.	Podpora vlády ztížená snahou o kompromis mezi dvěma dominantní-mi frakcemi; pomoc zaměřená na rekonstrukci směřovaná na místní orgány zhoršila slabé postavení (na jihu země) Libanonského státu.	Rozpaky z různých rolí EU; podpora HR ze strany Komise; role Rady při podpoře vlády.	Ekonomická pomoc a podpora mise OSN v obou případech přístup zdola nahoru; zapojení místních komunit do rekonstrukce; mise OSN zapojena do různých humanitár-ních aktivit a do pravidel-ných konzultací.	Spolupráce EU a OSN; politický prvek operace podléhající agendě USA a koncepci Války proti terorismu.	Nedostateč-ný regionální přístup; potřeba dialogu s Íránem, Sýrií a Izraelem.
Kosovo	Operace EU oficiálně pod hlavičkou rétoriky o HR; v terénu: HR nejsou primárním zájmem operace EU; vážný zájem o sociální a ekonomická práva; hlavním nedostat-	Nedostateč-né zapojení místních struktur a společného rozhodování při přípravě legislativy; problém odpovědnosti; nedosta-tečná strategie pro odchod a předání; probléma-	Nedostateč-ně jasný a transparent-ní mandát EU; větší počet agentur EU bez zastřešovací-ho programu a portfolia; rozlišení mezi politickými a rozvojovými	Nedostateč-ně srozumitel-ný přístup zdola nahoru; žádné konzultace s občanskou společností o vytváření legislativy a politického programu; nedostateč-né snahy o instituciona-	Nedostateč-ná koordinace mezi šesti agenturami EU; mnoha-úrovňová přítomnost EU bez centrálního koordinač-ního orgánu se základnou v Kosovu, jenž by řídil snahy sborů	Viditelný regionální přístup ovšem bez účinné koordinace; chybí systemat-ické zapojení všech menšin.

	kem byla pracovní místa.	tické rozlišení mezi rozvojovými a politickými cíli stanovenými mandátem.	cíly.	lizaci konzultačního mechanismu na přesměrování odpovědnosti na Kosovany; žádné přímé zapojení menšin (kosovských Srbů); omezení v důsledku nedostatku skupin občanské společnosti v terénu; špatná úroveň kapacit, odpovědnosti, korupce vedla k nedůvěře ostatních místních obyvatel.	EU, zajišťoval koherenci; nedosta- tečná koordinace mezi rozvojovými a politickými aktivitami; bilaterální angažo- vanost členských zemí bez předchozích konzultací a následné koherence v rámci politiky EU.	
Aceh (AMM)	Monitorová- ní porušování HR nedosta- tečné; zdůrazňová- ní úspěchu mise na úkor více pro- aktivního postoje k dodržová- ní HR; omezený mandát s ohledem na HR (např. chybí mandát pravomoci udělovat sankce); špatná koordinace v oblasti	Svobodné a spravedlivé volby možné v prosinci 2006; otázky legitimní politické autority přehlušené problémy HR.	Nedostateč- ná komunikace mezi Komisí a Radou o nasazení; špatné finanční mechanismy a pomalé uvolňování fondů; legitimita sil EU se zlepšila spoluprací s ASEANem; byl by pomohl jasnější mandát pro oblast HR.	Zaměření na ochranu mise vedlo k přístupu shora dolů; nedostatek jazykových dovedností; nedosta- tečné školení zaměřené na kulturní specifika; způsob, jakým bylo zakompono- váno právo Šarija do Zákona o vládě (LoGA) negativně ovlivnil snahy o přístup	Na vytváření mise pracovala EU s Finskem, Švédskem a Velkou Británií a při realizaci s 5 zeměmi ASEANu; spolupráce s ASEANem může být modelem pro budoucí regionální spolupráci.	Spolupráce mezi silami EU a ASEANu byla klíčovým faktorem úspěchu mírové monitorova- cí mise.



	HR; specifický problém: právo Šaríja.			zdola nahoru; nezohledně- ny zájmy místních skupin na ochranu HR; organizace občanské společnosti nebyly přizvány do mírových jednání.		
--	---	--	--	---	--	--

## V. Výzvy pro CFSP/ESDP

Jakým směrem by se měla v následujících čtyřech letech vyvíjet CFSP/ESDP v měnícím se mezinárodním kontextu, v němž se pravděpodobně zvýší „poptávka po Evropě“? Nové kapacity EU se budou muset vypořádat se třemi propojenými výzvami:

**1. Koherence:** přestože se termíny jako koordinace, synergie a integrace ve spojení s evropskou bezpečností omílají stále dokola, je obtížné - a často kontroverzní - jejich význam v praxi naplnit. Nedostatek koherence se projevuje na institucionální tak i na funkční rovině. Táhne se horizontálně mezi různými profesionálními i institucionálními formacemi bezpečnosti EU - mezi civilními a vojenskými zdroji, mezi Komisí a Radou či mezi EU a členskými státy. Ve velkých organizacích je téměř nemožné dosáhnout institucionální koherence. Jak se v Bruselu říká, „každý hovoří o koordinaci, ale nikdo nechce být koordinován“. Koordinační mechanismy se snadno mohou stát dalšími zbytečnými byrokratickými vrstvami, které stav ještě zhorší. Spíše než institucionální koherence je zapotřebí koherence koncepční, tak, aby byly jasné společné cíle a principy a aby se posílilo vědomí služby a závazku veřejnosti. Stále více pozornosti se věnuje evropské bezpečnostní kultuře. Velké úsilí bylo také věnováno odstraňování institucionálních bariér mezi různými evropskými bezpečnostními rozhodovacími strukturami. Ale bez jasného a sdíleného pochopení cílů a prostředků bezpečnostní politiky zůstanou bezpečnostní iniciativy nepřehledné a nesoustředěné.

