

Ondřej Horký-Hlucháň

Jak spojit síly lidských práv, rozvojové spolupráce a transformační zkušenosti v zahraniční politice?

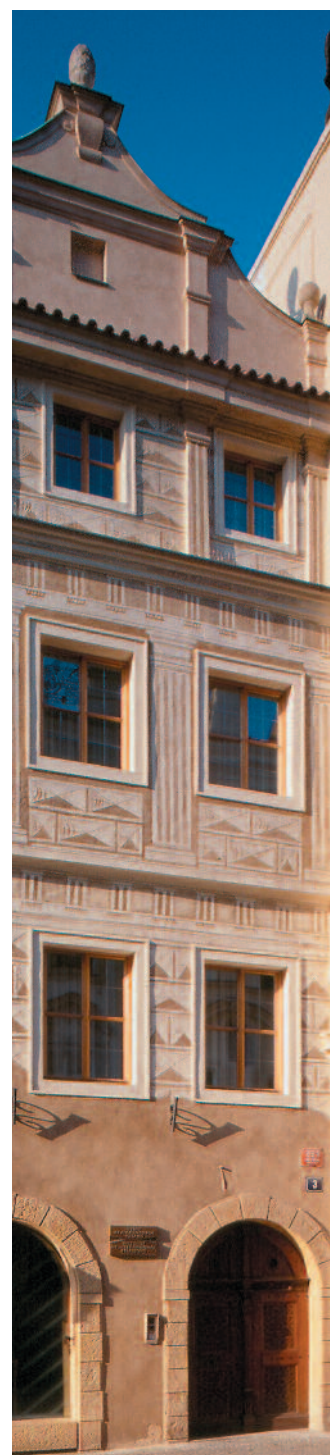
SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Ministerstvo zahraničních věcí (MZV) potřebuje dovést deklarovaný důraz na rozšířené pojetí lidských práv a na přenos transformačních zkušeností do praxe zahraničněpolitických nástrojů.

Kvůli vnitřním nesouladům je třeba pro rozvojovou a transformační spolupráci vytvořit jednotnou koncepci i veřejnou prezentaci při zachování oddělené gesce nástrojů vůči nevládním a vládním aktérům v zahraničí.

Pro vnější soulad lidskoprávní politiky s dalšími vládními politikami by mělo MZV využít existující rámec koherence politik pro rozvoj a institut Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci.

Jako výraz nového závazku i pro zvýšení efektivity českých projektů je nutné lidskoprávní přístup zavést jako výchozí rámec programového i projektového cyklu zahraniční rozvojové spolupráce.



Úvod

Cílem toho policy paperu je navrhnout rozpočtově neutrální řešení pro větší soulad a dopady české zahraniční politiky v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce, lidskoprávní a transformační politiky, včetně přenosu transformačních zkušeností v obou těchto oblastech. Doporučení a jejich odůvodnění jsou vstupem pro tzv. politickou inventuru, revizi úkolů české zahraniční politiky, kterou v roce 2014 započalo nové politické vedení ministerstva zahraničních věcí. Text se opírá o dvě východiska.

Prvním východiskem je programové prohlášení vlády z února 2014, které poprvé stanovuje spojené priority zahraniční politiky v oblasti rozvojové a lidskoprávní politiky:

Rozvojová spolupráce, podpora lidských práv a humanitární pomoc bude součástí zahraniční politiky České republiky. Vláda přitom vychází z předpokladu, že lidská práva zahrnují jak práva občanská a politická, tak práva hospodářská, sociální a environmentální, a že je lze efektivně podporovat pouze v podmínkách vzájemného respektu a dialogu.

Závazkem rozšířit důraz na jiná než práva občanská a politická a zohlednit i práva hospodářská a sociální nebo právo na životní prostředí česká vláda zahrnula mezi nástroje lidskoprávní politiky i další nástroje zahraniční politiky, které se na tyto oblasti zaměřují. V gesci MZV jde zejména o zahraniční rozvojovou spolupráci (ZRS), jež jen ve své dvoustranné složce představuje významný nástroj české zahraniční politiky. Její více než půlmiliardový rozpočet totiž nejméně desetkrát přesahuje rozpočet tradiční politiky lidskoprávní a transformační (TRANS). Nová vládní priorita tak otevírá České republice nové možnosti pro prosazování lidských práv v zahraničí.

Ačkoli se toto rozšíření může zdát jako posun či dokonce opuštění dosavadní vládní politiky, ve skutečnosti má oporu ve druhém východisku tohoto textu, v zákonu o zahraniční rozvojové spolupráci z 21. dubna 2010, tedy nejvyšší právní normě upravující oblast české rozvojové politiky. Podle zákona je jejím cílem

přispět k odstraňování chudoby v kontextu udržitelného rozvoje, včetně plnění rozvojových cílů tisíciletí, k ekonomickému a sociálnímu rozvoji, k ochraně životního prostředí, jakož i k podpoře demokracie, dodržování lidských práv a řádné správy věcí veřejných v rozvojových zemích.

