

POLICY PAPER

Západní Balkán na cestě do EU – status quo uprchlíkům navzdory

Michal Vít

- Tento text přibližuje současný politický a společenský kontext regionu Západního Balkánu (ZB) v procesu rozšiřování EU. Snaží se ukázat souvislosti mezi postupně uvadajícím reálným zájmem o tento region ze strany EU a posílením deklarovaného závazku integrace nad jeho praktickým naplněním v podobě reálných posunů v integraci. Do těchto kontur je vložena otázka migrační krize. Současný stav ukazuje, jak na jednu stranu nebyla využita jako *momentum* pro řešení celoevropského problému, na druhou stranu se však hodí pro dosažení jiných cílů v podobě vydírajícího potenciálu, než je řešení samotné migrační krize. Opomenut není ani širší kontext vztahu ZB a EU a nepochopení jeho důležitosti pro EU.
- Migrační krize přináší státům Západního Balkánu pozornost světových médií a odborníků. Součástí tohoto zájmu jsou i otázky spojené s osudem ZB ve vztahu k Evropské unii (EU) a pokračování rozšiřování EU o jednotlivé země ZB. Řada odborníků se tak pokouší nalézt spojitost mezi řešením uprchlické krize na tzv. Balkánské cestě a integrací jednotlivých států do EU. S trochou nadsázky však lze hovořit o tom, že současná pozornost v zásadě nevyhovuje žádné ze zúčastněných stran – ani EU, ani jednotlivým státům ZB. Ukazuje se, že současný integrační proces je v zásadě nechtěný pro obě strany – EU tuto otázku nepovažuje nyní za prioritu, státy ZB nechtějí přijít o svoji svrchovanou politickou a ekonomickou moc.

Politický kontext vztahu Západního Balkánu a EU

Migrační krize ukázala mnohovrstevnatost současného vztahu mezi státy ZB a EU zejména v politické rovině – je stále více než zřejmé, že síla peněz hraje mnohem výraznější roli, než politika. Ukázkovým příkladem jsou strategické investice Číny, arabských států nebo Ruska do infrastruktury v Černé Hoře, Makedonii, Srbsku a omezené míře v Bosně a Hercegovině a Albánii. Dále se také ukazují důsledky promarněné dekády nezájmu EU o tento region. Současnou situaci lze shrnout následovně – **vstup zemí ZB je nutné brát pouze deklaratorně**

pro udržení toho tématu na jednacím stole. To má za následek skutečnost, že ze strany Evropské komise (EK), ani ze strany vlád ZB nevychází silné přesvědčení o reálném vstupu do EU. Vstupem uprchlické krize do tohoto vztahu se ukázalo, že budování konkrétní spolupráce mezi EU a ZB při řešení aktuálních otázek není v zájmu ani jedné strany a místo toho je preferována komunikace na úrovni jednotlivých států. Co to ovšem znamená pro vztah EU a ZB z hlediska dlouhodobé strategie? Jak zabezpečit, aby tento region nebyl pouze loutkou k prosazování zájmů Ruska, Číny, nebo států Arabského poloostrova?

Historická příležitost, kterou nabízelo období pádu komunismu ve smyslu přitáhnutí tohoto regionu k EU, nebyla využita. Ba co více, současná situace rozhodně nedává příliš důvodů k optimismu: V době od tzv. Východního rozšíření EU v roce 2004 nebyly státy ZB vystaveny žádné zásadní vnější bezpečnostní hrozbě a postupně získávaly status kandidátských zemí (Albánie, Černá hora, Makedonie, Srbsko) vyjma Bosny a Hercegoviny a Kosova. Až hrozba růstu ruského vlivu v Jaderském moři uspíšila pozvání Černé Hory ke členství v NATO v roce 2015. Bez existence reálné bezpečnostní hrozby např. v podobě neúměrného navýšení ruského vlivu v oblasti nedojde k žádnému zásadnímu posunu přiblížení ZB k EU a naopak.