**2. Účinnost:** v posledních letech se kladl poměrně velký důraz na „aktivitu“ EU v kontextu globální bezpečnosti. Tato aktivita byla nahlížena z hlediska schopnosti EU rychle reagovat na krize, předcházet násilným konfliktům a stát se z globálního hlediska hráčem, jehož význam přesahuje jeho postavení hospodářské a obchodní mocnosti. Efektivita ovšem znamená víc než pouhou schopnost jednat. Vyžaduje jasné vědomí toho, čeho chce EU svojí bezpečnostní politikou dosáhnout i schopnost hodnotit její dosah. Například expanze vojenské dimenze EU je jedním z kontroverzních aspektů její akceschopnosti. Rozhodnutí využít nátlakové síly představuje významný odklon od obrazu EU coby civilní či „měkké“ síly, ale kromě diskuzí o této síle jako mechanismu rychlé reakce se jen málo hovoří o tom, kdy a jak by mělo být této síly využito. Rozvoj civilních a vojenských nástrojů podobným způsobem přispívá ke zvyšování hodnoty Evropy jako hráče na poli mezinárodní bezpečnosti schopného řešit komplikované krizové situace vyžadující celé spektrum typu pomoci.

**3. Viditelnost:** přes rozvoj kapacit a narůstající přítomnost u většiny známých konfliktů na celém světě, se evropské mise odehrávají bez povšimnutí většiny svých občanů, zatímco na druhé straně příjemci intervencí EU si buď nejsou vědomi evropských snah nebo k nim jsou přezíraví. Viditelnost je také spojena s efektivitou. V DRC Evropská komise, členské státy a mise EUFOR ESDP přispěly miliony Eur, aby umožnily organizování svobodných voleb, a přesto byly místními obyvateli přehlíženy a pozornost se soustředila hlavně na přítomnost sil OSN. Evropský příspěvek považovali za méně významný. V Kosovu je vojenská přítomnost OSN - především Američané - mezi obyvatelstvem ceněna více, než velmi roztržitá přítomnost Evropanů. Tento nedostatek viditelnosti EU je spojen s nedostatkem jasné politické koncepce, která by napomohla zvýšení dopadu misí EU na veřejnost

a pomohla rozptýlit pochybnosti o těchto intervencích. Lepší viditelnost by mohla napomoci zvýšit legitimitu těchto akcí jak na domácím poli, tak i v zahraničí. Jak prokázaly úporné debaty v německém parlamentu a médiích o nasazení německých jednotek v misích EUFOR v DRC v roce 2006, EU potřebuje najít způsob jak vysvětlit a ospravedlnit svoje zahraniční operace nejen z finančního hlediska, ale i z hlediska rizika pro příslušníky misí EU, jejichž zdraví a životy mohou být ohroženy.

Souhrnem lze říci, že od roku 2003 EU vyvinula řadu civilních i vojenských obranných kapacit, ovšem jejich integrace v rámci, jenž by jasně stanovila účel a charakter bezpečnosti, ještě stále nebyla dokončena. Evropská bezpečnostní strategie představuje nárys rámce „identity“ Evropské bezpečnosti, ale ještě se o ní nedá hovořit jako o operačním manuálu či alespoň souboru navrhovaných instrukcí. Takový rámec podstatným způsobem přispěje ke koherenci, efektivitě a viditelnosti bezpečnostní politiky EU.

## VI. Evropská doktrína zajištění bezpečnosti

Bezpečnost je spojena s politickou legitimitou. Cítíme se bezpečně, pokud věříme svým politickým institucím a svým politickým institucím věříme, vidíme-li, že v krizových situacích jednájí efektivně. Ovšem debaty o způsobech jak jednat v krizových situacích a především o legitimitě zahraničních intervencí byly podstatně přehodnoceny událostmi 11. září a následky „globální války proti teroru“ především v Iráku a Afgánistánu. V důsledku těchto událostí se pozornost veřejnosti zaměřila na globální charakter bezpečnosti a na skutečnost, že nestabilita ve vzdálených regionech může mít zničující následky v ulicích evropských velkoměst, ale zároveň si čím dál tím víc uvědomujeme, že „války“ jako nástroj k řešení těchto problémů nefungují.