Spíše než změnu tedy současné pojetí lidských práv znamená očekávaný krok v naplnění cílů české zahraniční politiky, ve formulaci unikátního přístupu k rozvojové spolupráci, který spojuje vymýcení chudoby, důstojné živobytí a čisté životní prostředí s naplňováním lidských práv. Evropská unie a většina jejích členských států často politickou agendu všeobecných lidských práv a technokratickou agendu globálního rozvoje odděluje. To ve výsledku znamená, že jedna ruka dělá jiné věci než ruka druhá. Důvěryhod-

nost a roli EU to na globální úrovni pouze oslabuje. Při správném využití svých omezených nástrojů lidskoprávní a rozvojové politiky tak Česká republika může přispět ke zvýšení své věrohodnosti a dopadu v zahraničí. S přispěním reflexe své transformační zkušenosti může navíc získat větší domácí podporu pro zahraniční politiku, která často zůstává ve stínu zájmu veřejnosti.

Rozšířené pojetí lidských práv jako výsledek reflexe vlastní transformační zkušenosti

Pro podporu nové vládní politiky je nejprve třeba získat podporu skeptiků či dokonce odpůrců, kteří vnímají doplnění důrazu na lidská práva o jejich druhou a třetí generaci jako odklon od důrazu na základní politická a občanská práva a svobody. Mezi ně patří např. právo na svobodné vyjadřování, rovnost před zákonem či nediskriminace menšin a další základní charakteristiky liberální demokracie, jež byly v socialistickém Československu trestány a jež způsobily utrpení části několika generací našich občanů a občanek. Zejména práva etnických menšin jsou v Česku i nadále

Při správném využití svých omezených nástrojů Česká republika může přispět ke zvýšení své věrohodnosti a dopadu v zahraničí.

porušována. Sociální a hospodářská práva druhé generace byla přitom přijata Organizací spojených národů v geopolitické situaci studené války na popud Sovětského svazu, tedy té samé mocnosti, která občanská práva první generace sama pošlapávala. Je proto jen přirozené, že zejména v disidentském prostředí 70. a 80. let minulého století, které představovalo politickou opozici vůči normalizačnímu režimu, existovala vůči právům dalších generací nedůvěra či dokonce odmítání. Vzhledem k zapojení části disentu pod vedením prezidenta Václava Havla a jeho pozdějších následovníků jak do formulace zahraniční politiky, tak i do její praktické realizace na ministerstvu zahraničních věcí, je také pochopitelné, že přijetí mezinárodně platného rozšířeného pojetí lidských práv vzbuzuje opatrnost a pocit ohrožení dosavadní tradice politiky Černínského paláce.

Obavy však nejsou namístě. Kritici mají pravdu, že udržitelného lidského rozvoje a vymýcení chudoby nelze dlouhodobě dosáhnout bez svobodného přístupu k informacím a rovné účasti všech žen a mužů na formulaci místních, vládních a globálních politik. Zároveň však také nelze očekávat, že chudí bez dostatku vody, jídla a bez živobytí, jež ohrožuje ničení životního prostředí, bez schopnosti číst a psát a se špatným zdravotním stavem budou moci plně využít svých občanských práv. O tom svědčí dva příklady. Na jedné straně stojí Indie, formálně největší liberální demokracie, která je však zároveň

domovem největší skupiny nejchudších obyvatel této planety. Na straně druhé pak Čína, ve které je nevidaný, nerovnoměrně rozdělený hospodářský růst doprovázen rostoucí nespokojeností obyvatel trpících poničeným životním prostředím a frustrací z časté nemožnosti dovolat se svých práv. Všechny generace lidských práv, včetně práva na rozvoj, jsou provázané a toto uvědomění chybí v české reflexi vlastní transformační zkušenosti

Privilegované sociální skupiny si často neuvědomují svoje výchozí pozice. Přes mírně rostoucí příjmové nerovnosti a ohrožení chudobou patří Česko stále ke globální špičce zemí s nejnižší mírou příjmových nerovností a chudoby. Díky relativně vysoké úrovni vzdělání a zdravotnictví v socialistickém Československu a díky zachování sociálních záchranných sítí i po radikální liberalizaci ekonomiky na počátku 90. let představuje naše země unikátní příklad, kdy se přes všechny nedostatky, které dobře známe, podařilo skloubit politickou svobodu, hospodářský růst, nízkou míru chudoby i výrazné zlepšení stavu životního prostředí, alespoň v oblastech znečištění vzduchu a vody, a to díky větší demokratické participaci. Většina nejchudších obyvatel světa dnes přitom nežije

