

DILEMATA POST-KONFLIKTNÍ REKONSTRUKCE SÝRIE: ČAS NA ROZŠÍŘENÍ EVROPSKÉHO HUMANITÁRNÍHO ZAPOJENÍ?

JAN DANIEL

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Policy paper shrnuje probíhající mezinárodní a evropskou debatu o podobě rekonstrukce území pod kontrolou syrské vlády a navrhuje možnou podobu zapojení pro EU a ČR.

Humanitární a rekonstrukční potřeby v Sýrii přesahují možnosti syrské vlády a jejich spojenců. Jejich přístupy k rekonstrukci jsou navíc zaměřené primárně na obnovu vládní kontroly nad syrským obyvatelstvem a ekonomický profit.

Před evropskými zeměmi tak vyvstává dilema mezi doposud prosazovanou finanční podporou rekonstrukce podmíněnou vý-

raznějšími politickými reformami, které jsou odmítány ze strany Asadovy vlády, a existujícími humanitárními potřebami v zemi.

Existuje nicméně i možnost třetí cesty mezi úplným odmítnutím spolupráce se syrskou vládou a zapojením do obnovy syrské infrastruktury prostřednictvím rozšíření humanitární asistence a testováním ochoty syrské vlády k potenciálním ústupkům.

V tomto kontextu text identifikuje i možnosti zapojení pro Českou republiku, které vyplývají z její dlouhodobé diplomatické přítomnosti v Sýrii.

ÚVOD

Po skončení rozsáhlých vojenských operací v roce 2018, které vyústily v ovládnutí většiny syrského území vládními jednotkami, byl rok 2019 mnohými považován za klíčový z ohledu změny mezinárodního přístupu k poválečné rekonstrukci. Přes pokračující diskuse na mezinárodní scéně, dramatický vývoj v oblasti severovýchodní Sýrie a dílčí změny politik některých zálivových států (především Spojených arabských emirátů) však k výraznějšímu vývoji v rekonstrukční agendě ani ke změně vztahů západních států s režimem Bašára Asada nedošlo. Naopak, debata na půdě OSN o budoucnosti přeshraniční humanitární pomoci z konce roku 2019 ukázala problém nedostatku shody na podobě managementu konfliktu a poválečného uspořádání v plném světle. ^{LINK} Sýrie nicméně v současných podmínkách humanitárního i ekonomického kolapsu určitou formu mezinárodní asistence potřebuje. Text proto sumarizuje jednotlivé přístupy k rekonstrukci primárně na syrskou vládu kontrolovaných územích¹ a navrhuje možnost postupného rozšíření podmíněného evropského zapojení do humanitární asistence na těchto územích a rozšíření výjimek ze sankčního režimu pro humanitární organizace.

SÝRIE MEZI POTŘEBOU ZAHRANIČNÍ POMOCI A MEZINÁRODNÍMI SANKCEMI

Humanitární a rekonstrukční potřeby v Sýrii zůstávají i přes prohlášení syrské vlády o stabilizaci oblastí pod její kontrolou obrovské. Zhruba čtvrtina předválečné syrské populace zůstává podle oficiálních údajů UNHCR a OCHA uprchlíky mimo hranice země a další více než čtvrtina, zhruba 6,2 milionu lidí, je vysídlena uvnitř Sýrie. ^{LINK} Podle údajů OCHA bylo v prosinci 2019 odkázáno na celém syrském území (tedy jak na vládou, tak na povstalci a Tureckem kontrolovanými územími) na humanitární asistenci přes 11 milionu lidí a více než 80 % jich žilo pod hranicí chudoby². V kontextu probíhající ekonomické krize poté i řada z těch, kteří se nachází nad touto hranicí a žijí na relativně bezpečných územích, vydá většinu svého příjmu pouze za základní potraviny ^{LINK}. V zemi navíc dlouhodobě chybí léky a v důsledku masového vysídlení panuje nedostatek kvalifikovaného zdravotního personálu, což omezuje dostupnost zdravotní péče. ^{LINK}