Sociálně-demografická situace

Ačkoli se jednotlivé země velmi liší, pokud jde o hlavní překážky rozvoje a s tím související posun v přístupových vyjednáváních, všechny sdílejí dva zásadní ukazatele společenského a ekonomického vývoje. Prvním z nich je kontinuální pokles nebo stagnace počtu obyvatel v posledních 10 letech. Nejvýraznější pokles obyvatel zaznamenalo v letech 2006 - 2015 Kosovo (z 2,2 mil. na 1,8 mil.), Srbsko (ze 7,4 mil. na 7,1 mil.) a Albánie (z 3 mil. na 2,9 mil.). V případě Srbska se dokonce jedná 20 let trvalý negativní přírůstek narozených dětí vůči úmrtím, u Kosova a Albánie je tento poměr stále pozitivní v podobě narozených dětí vůči úmrtím, nicméně v posledních 10 letech se výrazně snížil. Pro srovnání, v roce 1990 se v Albánii narodilo 82 125 dětí, v roce 2015 to ale bylo již jen 33 221, v Kosovu se v roce 1990 narodilo 55 175 dětí, v roce 2015 to bylo jen 31 545. Ostatní země zaznamenaly de facto stagnaci ve vývoji počtu obyvatel. Druhým ukazatelem je nezaměstnanost. Ta se v posledních 10 letech pohybovala v Albánii, Srbsku, Makedonii a Černé hoře mezi 18 a 25 %, v případě Bosny a Hercegoviny a Kosova dokonce mezi 35 a 45 %. Pro doplnění kontextu mezi demografickým vývojem a ekonomickou kondicí je třeba uvést údaj o počtu osob, které z regionu ZB požádaly o azyl v zemích EFTA/EU v roce 2015: celkově se jedná o 177 925 žadatelů o azyl,

většinou etnických Albánců. V době, kdy země nezažívají žádný válečný konflikt, se jedná o skutečně alarmující číslo. Je třeba také dodat, že investice do základní infrastruktury jednotlivých zemí se za poslední dekádu pohybují na výrazném podprůměru zemí EU. Vyjma dálničního spojení Tirany s Prištinou a dokončování severojižního propojení Srbska nedošlo v regionu k žádným výrazným investicím do infrastruktury.¹

Nabízí se tak otázka, o čem vypovídá vysoké číslo žadatelů o azyl. **Poslední dekádu na ZB můžeme nazvat dekádou ztracenou.** Z pohledu ekonomiky se jednotlivé země obtížně vyrovnávají s transformací centrálně řízeného hospodářství, následky občanských válek a různými úrovněmi embarga ze strany sousedních států nebo mezinárodního společenství. Výsledkem pak je, že od roku 2008 se snižují zahraniční investice (FDI) ze západních států. Jestliže jsou FDI západních států vnímány jako ukazatel společenské a politické stability, jakož i fungování právního státu, ze strany Ruska či Číny takto vnímány nejsou a tyto investice jsou činěny spíše za účelem získání vlivu na strategickém rozhodování než za účelem čistě ziskovým. **V tomto kontextu nezbývá než konstatovat, že EU postupně ztrácí svůj potenciál být na Západním Balkáně politickou a společenskou transformační silou, která má schopnost korigovat počínání států usilujících o vstup do EU.** Logickým vyústěním tohoto vztahu se tak stává moc reálných peněz získaných z EU, případně od jiných západních donorů a nikoli politická podpora. Tento stav není způsoben pouze nezájmem EU o region ZB, ale chybějící skutečnou motivací jednotlivých států dlouhodobě prosazovat vládu práva a tedy akceptovat normy (politické a společenské) EU. To lze samozřejmě činit velmi obtížně, pokud jednotlivé země řeší natolik zásadní otázky jako je vlastní legitimita, respektive celistvost, jak je tomu v případě Makedonie a Bosny a Hercegoviny, nekončící vzájemné spory o uznání země jako takové (Srbsko versus Kosovo) či pozice nejchudší země evropského kontinentu, jak tomu je v případě Albánie.

¹ Detailní přehled stavu rozvoje infrastruktury zde: <http://wiiw.ac.at/infrastructure-investment-in-the-western-balkans-dlp-3661.pdf>

To vše doplněno o všudypřítomnou korupci prostupující celým státním aparátem.