Česko musí přehodnotit svůj příběh transformační zkušenosti. Není to pouze a jedině příběh o statečných disidentech a disidentkách.

ve skupině padesátky nejméně rozvinutých zemí světa, ale v zemích středního příjmu s rostoucími vnitřními nerovnostmi a pokračující degradací životního prostředí. Tradičně pojatá rozvojová pomoc firemními dodávkami

technologí nebo komunitními charitativními projekty neziskových organizací problémy nejchudších nevyřeší. Naopak je třeba klást důraz na budování sociálních a environmentálních politik zemí globálního Jihu. Tato témata byla často za předchozí vlády ve formulaci zahraniční politiky potlačována.

Česko musí přehodnotit svůj příběh transformační zkušenosti. Není to *pouze a jedině* příběh o statečných disidentech a disidentkách, kteří přinesli naší zemi svobodu. Takové elitní pojetí transformace by bylo omezené, vytrhnuté z kontextu, a proto i nepřenositelné. Ve skutečnosti jde o příběh neoddělitelnosti naplnění politických a občanských svobod od sociálních, hospodářských práv a práv na životní prostředí. O příběh, ve kterém udržitelného sociálního rozvoje nelze dosáhnout bez hlubokých politických změn a ve kterém je určitá úroveň sociální rovnosti podmínkou pro politickou účast obyvatel na volbě vlastní budoucnosti. Příběh, který odmítá otázku společenského a hospodářského rozvoje považovat za věc, již mohou jakkoli osvědčení experti, vládcí nebo jiné elity vyřešit technokraticky a autoritativně. Právě tento příběh by měla česká diplomacie prosazovat v unijní a mezinárodní diskusi o společném rámci globálního a udržitelného rozvoje, jenž nahradí rozvojové cíle tisíciletí po roce 2015.

Dosavadní nejasnosti ve vymezení a obsahu transformačních zkušeností v nástrojích zahraniční politiky

Vnějšího pozorovatele mohlo dosavadní použití pojmu transformační zkušenosti českou zahraniční politikou uvést ve zmatek. Na jednu stranu má Odbor lidských práv a transformační politiky (LPTP) MZV ve své gesci Program transformační spolupráce TRANS s rozpočtem 50 milionů korun ročně. Ten se zaměřuje na některé transformující se země bývalého Sovětského svazu a na Balkán, ale i země, v jejichž případě žádná výrazná transformace dlouho neprobíhala, jako jsou Kuba a Barma. V jeho činnosti se tak míchá pro jejich vlády nepřijatelná podpora politické opozice s nekontroverzními projekty zaměřenými na nevládní sektor. V Gruzii, Moldavsku, Bosně a Hercegovině, Srbsku, Kosovu a nově i na Ukrajině dokonce dochází k překryvu se zahraniční rozvojovou spoluprací, která se naopak zaměřuje na spolupráci s místní samosprávou a veřejnou správou, aby bylo zaručeno vlastnictví a udržitelnost rozvojového procesu místním politickým zastoupením.

Na druhou stranu poté, co se ukázalo, že „nové“ členské země EU nejsou schopny dostát svým závazkům v množství poskytované rozvojové pomoci, začaly zdůrazňovat svoji údajnou přidanou hodnotu „transformační zkušenosti“ v projektech rozvojové spolupráce. Za jejich provádění je v současnosti odpovědná zejména Česká rozvojová agentura (ČRA) pod vedením Odboru rozvojové spolupráce a humanitární pomoci (ORS). Postkomunistické členské země její přenos prosazovaly i na evropské úrovni, ačkoli empirický výzkum prokázal, že přenos takové zkušenosti a know-how, jež by nedokázali předat jiní dárci, představuje jen zlomek pomoci střeoevropských dárců. Příkladem jsou projekty technické asistence ministerstva financí nebo českého svěřeneckého fondu při regionální pobočce Programu OSN pro rozvoj (UNDP) v Bratislavě, tedy mimo dvoustrannou rozvojovou spolupráci. Evropské transformační kompendium (ETC) Evropské komise představuje zatím jen nevyužitou databázi více či méně obecných zkušeností různého typu. Teprve od roku 2015 plánuje Česká rozvojová agentura spustit dvoustranný finanční nástroj vysílání expertů a expertek s transformační zkušeností z řad veřejné správy poté, co v roce 2014 dokončí Ústav mezinárodních vztahů (ÚMV) díky veřejné soutěži Technologické agentury ČR pro MZV rozsáhlý dotazníkový výzkum pro identifikaci nositelů konkrétní expertizy transformační spolupráce. ÚMV s MZV a ČRA poprvé transformační zkušenosti vymezy jako

všechny zkušenosti z procesu transformace České republiky po roce 1989 spojené s vytvářením demokratického a sociálně-tržního prostředí, vládou zákona, budováním a proměnou státní správy, místní samosprávy, veřejných a vzdělávacích institucí, soukromého sektoru a občanské společnosti a jejich kapacit. Také

mohou být spojené se specifickou zkušeností z přibližování se k Evropské unii.