Ve řadě velkých regionů našeho světa se lidé bojí, že budou zabiti, oloupeni, znásilněni, mučeni, uvězněni či vyhnáni ze svých domovů a zbaveni možnosti obživy. Války, přírodní katastrofy, hladomory, nové i staré choroby či finanční krize patří mezi rizika, která přispívají k vsudypřítomnému pocitu nejistoty. Ovšem současná bezpečnostní opatření skládající se převážně z konvenčních vojenských sil vycvičených a vyzbrojených k obraně hranic a pro boj ve válce se nedokáží vypořádat s těmito zdroji nejistoty. Naopak, v místech jako je Střední Východ či Střední Asie nasazení těchto prostředků při intervencích situaci ještě zhoršilo. Přes formální a právně schválené mandáty je stále těžší ospravedlnovat zahraniční intervence, protože intervence v oblastech od Balkánu po Střední Východ a Asii byly spojeny utrpením civilního obyvatelstva. Mezinárodní společenství a především „Západ“ nejsou nahlíženy z hlediska pomoci, kterou poskytují při zmírňování krizových situací a nejistoty, ale jako součást problému jako takového. Tato bezpečnostní propast je také propastí legitimacy.

Snaha dát Unii lepší funkční rámec již vedla k Ústavní Smlouvě a nyní k návrhu Reformní smlouvy. Nepřijetí Ústavní smlouvy znamená obranný přístup k Reformní smlouvě. Pokud by Evropská unie přijala účinné strategie jež by zvýšily náš pocit bezpečnosti, mohlo by to zmobilizovat veřejnou podporu a tak znovu oživit proces evropské integrace a podporu evropským projektům.

V této Zprávě jsme se pokusili definovat Evropskou doktrínu bezpečnosti z hlediska koncepce lidské bezpečnosti. Snažili jsme se ukázat v čem je tato koncepce relevantní CFSP/ESDP a vysvětlit, jak by mohla bezpečnostní politice Evropské Unie dodat přidanou hodnotu. Evropská unie potřebuje takovou koncepci, aby na jejím základě zformulovala a uplatnila strategické a operační aspekty bezpečnostní politiky EU, a aby se neohroženě postavila za svoji vlastní specificky evropskou vizi.

### Klíčové návrhy

V zájmu prosazení agendy Lidské bezpečnosti v Evropské Unii navrhuje následující:

- **Veřejné prohlášení Principů Lidské bezpečnosti**

Tato deklarace by mohla mít formu protokolu či charty schválené 27 členy EU. Potvrdila by základní představy a hodnoty členských zemí týkající se mezinárodních operací a stala by se jasným vodítkem pro instituce EU, jak kolektivně jednat jménem členských států. Vedle Evropské bezpečnostní strategie nebo jako její součást by byla východiskem pro rozhodování kdy a kde bude EU zasahovat v krizových situacích. Deklarace by byla také východním bodem pro vypracování pravidel operací a operačních procesů a tak by stala důležitým pojítkem mezi politickou vůlí členských států a akcemi v terénu.

Deklarace stanoví jasné principy, které jsou zároveň cíly i metodami bezpečnostních operací EU, by zlepšila transparentnost evropské zahraniční politiky a tím také odpovědnost za ni na domácí politické scéně. Současný jazyk bezpečnostní politiky je odrazem těžkopádného a složitého žargonu bruselských institucí, který sotva může napomoci dobré komunikaci a pracovnímu partnerství mezi EU a místním obyvatelstvem. Deklarace principů by pomohla jednoduše a jasně vysvětlit evropským partnerům základní charakteristické rysy evropské zahraniční politiky. Mohla by sloužit jako norma, kterou by místní populace mohly použít pro zvýšení odpovědnosti zasahujících sil.

#### ▪ **Nový strategický rámec pro mise ESDP**

Tímto rámcem máme na mysli komplexní způsob organizace mezinárodních operací postavené na přesvědčení, že hlavním cílem zásahů v krizových situacích je znovunastolení normálního politického režimu a ne budování ozbrojených sil pro dlouhodobou okupaci či mezinárodní správu. Každá mise ESDP, včetně misí vojenských, by měla být součástí plánovacího a operačního rámce vedeného civilním velitelem, který má dostatečné politické dovednosti, aby chápal místní i mezinárodní politickou situaci, a který by byl spojovacím článkem mezi lidmi v terénu a politickými představiteli v Bruselu i ve vysílajících zemích. Velitel by měl prosazovat plán zásahu, jehož cílem by měla být pomoc civilnímu obyvatelstvu za účelem nastolení legitimní politické autority, a tak připravovat i strategii na odchod z území intervence.

Takovýto postup by přesahoval současné snahy o koordinaci iniciativ ESDP a odpovědnosti Komise za řízení konfliktů. Byl by to účinnější způsobem, jak zajistit mobilizaci všech krizových nástrojů Unie v co nejkratší době, jak zakotvit do plánu zásahů zásady úcty k lidským právům a legitimní politické autoritě a jak zajistit, aby operace neopomíjela principy multilaterality, regionálního přístupu a přístupu zdola nahoru. Cílem takového rámce by bylo začlenit i krátkodobé zásahy typu rychlé reakce do dlouhodobého časového rámce a zdůraznit, jak je důležité dát komunitám čas a prostor k tomu, aby si samy připravily podmínky pro nastolení míru.