Hybatel vzájemných vztahů – migrační krize

Do tohoto kontextu vstoupila v roce 2014 migrační krize, která kulminovala v létě 2015 s následným uzavřením tzv. Balkánské trasy v březnu 2016. Ačkoli mnozí odborníci předpokládali, že vytvořením společného tématu mezi EU a jednotlivými státy postihnutými migrační vlnou dojde k oživení integračního procesu, v zásadě se tak nestalo. Při bližším pohledu se ukazuje výrazně odlišná percepce celé problematiky jednotlivými aktéry. Aktuální problémy spojené s migrační krizí byly řešeny pouze na základě bilaterálních a mezistátních dohod mezi jednotlivými státy ZB, respektive členskými státy EU a státy ZB. Tato zvýšená úroveň komunikace však nebyla doprovázena adekvátním posunem v přístupových vyjednáváních. Německá vláda vyhlásila v roce 2014 tzv. Berlínský proces doprovázený Vídeňským summitem v roce 2015, který měl sloužit jako nástroj k oživení integračního procesu na Západním Balkáně. Tuto iniciativu je nutné vnímat jako oživení zájmu Německa o ZB, respektive hledání nových způsobů spolupráce Německa a České republiky vůči ZB.² Nicméně v praktické rovině tento proces ukazuje posílení bilaterálních vazeb namísto uceleného unijního přístupu. Výsledkem bylo v průběhu podzimu a zimy 2015/2016 etablování různých bilaterálních a multilaterálních fór, ve kterých vždy někdo chyběl – příkladem budiž absence Řecka na jednání ve Vídni v březnu 2016 nebo setkání států V4 s makedonským a bulharským premiérem, ale bez premiéra srbského v březnu 2016.³

Právě tato makro perspektiva narušuje mainstreamové vnímání migrační krize a zejména role jednotlivých klíčových aktérů jak v EU, tak na straně zemí ZB, Řecka a v neposlední řadě také Turecka. Jinými slovy utváří nepřesný dojem eminentního zájmu o prohloubení vzájemných vazeb mezi

ZB a EU. Státy ZB pochopily, že proces evropské integrace je nutným předpokladem zahraniční politiky, ale na domácí scéně převládá ekonomický pragmatismus či případně upevnění moci i pomocí perzekuce oponentů (jak se děje v Makedonii) či cílenou dezintegrací federálního státu (jak se děje v Bosně a Hercegovině).

Státy tzv. Balkánské trasy na cestě do EU

Pro lepší pochopení zájmů jednotlivých států je nutné připomenout jejich klíčové zájmy (zejména Makedonie, Srbska a částečně Řecka): Makedonie má již od roku 2005 status kandidátské země, ale přístupová vyjednávání doposud nebyla otevřena mimo jiné kvůli sporu o název státu s Řeckem, což vyvolává vysokou míru nedůvěry vůči integračnímu procesu. Protesty proti premiéru Nikolu Gruevskému, táhnoucí se od roku 2015, symbolizují klesající vliv transformační síly EU v tomto regionu. Jinými slovy nedochází k úspěšnému potírání korupce, vymahatelnosti práva a implementaci reforem nutných pro posílení integračního procesu.

V případě Srbska probíhají přístupová vyjednávání výrazně rychleji. V roce 2013 bylo Srbsko oficiálně zařazeno na mezi kandidátské země a v první polovině roku 2016 jsou v rámci vyjednávání otevřeny dvě z celkových 35 kapitol. Tento relativně rychlý proces je však také brzděn strategií EK týkající se sousedské politiky a rozšiřování, ačkoli v případě Makedonie nelze o rychlosti příliš hovořit. Ta navazuje na prohlášení předsedy EK Junckera z roku 2014, podle něhož nelze do roku 2019 předpokládat rozšíření EU. Největší překážkou však zůstává citlivá otázka statusu Kosova, respektive jeho stále chybějící mezinárodní uznání ze strany Srbska. Dlouhodobá snaha o vyvažování zahraničně-politického směřování země mezi EU a Ruskem také nepřispívá ke zrychlení integračního procesu.⁴ Jedná se například o problematiku dohody s Ruskou federací o možném umístění vojenského zařízení na území Srbska.⁵

² Více k problematice např. zde: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-western-balkans-back-in-the-eu-spotlight/>

³ Podrobnosti ke schůzce zde: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/mimoradneho-summitu-zemi-v4-se-v-praze-zucastni-take-makedonie-a-bulharsko-139869/>

⁴ <http://suffragio.org/2014/10/15/beware-putins-southern-european-soft-power-front/>

⁵ http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2014&mm=09&dd=04&nav_id=91512

V tomto kontextu je však nutné vnímat pozici Srbska jako země, která v poslední dekádě dvakrát prohrála válku a ve které je vnímání EU u široké veřejnosti stále problematické.