V každém případě jde o zkušenosti, které nemají tradiční dárce.

Na rozdíl od mínění některých aktérů rozvojové spolupráce tedy transformační zkušenosti nemají samy o sobě sektorový charakter, ale zaměřují se na proměnu a budování samotné struktury veřejných institucí v různých oblastech, včetně institucí politického

V každém případě jde o zkušenosti, které nemají tradiční dárce.

charakteru. Zároveň však byly za transformační zkušenost považovány obecné zkušenosti z modernizace a globalizace, např. oblast

prevence HIV/AIDS, která nijak s přechodem od centrálně plánované ekonomiky ani autoritativního režimu nespojuje. Dosud tedy neexistovala ani shoda na definici, a nálepka transformačních zkušeností v rozvoji tak byla přikládána různorodým a nesouvisejícím činnostem. I když máme nyní k dispozici přesné vymezení transformačních zkušeností, i po dokončení výzkumu budeme stále velmi daleko od jejich úspěšného přenosu do zahraničí v míře, jež překročí politické deklarace o jejich jedinečnosti.

6

Jasná dělba práce mezi transformační politikou a rozvojovou spoluprací vymezením cílové skupiny

Pokud vyjdeme z nového, širšího pojetí transformační zkušenosti i lidských práv, které zahrnují jak politický, tak i ekonomický, sociální a environmentální rozměr, je zřejmé, že dosavadní dělba práce mezi na jedné straně lidskoprávní odbor MZV s „politickými“ projekty TRANS a na druhé straně rozvojový odbor s „ostatními“ projekty ČRA není udržitelná. Již nyní se totiž překrývá bez většího vzájemného souladu v koordinaci: LPTP spadá pod politickou sekci ministerstva, zatímco ORS pod sekci ekonomickou. Proto je třeba zvážit návrat ORS pod politickou sekci ministerstva, anebo vytvořit novou společnou sekci, jak doporučuje Výbor pro rozvojovou pomoc OECD. V každém případě nová dělba práce musí vycházet z rozdílných cílových skupin obou nástrojů. Aby byla zahraniční rozvojová spolupráce efektivní v duchu závazků OECD, nemůže se zaměřovat na občanskou společnost, ale kvůli „vlastnictví“ rozvojového procesu na státní správu, veřejné instituce a místní samosprávu partnerské země bez ohledu na to, zda jde třeba o zlepšování kapacit soudnictví nebo systému ochrany životního prostředí. A naopak podporovat právo pronásledovaných politických aktivistů a aktivistek na spravedlivý proces nebo předávat zkušenosti českých environmentálních hnutí s tlakem na státní správu nelze předávat samotným nedemokratickým institucím. Pokud chceme vzít východisko spojení mezi českou lidskoprávní a rozvojovou politikou vážně, je třeba oba nástroje te-

maticky rozšířit a zároveň jasně vymezit zaměřením na nevládní, anebo na vládní aktéry bez ohledu na to, zda je realizátorem konkrétního projektu český vládní či nevládní aktér.

Je třeba přiznat, že kroky k tomuto uspořádání se již přirozeně dějí. MZV v rámci programu TRANS podpořilo projekt české nevládní organizace ARNIKA v Bosně a Hercegovině, která podporuje zapojení občanské společnosti do ochrany před znečištěním vzduchu nadnárodním koncernem Mittal v Zenici s využitím obdobných zkušeností z Ostravska. Ukazuje místním lidem, jak využít platné legislativy k dohnání místních úřadů k odpovědnosti, a uplatnit tak své právo na zdravé životní prostředí. Česká rozvojová agentura zároveň v Bosně podporovala v oblasti životního prostředí např. vytvoření odpadového systému místních samospráv Doboje a Maglaj, nově však vstupuje i do politické oblasti, kdy plánuje projekt předávání zkušeností českých soudců a soudkyň svým bosenskými protějšky. TRANS ale zároveň podpořil i projekty občanské společnosti v oblasti dovolání politických práv a práv menšin. V tomto procesu je třeba pokračovat, zároveň je ale nutné zvýšit soulad obou politik a sjednotit jejich prezentaci právě proto, že jediné, co je čím dál více odděluje, není již tematické zaměření, ale zaměření LPTP na občanskou společnost na straně jedné a ORS s ČRA na veřejnou správu na straně druhé. Nejde tedy o nějak zásadní rozdělení, a to zejména ve veřejné prezentaci.