Náklady na rekonstrukci válkou zničené země dosahují astronomických výšin. Nejčastěji citovaná suma potřebná na základní obnovu fyzické infrastruktury byla na konci roku 2017 odhadnuta zvláštním vyslancem OSN pro Sýrii na 250 mld. USD. Syrská vláda poté uvádí náklady ještě o 150 mld. USD vyšší ^{LINK}. Obě částky dalece přesahují například původní odhady poválečné irácké rekonstrukce a nižší z nich se rovná zhruba dvanásobku současného syrského HDP. Byť se podoba škod v jednotlivých regionech liší v závislosti na intenzitě

¹ Policy paper se tak nevěnuje například severním oblastem pod tureckou kontrolou, kde fungují rekonstrukční aktivity primárně realizované organizacemi s vazbami na Turecko, nicméně mimo dosah syrské vlády. ^{LINK}

² Při současném prudkém inflaci se dá odhadovat i vyšší hodnota.

proběhlých bojů, podle výzkumu Světové banky byla v celé zemi poničena více než čtvrtina obytných budov. Tato čísla jsou ještě vyšší u zdravotnických zařízení a výrazně poškozena je také základní energetická infrastruktura [QLINK](#). V důsledku materiálních škod, stejně jako masového vysídlení, narušení společenských a ekonomických vazeb a dalších faktorů, se syrská ekonomika dostala do vleklé krize a syrské HDP se propadlo na 20 mld. USD, tedy o málo více než třetinu předválečných hodnot [QLINK](#). V posledních měsících doznala ekonomická situace v kontextu kolapsu ekonomiky sousedního Libanonu dalšího výrazného zhoršení, projevujícím se prudkým poklesem hodnoty syrské měny a spolu s ní i dostupnosti základního zboží [QLINK](#); [QLINK](#); [QLINK](#).

Katastrofální situace syrské ekonomiky nicméně vychází také z komplexní soustavy sankcí, která je na Sýrii (či konkrétní vládní představitele) uvalena ze strany různých států a mezinárodních organizací. Právě ty vymezují mantinely možné ekonomické spolupráce a možných širších zahraničních investic [QLINK](#). Nejvýraznější dopad má série amerických sankcí zaváděných jak již před současným konfliktem, tak i v reakci na vládní násilí vůči civilistům a použití chemických zbraní. Americké sankce zakazují například investice v zemi, import amerického zboží kromě léků a potravin a obchod s ropnými produkty, službami nebo zbožím dvojího užití. [QLINK](#) Prozatím poslední legislativa v této oblasti, tzv. Caesar Syria Civilian Protection Act z prosince 2019, ještě rozšířila dosah sankcionovaných aktivit například na materiální podporu syrské vládě jako takové a zároveň zahrнула mezi své cíle i neamerické občany. [QLINK](#) Sankce ze strany EU, zaváděné postupně od roku 2011, se podobně zaměřují na omezení obchodu se zbožím dvojího užití, zboží potenciálně využitelného pro vnitřní represí a některé další kategorie. [QLINK](#) Ze strany USA i EU jsou kromě toho sankcionovány konkrétní osoby a instituce propojené se syrským režimem a na Sýrii také velmi silně dopadají sekundární sankce zaměřené ze strany Spojených států proti Íránu, které dále znesnadňují import ropných produktů nebo finanční transakce. [QLINK](#)

Syrská ekonomika tak na jedné straně nutně potřebuje investice, které by pomohly stabilizovat prudce se zhoršující ekonomickou situaci, rekonstruovat válkou zničenou zemi a zajistit alespoň základní životní potřeby běžných Syřanů. Na druhé straně, dokud trvá sankční režim, tyto prostředky jen obtížně mohou přijít ze západních zemí, tedy tradičních donorů. Jak ze strany USA, tak i evropských zemí je nicméně omezení sankcí podmíněno politickými reformami a transformací syrského režimu.

STRATEGIE REKONSTRUKCE ZE STRANY SÝRIE A JEJÍCH SPOJENCŮ

Syrská vláda ale rekonstrukci chápe především jako prostředek pro konsolidaci a upevnění své pozice. Syrští představitelé tak opakovaně prohlašují, že i přes ekonomické problémy nemají zájem o financování rekonstrukce podmíněné politickými ústupky, případně širší zapojení států, které podporovaly opozici.