#### ▪ **Konkrétní kroky nezbytné pro realizaci přístupu lidské bezpečnosti**

Kromě nezbytné politické podpory zásad Lidské bezpečnosti ze strany členských zemí navrhuje, aby EU přijala řadu praktických opatření k převedení takového závazku do praxe operací ESDP.

Praktická opatření by měla zahrnovat:

- ⇒ Přijetí mandátů Lidské bezpečnosti ESDP, které by byly právním vyjádřením cílů lidské bezpečnosti a vytvořily podmínky pro závazné následné sledování situace a koordinaci postupů mezi misemi ESDP a činnostmi ostatních institucí EU jako je Komise.
- ⇒ Veškerý personál misí by obdržel manuál „Lidské bezpečnosti“, kapesní brožurku s šesti základními principy objasňujícími metody a cíle zahraničních operací.
- ⇒ Systematickou pomoc poskytovanou v terénu jednotkám a civilním expertům na podporu dodržování lidských práv a zajištění účasti žen a mladých lidí v akcích zaměřených na nastolení stability a zahájení rekonstrukce.
- ⇒ Instituce EU včetně Komise a Evropského parlamentu by měly využívat pravidel Lidské bezpečnosti jako kritérií pro hodnocení misí ESDP a programů Komise i jako prostředku ke zlepšení odpovědnosti sil EU, ať již vojenských nebo civilních, za jejich akce v průběhu operací.
- ⇒ Principy by měly být také začleněny do výcvikových a školicích programů a vojenských a civilních cvičení jako prostředek pro rozvoj společné operační kultury a rozvoje standardů mezi profesionály EU. V současné době odráží výcvik pro potřeby misí EU některé nepříjemné skutečnosti o EU coby bezpečnostním aktéroví: jde o mozaiku různých národních a profesionálních kultur a kapacit. Výcvik a školení zaměřené na lidskou bezpečnost by napomohlo lepší horizontální koordinaci vojenských a civilních funkcí, vzájemnému porozumění rolí obou těchto složek a mohlo by se stát základem značky kvality ve výcviku pro účast v misích, které by se mělo od všech členských států vyžadovat. Příprava na mise by se měla mimo jiné zaměřit na charakteristické cíle a metodologii bezpečnostní politiky EU a výcvik zaměřený na lidskou bezpečnost by silám EU dal možnost učinit ze zmíněných principů základ plánování i vlastní realizace misí.

Právě teď je čas na to, aby si Evropané ujasnili jak chtějí ve své zahraniční politice kolektivně jednat. S tím, jak zřejmě eskalují a rozšiřují se války v Iráku a Afganistanu, s tím, jak nové obavy podkopávají důvěru lidí v naše instituce, je nezbytně třeba, aby se Evropská Unie ujala vedení a přijala přístup, který by mohl napomoci tomu, aby se nejen Evropané, ale i zbytek světa cítili bezpečněji.

Evropa je připravena na to, stát se významným globálním hráčem. V následujících pěti letech bude muset nejen reagovat na rostoucí poptávku po řízení krizových situací, ale také definovat a realizovat svoji zahraniční politickou kulturu a přístup tak, aby se stala modelem pro zajišťování globální bezpečnosti. Od roku 2003 se toho udělalo již hodně pro přípravu na tuto roli. Jak poznamenal Javier Solana, v zahraniční politice se objevuje „Evropský model“ multilateralismu, koherence a partnerství. V současnosti ovšem tento model není ještě plně kodifikován a EU zatím nemá společný jazyk, který by dobře vyjadřoval o jaký model vlastně jde a jak funguje.

Vznikající evropský model je možná jediným způsobem jak se vypořádat s potřebami globální bezpečnosti v jednadvacátém století. Evropská bezpečnostní a obranná politika musí vstoupit do nové fáze, v níž definuje filozofii a operační metody Evropského přístupu k bezpečnosti. Celých padesát let Evropská unie využívala své invence k vytváření mírového společenství svých členských států. Nyní musí ukázat, že dokáže být stejně inovativní a odhodlaná řešit krize i v jiných regionech.

## Návrh Deklarace či Protokolu

### CFSP1 a ESDP2: Prosazování lidské bezpečnosti

Evropská unie učinila ve svém vývoji hráče na poli globální bezpečnosti významný pokrok. Její ochota zakročovat v tak obtížných a nebezpečných oblastech vzdálených od jejích hranic jako je Střední Východ, Afrika a Afgánistán, podporovat mezinárodní organizace jako je OSN, Africká Unie, a Sdružení států jihovýchodní Asie a přitom si zachovávat svůj vlastní přístup ke krizovým situacím, i její připravenost použít v případě nutnosti donucovací opatření, charakterizují změnu v její zahraniční politice.

Od roku 2003 vybudovala EU řadu civilních i vojenských kapacit a zorganizovala 16 misí do kritických oblastí. Dokázala se vyrovnat s rostoucími požadavky mezinárodních intervencí za účelem ukončení násilných konfliktů a nastolení stability a právního pořádku. Evropská bezpečnostní strategie přijatá v prosinci 2003 se stala rámcem evropské bezpečnostní identity a základem pro uskutečňování této role. Definuje problémy a výzvy jimž EU čelí i způsob, jak se k nim Evropané mohou stavět, ale zatím nemá podobu operačního manuálu ani alespoň základních instrukcí.