První otázka koherence mezi oběma nástroji, která se nabízí, je teritoriální zaměření. Viděli jsme, že do určité míry se již nyní překrývají. Je přirozené, že Česká republika nebude poskytovat rozvojovou spolupráci vládám, jež zásadně porušují lidská práva jakéhokoli typu, a upřednostňuje místo toho podporu jejich občanské společnosti jako např. na Kubě. Na druhou stranu případy Barmy a Zimbabwe se dostávají na pomezí, kdy je možné uvažovat o kombinaci zaměření na oba typy aktérů. Jednoduše řečeno: v ničem se možná zatím nedá spolupracovat s centrální vládou, ale s místní samosprávou a nevládními organizacemi ano. Česká republika však překvapivě nepatří mezi země, které by na unijní úrovni výrazně prosazovaly podmíněnost poskytování rozvojové pomoci dodržováním lidských práv. Je tomu možná i proto, že by musela ukončit spolupráci s Etiopií, se kterou má tradičně dobré vztahy i přesto, že jde o nesvobodnou zemi. Bylo by proto vhodné, aby diskuse kolem prioritních zemí zahraniční spolupráce a transformační politiky probíhala společně a Česká republika využila možností politického dialogu s Etiopií a začala podporovat občanskou společnost v zemi i prostřednictvím transformační spolupráce. Argument, že podmínky pro lidskoprávní aktivity jsou v zemi riskantní, neobstojí: proč podobná situace nevádí na Kubě nebo v Bělorusku? Česká vláda a občanská společnost nemůže zároveň podporovat udržitelnost živobytí zemědělců v etiopském regionu Společenství jižních národů a zároveň nevěnovat pozornost květnovému masakru desítek studentů a studentek na třech vysokých školách v sousedící Oromii. Lidská práva jsou univerzální a nedělitelná ve všech zemích a selektivní přístup české zahraniční politiky nepřispívá k její důvěryhodnosti.

Česko pomáhá: za jednotnou koncepci a veřejnou prezentaci rozvojové, transformační a humanitární pomoci

8

Návrh komplementárního přístupu k politickým a environmentálním právům v Etiopii je jen příkladem. Společný postup se ovšem může zrodit jen z diskuse mezi LPTP, ORS a teritoriálními odbory MZV. Vzhledem k deklarovanému posunu v pojetí lidských práv není možné, aby Koncepce transformační politiky a Popis programu transformační spolupráce na jedné straně a Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce s následnými programy pro jednotlivé prioritní země na druhé straně vznikaly jako doposud samostatně, bez vzájemné návaznosti. Všechny dokumenty by měla nahradit Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce pod hlavičkou, která má oporu v zákoně, s tím, že bude zahrnovat i koncepci spolupráce transformační. Po stanovení teritoriálních a sektorových priorit lze společně oběma odbory rozpracovat programy pro spolupráci s občanskou společ-

Tento společný koncepční přístup nic neznamena ve smyslu pokračující oddělené gesce obou finančních nástrojů.

ností i veřejnou správou. Každý má ovšem dělat to, co umí nejlépe. Tento společný koncepční přístup nic neznamena ve smyslu pokračující oddělené gesce obou finančních nástrojů mezi LPTP

a ORS, resp. ČRA, a nevyžaduje žádné legislativní změny ani posílení rozpočtu. V roce 2014 bylo ukončeno střednědobé vyhodnocení koncepce ZRS na období 2010–2017, které stávající rámec jen mírně obohatilo o nové mezinárodní závazky, je tedy nejvyšší čas začít pomalu nastavovat participativní proces pro vytvoření koncepce pro období následující.

Neméně důležitá je však veřejná prezentace nového lidskoprávního přístupu. Finanční prostředky vyčleněné na veřejnou diplomacii vůči českým občanům a občankám jsou zanedbatelné v těchto třech oblastech s celkovými vykázanými finančními náklady ve výši přes čtyři miliardy korun. Do velké míry je navíc představují za veřejné prostředky v rámci projektů zvyšování povědomí a globálního vzdělávání nevládní organizace, které často upřednostňují sebestpropagaci před propagací těchto složek české zahraniční politiky. Samotné MZV ovšem přiznává, že z dlouhodobého hlediska je veřejná a politická podpora těchto vnějších politik klíčová. Úkolem české veřejné diplomacie je proto omezit „outsourcing“ veřejné diplomacie nevládním organizacím a propagaci vlastních aktivit uchopit do svých rukou tak, aby si zajistila dlouhodobou podporu české společnosti a politické sféry. Společná prezentace pod tradiční hlavičkou *Česká republika pomáhá* (či po vzrůstající přijatelnosti zkratky názvu státu jen *Česko pomáhá*) umožňuje představit aktivity podle zemí a podle jed-

notlivých lidských typů práv, jež jsou většinou našim obyvatelům zajištěna, a mohou si tak představit nedostatek jejich naplňování v prioritních zemích české rozvojové, a tedy i transformační politiky.