Situace Řecka je v mnoha ohledech velmi komplikovaná. Od roku 2009 je Řecko vystaveno silným makroekonomickým tlakům a rozpočtovým škrtnutím, které vedly ke zmenšení objemu hospodářství o 25 % ve srovnání s rokem 2009. Řešení řeckého dluhu v rámci EU se přesunulo od unijního vyjednávání *de facto* na mezivládní úroveň mezi Řeckem a Německem. Jedná se o pravidla Schengenského systému stejně tak podobu jednotné eurozóny. Je skutečností, že Řecko je vystaveno enormnímu tlaku spojenému s migrační vlnou. To také způsobuje, že nebylo schopno uprchlíky efektivně registrovat a pouze sloužilo jako tranzitní země. Řecko argumentuje, že s přílivem uprchlíků jsou spojeny značné finanční výdaje, což v době dlouhotrvající ekonomické krize způsobuje značné problémy pro realizaci efektivních kroků jak při ochraně vnějších hranic, tak pro zajištění důstojných podmínek pro migranty. Dle údajů Mezinárodního měnového fondu (MMF) jsou náklady Řecka spojené s migrační krizí za rok 2015 ve výši 0,17 % HDP, v případě Německa se jednalo o 0,2 %. Dále pro srovnání – v případě Maďarska se jedná 0,1 % a v případě Srbska 0,07 %. Argument o neúměrném finančním zatížení Řecka kvůli migrační krizi je tak i ve světle ekonomických problémů přinejmenším problematický. Obdobně problematický je také argument finanční a institucionální náročnosti pro země nacházející se tzv. Balkánské cestě, jak ukazuje příklad Srbska.⁶

Situace na řecko-makedonské hranici (duben 2016)

Zajímavý pohled na současnou podobu migrační krize nabízí tábor v Idomeni na hranicích mezi Makedonií a Řeckem (který byl na konci května 2016 vyklizen), nicméně situace je obdobná i v ostatních táborech v Makedonii a Srbsku. V současné době (červenec 2016) je zajištění základní asistence migrantům realizováno díky

dobrovolníkům z celé Evropy a díky národním nebo mezinárodním neziskovým organizacím, jakými jsou například Lékaři bez hranic. Bezpečnost je zajištěna policejními složkami jednotlivých států, které také dohlížejí na hlídání hranice, zejména mezi Makedonií a Řeckem. Mezi ostatními státy se jedná o posílení ostrahy tzv. Zelené hranice mezi Makedonií a Srbskem a mezi Bulharskem a Srbskem. Je však zarážející, že komunikace mezi organizacemi zajišťující důstojné podmínky migrantům a institucemi jednotlivých států je na velmi nízké úrovni. Tím pádem organizace zajišťují pouze akutní asistenci, nikoli pomoc při řešení situace migrantů nebo případně další umístění v dané zemi. To budí dojem, že se *de facto* nejedná o reálný politický problém na domácí politické scéně, což potvrzují analytici přímo ze států ZB. V případě států ZB se problematika migrantů nedostává do praktické roviny vzájemných vztahů mezi EU a jednotlivými zeměmi ZB. Obě strany chápou migrační krizi jako separátní problém nesouvisející s procesem rozšiřování.

Všechny zmíněné země mají společné dva symptomy: Narušenou důvěru v EU jako celek a z toho vyplývající plnění závazků založených na ztotožnění se se samotnou myšlenkou evropského řešení, druhým symptomem je pak stagnace nebo dokonce úbytek počtu obyvatel v posledních 10 letech a nezaměstnanost mladých přesahující úroveň 45 %. Za této situace je obtížné představitelné po těchto zemích automaticky vyžadovat preferenci unijního řešení migrační krize, respektive jejich aktivního angažování se v této věci. Situaci komplikuje i fakt, že součástí migrační vlny jsou i občané ze zemí ZB. Není bez zajímavosti, že se jedná zejména o etnické Albánce pocházející z Albánie, Kosova a Srbska, tedy nejchudší etnikum z celého Balkánu. Poslední dekáda plná deklaratorních snah o postupování integračního procesu znamenala, že ti vzdělanější, kteří uvažovali o práci či životě v EU, si cestu našli již za stávajících podmínek. Tím zároveň jednotlivé země přišly o část populace usilující o vstup svých zemí do EU a zejména pak vyžadující prosazování evropských norem v jednotlivých zemích.