Evropané nyní potřebují a mají i příležitost k tomu, aby učinili ještě více při plnění svých závazků spojených s globální zahraniční a bezpečnostní politikou než tomu bylo v uplynulých patnácti letech. Chce-li Evropská Unie posílit svoji roli globálního hráče, musí dát svým ambicím a odpovědnosti na tomto poli jasný politický směr.

„Válka proti teroru“ a období po 11. září způsobily, že se pozornost veřejnosti zaměřila na globální charakter bezpečnosti. Veřejnost si uvědomila, že nestabilita ve vzdálených regionech může vést k drtivým následkům v ulicích evropských velkoměst, ať už ve formě bombových sebevražedných útoků na vlaky či výtržnictví a nepokojů v přistěhovaleckých komunitách na předměstích. Na druhou stranu je čím dál tím zřejmější, že vedení „válek“ proti radikalizované mládeži, neloajálními občanům či tajným sítím teroristů nefunguje.

Evropané nemohou nečinně sedět a tyto problémy ignorovat ani nechávat jejich řešení na jiných. Mají příležitost a odpovědnost zapojit své zdroje a tvůrčí schopnosti do hledání alternativních řešení. Se svými 490 miliony obyvatel, silným hospodářstvím a rozsáhlými obchodními styky i se svou zkušeností z vlastní násilné historie, kterou dokázala přetvořit v jednotu a mír, má Evropská unie co nabídnout nejen v oblasti materiálního potenciálu nutného k zajištění bezpečnějšího světa, ale i v oblasti myšlenek a přístupů.

Barcelonská zpráva o Evropských bezpečnostních kapacitách z roku 2003 obsahuje návrh, aby byla lidská bezpečnost považována za nejvhodnější bezpečnostní strategii EU. Lidskou bezpečnost lze

<sup>1</sup> Společná zahraniční a bezpečnostní politika (Common Foreign and Security Policy)

<sup>2</sup> Evropská bezpečnostní a obranná politika (European Security and Defence Policy)

definovat jako základní potřeby jednotlivců a komunit v době ohrožení. Potřebu lidí cítit se bezpečně na ulicích i potřebu materiálního přežití a možnosti projevu svobodné vůle. Lidská bezpečnost znamená „nemuset se bát“, „nemuset strádat“, což považujeme za podstatné pro pocit spokojenosti lidí a jejich ochoty žít v míru.

Lidská bezpečnost se může stát dynamickým organizačním rámcem, jenž by mohl dát směr a soudržnost evropským snahám o řešení problémů identifikovaných Evropskou bezpečnostní strategií. Takováto bezpečnost posiluje, ale nenahrazuje národní bezpečnost, která zůstává v rukou členských zemí. Vychází z toho, co již EU dělá v oblasti krizového řízení, civilně-vojenské spolupráce, prevence konfliktů a rekonstrukce, ale jde ještě dále. Mohla by napomoci 27 členským státům, aby svůj kolektivní hlas využívaly na poli světové politiky účinněji a stmelila by různorodé zahraniční strategie EU. Mohla by přispět k mobilizaci evropského veřejného mínění a posílit legitimitu EU coby globálního aktéra. Mohla by rovněž posílit svazky a vztahy mezi EU a jejími spojenci a partnery v různých částech světa tím, že by nastolila společné principy a operační metody coby základ skutečně účinného multilateralismu.

Návrh Reformní smlouvy stanoví obecné hodnoty a normy, jimiž by se měly řídit zahraniční akce Unie (článek 10a), zavazuje členské země k poskytnutí většího objemu vojenských a civilních zdrojů nezbytných k naplňování Zahraniční a bezpečnostní politiky (článek 17) a navrhuje významné institucionální změny, které by měly posílit pravomoci Vysokého představitele a vytvořit Službu pro zahraniční akce. Mají-li mít tyto reformy smysl, musejí být doplněny soustavou operačních zásad definujících způsob využití zmíněných civilních a vojenských aktiv. Navrhujeme, aby se tyto zásady staly předmětem dokumentu (Protokolu či Deklarace) přijatého po ratifikaci Smlouvy.

## Šest zásad přístupu Lidské bezpečnosti:

### 1. Prvořadá důležitost lidských práv

Zásadou číslo jedna je zajistit, dodržování lidských práv: zajistit bezpečnost, důstojnost a blaho jednotlivců a jejich komunit. Hlavní výzvou je dodržování lidských práv, které je nadřazené vojenskému vítězství či dočasnému potlačení násilností. Znamená to, že civilní i vojenské iniciativy by měly upřednostňovat ochranu civilistů před porážkou nepřítele. Ochrana pak znamená jak fyzickou tak i materiální ochranu, čili hospodářskou a sociální i ochranu občanských a politických práv.

### 2. Jasná politická autorita

Legitimní politická autorita se těší důvěře obyvatel a je odpovědná za právo a pořádek a za dodržování lidských práv. Podle této zásady musí vnější zasahující síly usilovat o vytvoření legitimního politické autority buď samotným státem, jenž je předmětem intervence, mezinárodní organizací či místními orgány (místními či regionálními). Musí vytvořit podmínky pro zahájení politického procesu, který by vedl k vytvoření takové politické autority a musí napomáhat při zavádění práva a spravedlnosti i při zajištění schopnosti takové vlády zajistit materiální blaho obyvatel. Intervence musí být považována za legitimní jak danou oblastí tak i mezinárodním společenstvím jako takovým.