Důsledky lidskoprávního závazku pro vnitřní a vnější soulad českých politik s dopadem na zahraničí

Začlenění dalších generací lidských práv do programu TRANS není zásadní problém, protože lidskoprávní odbor agendu tak či onak sleduje a má v ní velkou expertizu. Stejně tak může toto rozšířené pojetí propagovat jménem České republiky na mezinárodních fórech. V tomto smyslu se již ministr Lubomír Zaorálek diplomacii zavázal na zasedání Rady OSN pro lidská práva v Ženevě 4. března 2014:

Je mým hlubokým přesvědčením, že občanská, politická, ekonomická, sociální a kulturní práva jsou nedělitelná, vzájemně závislá a provázaná. Tento lidskoprávní přístup má stále větší váhu v dnešním globalizovaném světě, ve kterém činnosti a rozhodnutí každého jednotlivého státu mají vliv na ostatní. Česká republika si je samozřejmě také dobře vědoma případných mezinárodních důsledků svých domácích politických rozhodnutí pro lidská práva.

Přihlášení se k důrazu na další generace lidských práv a zároveň i propojení s domácí rovinou však pro MZV klade obrovskou výzvu v oblasti souladu s dalšími politikami. Jak lze např. lokálně podporovat právo obyvatel na čisté životní prostředí, když klimatická politika České republiky dlouho podrývala globální úsilí Evropské unie o omezení emisí skleníkových plynů? Nový přístup vyžaduje po politickém vedení MZV, aby péči o sociální, hospodářské a environmentální práva promítlo do vystupování na všech mezinárodních fórech a do formulace politik Evropské unie s vnějšími dopady, jako např. společné obchodní a zemědělské politiky. Vzhledem k tomu, že tyto politiky zůstávají v gesci jiných rezortů než zahraničních věcí, MZV musí prosazovat koherenci politik nejen s dalšími vlastními odbory, ale také odlišnými zájmy jiných rezortů, které nemusí být ani řízeny stejnou politickou stranou. MZV by mělo v této oblasti spojit své síly s ministrem pro lidská práva jako dalším členem kabinetu. Prosazovat mezirezortní soulad politik z hlediska lidskoprávního je o to ambicióznější, že MZV neprojevovalo doposud ani silnou vůli prosazovat agendu koherence politik pro rozvoj (PCD). Ta má přitom zakotvení ve statutu Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci, podléhá pravidelnému monitoringu ze strany Evropské unie a představuje nejpokročilejší rámec pro uchopení protichůdných dopadů politik z hlediska lidských práv.

V tomto policy paperu není velký prostor pro řešení medializovaného vztahu mezi lidskoprávní politikou MZV, ekonomickou diplomacií stejného rezortu a proexportní politikou ministerstva průmyslu a obchodu. Na příkladu Číny stačí říct, že rozšířené pojetí lidských práv může stejně tak sloužit chytrému důrazu na zvyšování politické participace jejích občanů a občanek prostřednictvím podpory environmentálních hnutí jako nekritickému zdůrazňování úspěchů v naplňování práv hospodářských, kterých Čína

V každém případě nelze rozšířený lidskoprávní přístup jako zahraničněpolitický nástroj obviňovat z automatického potlačování agendy občanských a politických práv.

často dosáhla na úkor práv sociálních, environmentálních a politických. Širší pojetí lidských práv lépe upozorňuje na jejich nedělitelnost a nezaměnitelnost, a tím pádem i na výchyly jakýmkoli směrem, např. neúměrným zastřením na politická a kulturní práva v autonomní oblasti Tibetu

a zároveň i na jejich úplnou ignoranci. Ne zcela domyšleným krokem české diplomacie vůči veřejnosti i politické sféře bylo potvrzení jednostranného uznání celistvosti Číny se jmenovitým uvedením Tibetu. Společnému prohlášení by přitom vyhovoval obecný a vzájemný závazek podpory územní celistvosti. Méně kontroverzní deklarované širší pojetí práv přitom v prohlášení chybělo. V každém případě nelze rozšířený lidskoprávní přístup jako zahraničněpolitický nástroj obviňovat z automatického potlačování agendy občanských a politických práv. Záleží na tom, jak kdo s tímto nástrojem zachází.