⁶ Analýzu MMF je možné stáhnout zde:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>

Střední Evropa a migrační krize

Pro střední Evropu se z migrační vlny stává politický problém na maďarsko-srbské hranici. Situace je tematizována na domácí politické scéně zejména pro domácí publikum. Případ migrační krize slouží v zemích střední Evropy k prosazování zcela jiných cílů, než je řešení samotné krize. Nejlépe byl tento trend viditelný v průběhu volební kampaně v Polsku (podzim 2015) a na Slovensku (jaro 2016), kdy zaznamenaly úspěch hnutí a politické strany zastávající extrémní pozice. Podle výzkumu veřejného mínění v Polsku vzrostl odpor proti přijímání uprchlíků v období květen – prosinec 2015 o 32 % na celkových 53 %⁷. Při pohledu do volebních programů hnutí, které nejvíce odmítaly přijímat uprchlíky, tedy v Polsku Kukiz 15 a na Slovensku ĽS-NS, překvapí, že celkové vyznění těchto programů je výrazně jiné. Hlavním tématem je boj proti korupci, znovu ustanovení silného národa a až pak následuje odmítání přijímat migranty. I v ostatních zemích střední a západní Evropy je problematika migrantů využívána k dosažení zcela jiných politických nebo osobních ambicí. Jedná se spíše o reakci na dlouhodobý vývoj společnosti než o uprchlickou tematiku samotnou. Při pohledu na volební programy stran jako je Fidesz nebo PiS v posledních 10 letech je současné tematizování uprchlíků pouze využitím vhodného okamžiku a nikoli náhodně spuštěnou reakcí. Zejména v Maďarsku a Polsku se objevují tendence, které mají v dlouhodobé perspektivě vytvořit z těchto zemí alternativní centrum chápání demokratických hodnot a jejich rozvoje.

Závěr

Přepjatá suverenistická reakce v Evropě ukazuje, jak uprchlická krize slouží k dosahování zcela jiných cílů, než je praktické řešení situace a nastavení integračního rámce pro osoby přicházející do Evropy. I přes deklarované integrační úsilí jednotlivých zemí ZB se ukázalo, že jak Evropské unii, tak státům ZB dostačuje pouze politická a zejména mezistátní rovina spolupráce. Na straně střední Evropy je zřejmé, že chybí zájem vyžít migrační krize k posílení zájmu o ZB. Jinými slovy migrační krize ve vztahu k ZB ukázala, jak jednotlivé státy ZB postrádají reálný zájem využívat nové kanály vedoucí k prohloubení jejich vztahu s EU a naopak. **Může se stát, že v nadcházející dekádě bude na migrační krizi nahlíženo jako na promarněnou šanci ve vztahu k ZB a to jak z pozice EU, tak regionu střední Evropy.**

7

http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2015/12_2015.pdf

Doporučení

Pro Evropskou unii

- Hledat praktický způsob komunikace (např. Formou vybraných konkrétních politik) mezi EU a regionem ZB a udržovat problematiku rozšíření EU v reálné agendě vzájemných vztahů.

- Soustředit se na ekonomický rozvoj, jež povede k postupnému snížení nezaměstnanosti zejména mladé generace. Tím se sníží nutnost migrace do zemí EU jakožto řešení bezvýhodné ekonomické situace.

- Nastavit rámec vzájemných vztahů na reálných bodech – např. spolupráce na rozvoji infrastruktury, podpora rozvoje drobného podnikání a provázání stability právního prostředí s přílivem zahraničních investic.

- Usilovat o koordinovanou rozvojovou spolupráci členských zemí EU tak, aby nedocházelo k jejich sektorovému překrývání.

- V případě opětovného vyhrocení migrační krize na tzv. Balkánské trase se snažit o komunikaci a asistenci za pomoci unijních nástrojů namísto mezivládních dohod.

Pro státy střední Evropy

- Usilovat o zvýraznění témat ve vztahu mezi EU a ZB a udržovat zájem o region Západního Balkánu.

- Nevyužívat problematiku migrační krize k dosažení jiných politických cílů, než je samotné řešení krize a soustředit se na efektivní výměnu informací týkající se stavu Balkánské trasy.

Pro státy Západního Balkánu

- Usilovat o harmonizaci právního prostředí s EU

- vyžadovat důslednou aplikaci právních předpisů za účelem zvýšení FDI ze EU.

- Rozlišovat mezi investicemi vedoucími ke zvýšení ekonomické výkonnosti jednotlivých zemí před těmi majícími za primární cíl posílení strategického vlivu v regionu.

- Udržovat problematiku zájmu o vstup do EU jako významnou politickou prioritu vlád těchto zemí.