### 3. Přístup zdola nahoru

Je nezbytné zahájit intenzivní dialog s místními obyvateli nejen za účelem získání jejich „srdcí a myslí“ a jejich porozumění, ale i proto, aby si zranitelné komunity mohly samy vytvořit podmínky pro nastolení míru a stability. Znamená to zaangažování občanské společnosti, žen a mládeže a nejen politických vůdců či těch, kdo drží v rukou zbraně. Zahraniční síly nemohou zajistit lidskou bezpečnost, mohou jí jen napomoci.

### 4. Účinný multilateralismus

Tato zásada se týká legitimacy a znamená závazek pracovat na základě mezinárodního práva ruku v ruce s dalšími mezinárodními i regionálními organizacemi, státy i nevládními hráči. Účinný multilateralismus je tím, co odlišuje přístup Lidské bezpečnosti od neo-imperialismu. Umožňuje také lepší dělbu práce a větší koherenci, řešení problémů prostřednictvím pravidel a spolupráce i vytváření společných strategií a norem.

### 5. Integrovaný regionální přístup

Při řešení krizí se projevuje tendence soustředit se na určité země. Nicméně nejistota a nedostatek bezpečnosti se přelévají přes hranice států spolu s uprchlíky, sítěmi mezinárodního zločinu, atd.

Regionální dialog a práce se sousedními státy by proto měl být integrován do strategií na řešení krizových situací.

#### **6. Použití právních nástrojů**

V případě vnějšího zásahu EU je nezbytné jasné pověření, transparentní mandát a promyšlená celková strategie. Při nasazení evropských bezpečnostních jednotek je zapotřebí úzké součinnosti mezi politiky a jednotkami na místě s tím, že kontrolu na operaci musí mít politici. Všechny zahraniční akce EU by měly probíhat pod vedením civilistů.

#### **Závěry**

Úspěch Evropy coby integračního projektu, který znovu nastolil mír mezi svými členy, i coby hospodářského a obchodního uskupení, byl založen na závazku dodržovat takové zásady jako je konsensus, spolupráce, demokracie a právní řád. Má-li Evropská Unie využít svého potenciálu k tomu, aby přispěla ke světovému míru, musí nyní jasně definovat pravidla, jimiž by při svých operacích řídila a následně zhodnotit jejich účinnost.

## Materiály vypracované na základě pověření Studijní skupiny

### Koncepce Lidské bezpečnosti

- **Lidská bezpečnost: nový strategický příběh**

Mary Kaldor, Mary Martin a Sabine Selchow

### Případové studie

- **Hodnocení operace EU v Kosovu z hlediska Lidské bezpečnosti**

Senad Šabović

### Případová studie: Libanon

Mary Kaldor a Genevieve Schmeder

- **Lidská bezpečnost v Demokratické republice Kongo: Evropská Unie jako síla dobra?**

Mary Martin

- **Mise ne tak zcela nemožná: AMM a přechod od konfliktu k míru v Aceh, 2005 - 2006**

Kirsten E. Schulze

### Tématické studie

- **Podružná záležitost? Mladí lidé v Doktríně Lidské bezpečnosti EU**

Jenny Kuper

- **Evropské zóny Lidské bezpečnosti: Návrh pro Evropskou Unii**

Denisa Kostovicova, Vesna Bojicic-Dzelilovic, Pavel Seifter

- **Bezpečné vzdělávání: úloha výcviku a školení při zavádění Doktríny lidské bezpečnosti pro Evropy**

Mary Martin

## Členové Studijní skupiny Lidské bezpečnosti

**Ulrich Albrecht** je expertem na procesy zbrojení, obchod se zbraněmi, zbrojní technologie a otázky bezpečnosti. Od roku 1972 je profesorem Studií míru a konfliktů na Freie Universität v Berlíně. Po absolvování studia leteckého inženýrství, politologie a ekonomiky na technických univerzitách v Aix-la-Chapelle a ve Stuttgartu pracoval jako vědecký pracovník v Mezinárodním Ústavu strategických studií v Londýně, ve Výzkumné jednotce Federace německých vědců a v Institutu sociální ekonomie Stuttgartské univerzity.

**Christine Chinkin** je profesorkou mezinárodního práva na LSE v Londýně. Její specializací je řešení sporů, feministické právní otázky, zákony v oblasti lidských práv a právo mezinárodních institucí. Je také zahraniční členkou profesorského sboru Právnické fakulty v Michiganu. Pracuje jako poradkyně pro otázky lidských práv pro řadu nevládních organizací.

**Gemma Collantes Celador** je post-doktorandskou vědeckou pracovnící Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)<sup>3</sup> při barcelonské univerzitě. V současnosti pracuje na projektech zabývajících se lidskou bezpečností, reformou bezpečnostního sektoru na západním Balkáně, a činností policie v rámci mírových operací.