Lidskoprávní přístup jako výchozí rámec, nejen průřezové téma zahraniční rozvojové spolupráce

Výše uvedený příklad pokročilého rámce koherence politik pro rozvoj jen naznačuje možnosti, kterou zahraniční rozvojová spolupráce poskytuje jako nástroj pro prosazování širokého pojetí práv. Nejde ovšem jen o možnosti, ale nutnost. Aby deklarované rozšíření lidských práv o sociální, hospodářská a environmentální práva nezůstalo prázdnými slovy, je třeba je uvést v praxi konkrétním finančním nástrojem. Padesátimilionový TRANS je na to příliš malý, studie Carnegie Endowment for International Peace navíc ukázala, že např. medializovaná středoevropská transformační pomoc po Arabském jaru byla sice v Maghrebu vnímána pozitivně, ale zároveň jako zanedbatelná. Tím spíše nelze pomoc dále drobit, ale rozdělovat si práci i s dalšími dárci podobného ražení. Důležitějším řešením je ale spojit síly s dvoustrannou projektovou rozvojovou spoluprací,

kteřá má rozpočet desetinásobný. Doposud jsou lidská práva jejím „průřezovým tématem“, avšak v samotném projektovém cyklu zatím figurují jen formálně ani nejsou jakkoli rozhodujícím kritériem pro výběr projektů. Stejně tak formální by ovšem bylo označit jednotlivé sektory nálepkou odpovídajících lidských práv. Říct např., že projekt zaměřený na zadržení dešťové vody v Etiopii zároveň naplňuje právo na vodu, nestačí. Naopak, identifikace a formulace projektů musí vycházet z toho, jak tato práva naplňují.

Obrovským problémem (nejen) české rozvojové spolupráce je nízká udržitelnost příznivých dopadů projektu. Lidskoprávní přístup, spojený s naplňováním práv a zplnomocněním (*empowerment*) určité skupiny příjemců pomoci působí jako pojistka proti jednorázovým projektům, jejichž přínosy nemají sílu se samy šířit. Kdo říká lidská práva, musí zároveň dodat, kdo má tato lidská práva zaručovat. V případě všech generací práv je to nejčastěji stát, který má povinnost je zajišťovat, a přitom je často porušuje či nenaplňuje. V duchu *Pařížské deklarace o efektivnosti pomoci*, ke které se Česká republika zavázala, nejsou řešením globálního rozvoje projekty charitativního typu, které poskytou rozvojovým zemím balík služeb či dodávku technologií, jak se v rámci české rozvojové spolupráce zatím často děje. Po desetiletích poskytování pomoci nevládními organizacemi, jež ve skutečnosti kapacity států globálního Jihu svou oddělenou činností oslabovaly, zůstává hlavním cílem skutečně efektivní za-

Lidskoprávní přístup k rozvoji slouží jako vodítko, jež zamezuje považovat partnery v rozvojové pomoci za pasivní příjemce pomoci.

hraniční rozvojové spolupráce posilovat schopnost státu, veřejných institucí a místních samospráv zaručovat svým občanům a občankám základní lidská práva včetně třeba práva na vodu či výživu. Tam, kde veřejná moc nechce tyto výzvy vyslyšet, je na místě obrátit se přímo na místní obyvatele a nevládní organizace a podporovat je v dovolávání se svých práv. Cílem rozvojové spolupráce však mohou být i firmy globálního Jihu, které naplňují právo na práci a důstojné živobytí.

V návaznosti na novou koncepci zahraniční rozvojové spolupráce je proto třeba přehodnotit i programy pro jednotlivé země a manuál projektového cyklu. Pokud instituce v partnerských zemích navrhnou české rozvojové spolupráci ve fázi identifikace rozvojový problém, který chtějí řešit, je úkolem České rozvojové agentury spolu s partnerskou institucí návrh řešení formulovat v lidskoprávním rámci. Tento přístup povede k větší efektivnosti rozvojové spolupráce, i když je pravděpodobné, že jeho sítem neprojde množství tak či onak neudržitelných a jednorázových projektů, ať je realizují firmy, nebo nevládní organizace. Lidskoprávní přístup k rozvoji slouží jako vodítko, jež zamezuje považovat partnery v rozvojové spolupráci za pasivní příjemce pomoci. Rozšířené pojetí lidských práv jako východisko pro hodnocení rozvojových projektů také napraví další průřezová témata české rozvojové spolupráce, a to zejména gender a životní prostředí.

Zároveň není nijak neslučitelné se všemi dalšími závazky EU i OECD v oblasti rozvojové spolupráce.