**Stefanie Flechtner** je vědeckou spolupracovnicí Jednotky pro analýzu mezinárodní politiky Friedrich-Ebert-Stiftung v Berlíně. Zkoumá německou a evropskou zahraniční a bezpečnostní politiku a evropskou integraci.

**Marlies Glasius** přednáší na London School of Economics and Political Science<sup>4</sup>. Nedávno vyšla v paperbackové podobě její kniha *The International Criminal Court: A Global Civil Society Achievement*<sup>5</sup> (2006). Mezi její další publikace patří *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*<sup>6</sup> (2005; Marlies Glasius a Mary Kaldor). V současnosti se ve svém výzkumu zaměřuje na sociálně politické dopady Mezinárodního trestního soudu na situace, které vyšetřuje.

**Mary Kaldor (koordinátorka)** je profesorkou a ředitelkou v Centre for the Study of Global Governance<sup>7</sup> na London School of Economics and Political Science. Předtím pracovala v Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)<sup>8</sup> a v Science Policy Research Unit<sup>9</sup> a v Sussex European Institute<sup>10</sup> na Univerzitě v Sussexu. Mezi její knihy patří *The Baroque Arsenal*<sup>11</sup> (1982), *The Imaginary War*<sup>12</sup> (1990), *New and Old Wars: Organised Violence in Global Era*<sup>13</sup> (1999), *Global Civil Society: Answer to War*<sup>14</sup> (2003). Byla zakládající členkou European Nuclear Disarmament (END)<sup>15</sup>, zakladatelkou a spolupředsedkyní organizace Helsinki Citizen's Assembly<sup>16</sup> a členkou Nezávislé mezinárodní komise pro vyšetřování krize v Kosovu, založené premiérem Švédska, jíž předsedal Richard Goldstone, který vydal Zprávu o Kosovu (Oxford: OUP) na podzim roku 2002. Mary Kaldor je koordinátorkou studijní skupiny o Evropských bezpečnostních kapacitách, která byla založena na žádost Javiera Solany, a která připravila Barcelonskou zprávu „Doktrína lidské bezpečnosti pro Evropu“.

**Kimmo Kiljunen** je členem finského parlamentu, místopředsedou parlamentní „Velké Komise“ (Grand Committee) a členem Výboru pro zahraniční záležitosti. V letech 1986-1995 byl ředitelem Ústavu rozvojových studií na Univerzitě v Helsinkách, v letech 1993-94 pracoval jako koordinátor strategií přechodu (Transition Policy Coordinator) pro UNDP v New Yorku. Od roku 1989 do roku 1991 byl konsultantem UNICEF v jejich národní kanceláři pro Keňu v Nairobi. Dr. Kiljunen napsal několik knih o mezinárodní politice a o globálních rozvojových problémech.

<sup>3</sup> Barcelonský institut pro mezinárodní studia

<sup>4</sup> Londýnské školy pro ekonomii a politologii

<sup>5</sup> Mezinárodní trestní soud: Úspěch globální občanské společnosti

<sup>6</sup> Doktrína lidské bezpečnosti pro Evropu: projekt, zásady, praktické otázky

<sup>7</sup> Centrum pro studium globálního vládnutí

<sup>8</sup> Stockholmský Mezinárodní výzkumný ústav otázek míru

<sup>9</sup> Výzkumná jednotka politických věd

<sup>10</sup> Sussexský evropský institut

<sup>11</sup> Barokní arzenál

<sup>12</sup> Imaginární válka

<sup>13</sup> Nové a staré války: Organizované násilí v éře globality

<sup>14</sup> Globální občanská společnost: Odpověď na válku

<sup>15</sup> Evropské jaderné odzbrojení

<sup>16</sup> Helsinské občanské shromáždění



**Jan Klabbers** je profesorem práva mezinárodních organizací a zástupcem ředitele Ústavu pro mezinárodní právo a lidská práva Erika Castréna (Erik Castrén Institute of International Laws and Human Rights) na Univerzitě v Helsinkách. Specializuje se mimo jiné na výzkum konstitucionalizace mezinárodního práva, nástupnictví států a teorii postavení jednotlivce a jiných nevládních aktérů v mezinárodním právu.

**Jenny Kuper** je vědeckou pracovnící katedry práva na LSE, která se specializuje na mezinárodní lidská práva a humanitární právo se zvláštním zaměřením na situace postihující děti a mladé lidi. Pracovala rovněž jako konzultantka řady mezinárodních organizací. Mezi její nedávné publikace patří *Military Training and Children in Armád Conflict: Law, Policy and Practice*<sup>17</sup> (32005), a kapitola v knize *International Criminal Accountability and the Rights of Children*<sup>18</sup> (2006).

**Sonja Licht** je ředitelkou Belgrade Fund of Political Excellence. Předtím pracovala jako ředitelka Jugoslávského Fondu pro otevřenou společnost v Bělehradě a to od jeho založení. Dlouhá léta byla členkou jugoslávské demokratické opozice. Od roku 1991 do roku 1995 byla jedním ze dvou ředitelů Mezinárodního Helsinského občanského shromáždění. Předsedá také Pracovní skupině o budoucnosti Federální republiky Jugoslávie založené Ústavem East-West (East-West Institute), New York/Praha, jejíž členové se rekrutují z Jugoslávie a dalších zemí.

**Flavio Lotti** je koordinátorem Italského kulatého stolu, sítě, která propojuje více než 1500 organizací občanské společnosti a orgánů místní správy od roku 1996. Je také ředitelem Italské koordinace místních správ pro mír a lidská práva, tajemníkem Světového výboru rozvojových cílů millenia sjednocených měst a místních správ, členem Mezinárodního výboru Světového sociálního fóra, zakladatelem a členem Evropské sítě místních správ pro mír na Středním Východě a členem Výkonného výboru Městské aliance za mír spojující národní asociace místních správ Palestiny, Izraele a evropských zemí.

**Klaus Reinhardt** byl od roku 1998 až do svého odchodu do důchodu velitelem Centra společného vrchního velitelství (Joint HQ Centre) v Heidelbergu. Od roku 1999 do roku 2000 byl velitelem KFOR v Kristině. Během své dlouhé vojenské kariéry sloužil Dr. Reinhardt v různých velitelských funkcích v německých ozbrojených silách, včetně pozice Prvního vojenského asistenta Ministra obrany v roce 1983. Byl velitelem 23. (německé) Horské pěší brigády v Bad Reichenhallu v letech 1986 - 1988, vrchním velitelem IV. odboru „Plánování“ německého Ministerstva obrany, velitelem Velitelské a štábní koleje Federálních ozbrojených sil v Hamburku v letech 1990 - 1993 a velitelem Třetího (německého) armádního sboru v Koblenz v letech 1993 - 1994. V roce 1994 se stal velitelem Velení ozbrojených sil v Koblenz odpovědným za nasazení německých jednotek v Somálsku i za kontingenty v UNPROFFOR, IFOR a SFOR. Dr. Reinhardt má doktorát z historie a politologie z univerzity ve Freiburgu.

**Genevieve Schmeder** je profesorkou na Conservatoire National des Arts et Metiers v Paříži. Předtím pracovala na Ředitelství pro vědu, technologii a průmysl OECD, ve výzkumné jednotce politických věd univerzity v Sussexu a na francouzském Ministerstvu průmyslu. Vydala mimo jiné publikaci „The European Rupture, Restructuring the European Military Sectors in the Post Cold War World“<sup>19</sup> (s Mary Kaldor) a „The End of Military Fordism“<sup>20</sup> (s Mary Kaldor a Ulrichem Albrechtem).

**Pavel Seifter** je hostujícím členem Centre for the Study of Global Governance na LSE v Londýně. V letech 1997 - 2003 byl českým velvyslancem ve Velké Británii. Předtím pracoval jako zástupce ředitele Ústavu moderních dějin, později jako zástupce ředitele Ústavu mezinárodních vztahů v Praze a od roku 1993 do 1997 byl ředitelem odboru zahraniční politiky prezidenta Václava Havla.

**Narcis Serra** byl Ministrem veřejných prací v Katalánské vládě (1977 - 1979), Primátorem Barcelony (1979 - 1982), Ministrem obrany (1982 - 1991), Vice-Prezidentem španělské vlády (1991 - 1995) a členem španělského parlamentu. Od září 2000 je Prezidentem Nadace CIDOB, výzkumného, školícího a dokumentačního střediska mezinárodních vztahů a rozvojových studií.

**Gert Weisskirchen** je členem německého parlamentu (Deutscher Bundestag). Je mluvčím parlamentní pracovní skupiny SDP pro zahraniční záležitosti a osobním zástupcem výkonného předsedy OBSE pro boj proti antisemitismu. Od roku 1990 byl členem Výboru zahraničních věcí a zastupujícím členem Výboru pro evropské vztahy německého Bundestagu. Je členem Parlamentního shromáždění OBSE a od roku 1998 je předsedou Komise pro lidská práva, demokracii a humanitární záležitosti OBSE. Profesor

<sup>17</sup> Vojenský výcvik a děti v ozbrojených konfliktech: právo, politika a praxe

<sup>18</sup> Mezinárodní trestní odpovědnost a práva dětí

<sup>19</sup> Evropský rozkol, restrukturalizace evropských vojenských sektorů ve světě po studené válce

<sup>20</sup> Konec vojenského fordismu

Weisskirchen je profesorem sociální pedagogiky na Univerzitě ve Wiesbadenu a čestným profesorem Aplikovaných kulturních věd na německé Postupimské Univerzitě.

**Poradci Studijní skupiny Lidské bezpečnosti**

**Robert Cooper**, zvláštní poradce Generálního tajemníka EU Javieru Solany

**Ana Gomes**, Členka Evropského parlamentu

**Andy Salmon**, Člen Royal College of Defence Studies<sup>21</sup>, Velká Británie

**Tým LSE**

**Mary Martin**, koordinátorka

**Yahia Said**, vědecký pracovník

**Denisa Kostovicova**, vědecká pracovnice

**Vesna Bojicic-Dzelilovic**, vědecká pracovnice

**Sabine Selchow**, asistentka

**Joanna Stone**, **Harriet Gallagher**, administrativní pracovnice projektu

---

<sup>21</sup> Královská kolej pro studia obrany