Toto je pouze první nástin, jak lidskoprávní přístup začlenit do programového a projektového cyklu zahraniční rozvojové spolupráce. Jisté je, že i pouhý *checklist* v současně revidovaném manuálu projektového cyklu, jak který projekt naplňuje která lidská práva dotčených komunit a jak a čím povinnost je zaručovat posiluje, by představoval velký krok dopředu. Platforma nevládních organizací FoRS – České fórum pro rozvojovou spolupráci již na téma lidskoprávního přístupu k rozvoji provedla jednu studii, a pro MZV tak může být spojencem v posilování kapacit všech českých rozvojových aktérů v této oblasti. Stejně tak lze již v souhrnné publikaci MZV *Česká republika pomáhá za rok 2014* sloučit pojednání o projektech bez ohledu na to, zda je podporuje TRANS, ČRA nebo ORS, což veřejnost nezajímá, ale souhrnně podle toho, jak v jednotlivých zemích naplňují nedělitelná lidská práva, k jejichž dodržování a podpoře se Česká republika na mezinárodních fórech zavázala.

Závěry a doporučení

Vláda a Ministerstvo zahraničních věcí České republiky se zavázaly rozšířit důraz české diplomacie z občanských a politických práv i na práva sociální, hospodářská a environmentální. Sám o sobě tento krok nepředstavuje ústup z dosavadní lidskoprávní tradice

Tento krok nepředstavuje ústup z dosavadní lidskoprávní tradice v české diplomacii.

v české diplomacii, ale naplnění cíle zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a příležitost doplnit význam přenosu transformačních

zkušeností, který zatím často sloužil jako prázdný pojem bez schopnosti oslovit zahraniční vládní i nevládní partnery a bez konkrétního začlenění do dostupných zahraničněpolitických nástrojů. Pokud MZV myslí svoje posílené lidskoprávní angažmá vážně, potom by mělo:

1. Obecnou zkušenost české transformace, kterou nelze omezit na politickou emancipaci a která naopak vypovídá o neoddělitelnosti občanských svobod od sociálních, hospodářských práv a práv na životní prostředí, prosazovat na multilaterálních fórech jako argument pro vícegenerační pojetí lidských práv. Toto pojetí také prosazovat v unijní a mezinárodní diskusi o společném rámci globálního a udržitelného rozvoje, který nahradí rozvojové cíle tisíciletí po roce 2015.
2. Jelikož dělba práce mezi na jedné straně lidskoprávní odbor MZV s „politickými“ projekty TRANS a na druhé straně rozvojový odbor s „ostatními“ projekty ČRA není udržitelná a v jejich oblastech činnosti dochází již nyní k překryvu, je třeba oba nástroje

tematicky rozšířit a zároveň jasně vymezit zaměřením na nevládní, anebo na vládní aktéry.

3. Kvůli vyššímu vnitřnímu souladu je třeba zvážit návrat ORS pod politickou sekci ministerstva, anebo vytvořit novou společnou sekci, jak dlouhodobě doporučuje OECD.
4. Diskuse ohledně prioritních zemí zahraniční spolupráce a transformační politiky vést společně a využívat možností politického dialogu proto, aby česká rozvojová spolupráce nepůsobila v zemích, jejichž vlády výrazně porušují politická a občanská práva, bez doplňujícího zaměření na občanskou společnost.
5. Na základě opory v zákoně a diskusi mezi ORS, LPTP a teritoriálními odbory vytvořit novou, jednotnou koncepci zahraniční rozvojové spolupráce, která bude plně zahrnovat i transformační politiku. Ve fázi jejího provádění zachovat gesci obou finančních nástrojů mezi LPTP a ORS, resp. ČRA.
6. Pod tradiční hlavičkou *Česká republika pomáhá* či jen *Česko pomáhá* omezit „outsourcing“ veřejné diplomacie nevládním organizacím a propagaci vlastních aktivit uchopit do svých rukou tak, aby si zajistila dlouhodobou podporu české společnosti a politické sféry.
7. Využít existujícího rámce koherence politik pro rozvoj (PCD), jež má zakotvení ve statutu Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci, pro uchopení protichůdných dopadů českých a unijních politik z hlediska lidských práv.
8. Zavést lidskoprávní přístup jako výchozí rámec, nejen průřezové téma zahraniční rozvojové spolupráce a jako pojistku dosud problematické udržitelnosti českých projektů. V návaznosti na novou koncepci zahraniční rozvojové spolupráce přehodnotit i programy pro jednotlivé země a manuál projektového cyklu.
9. V rámci rychlých dopadů zavést do současně revidovaného manuálu projektového cyklu *checklist*, který ověří, jak který projekt naplňuje která lidská práva dotčených komunit a jak a čí povinnost je zaručovat posiluje.
10. Již v souhrnné publikaci *Česká republika pomáhá* za rok 2014 sloučit pojednání o projektech bez ohledu na to, zda je podporuje TRANS, ČRA nebo ORS, podle toho, jak v jednotlivých zemích naplňují nedělitelná lidská práva, k jejichž dodržování a podpoře se Česká republika na mezinárodních fórech zavázala.