Požadavky ze strany západní států jsou tak chápány jako pouhé pokračování konfliktu, který Asad již vojensky vyhrál. ^{QLINK} Prozatímní nastavení legislativy a prozatím učiněné konkrétní kroky ukazují na snahu o centralizaci rekonstrukčních (i humanitárních) aktivit pod režimní kontrolu a využití obnovy fyzické infrastruktury k posílení klientelistických vazeb s ekonomickými elitami loajálními k režimu. ^{QLINK}; ^{QLINK} Například Human Rights Watch ve své obsáhlé zprávě varovala, že legislativa regulující pozemkové plánování (široce diskutovaný tzv. Zákon č. 10) může být zneužita k zabavení majetku obyvatel podporujících v konfliktu opozici a následně využita pro jejich obnovu skupinami a jednotlivci, kteří mají blízko k Asadovu režimu. Dále pak poukázala na některé případy, kdy jsou některé oblasti a lokální partneři ze strany vlády a jí povolených projektů preferováni na úkor jiných míst, kde jsou humanitární potřeby akutnější.³ ^{QLINK}

Právě obnovení politické kontroly je, i přes řadu mediálních zpráv o probíhající obnově a normalizování situace, nadřazeno rychlosti fyzické rekonstrukce země. ^{QLINK} Kromě zpráv opozičních a lidskoprávních organizací tuto obecnou strategii potvrzují jak některé projevy prezidenta Asada a dalších zástupců režimu ^{QLINK}, tak relativně malá částka dosahující cca 10 % celkových výdajů vyhrazená v rozpočtu na rekonstrukční aktivity nebo prozatímní absence veřejných plánů zaměřených na konkrétní aspekty rekonstrukce. ^{QLINK} Ve výsledku je tak řada rekonstrukčních aktivit na lokální úrovni delegována na místní komunity, které ji financují z vlastních omezených zdrojů. ^{QLINK} Otázkou nicméně je, jak dlouho bude tento přístup schopný fungovat v kontextu současné ekonomické a měnové krize. Jedním z hlavních zdrojů rekonstrukčního financování pro větší projekty by se tak měly podle režimních prohlášení stát Rusko a Írán. Oba tyto státy ovšem sledují v zemi odlišné strategie. Zatímco Rusko podle analytiků spoléhá na obnovu státních institucí, Írán se orientuje spíše na lokální úroveň. ^{QLINK}

Pro Rusko znamená rekonstrukce země pod vedením Bašára Asada završení vojenské kampaně na jeho podporu a potvrzení jeho znovunabyté pozice na Blízkém východě. ^{QLINK} Byť existují úvahy o rozšíření rekonstrukční podpory, podle dosavadních kroků se nezdá, že by se Rusko plánovalo angažovat ve výraznějším financování rekonstrukce, a je otázka, zda má na podobném dlouhodobém závazku zájem. Ruský přístup se tak prozatím redukuje na omezené investice do infrastruktury a uzavírání lukrativních zakázek v těžebním a energetickém sektoru pro ruské státní společnosti (například *Strojtransgaz*). ^{QLINK} Ruští představitelé zároveň podporují omezenou normalizaci vztahů mezi EU a Sýrií, zmírnění sankčního režimu a v ideálním případě i přímé investice, které by pomohly obnově syrské ekonomiky, ruským firmám, jež jsou do ní zapojené, a dlouhodobější stabilizaci syrského režimu v jeho současné podobě. ^{QLINK}

Írán podobně sleduje v Sýrii jak politické, tak i ekonomické zájmy, jimž by mohl pomoci přísun zahraničních investic a omezení sankcí. Írán samotný není kvůli situaci vlastní ekonomiky schopný poskytnout rozsáhlejší finance, jež by dokázaly pokrýt účet za rekonstrukci, a část íránských aktivit je směřovaná tak, aby pomohly navrátit alespoň zlomek investic vložených do podpory syrského

³ Tento přístup ovšem nefunguje ve všech případech a některé mezinárodní humanitární organizace působí s vládním vědomím i v oblastech, které během konfliktu podporovaly primárně opozici.

režimu. Kromě přímé pomoci formou dodávek pohonných hmot, na které výrazně dopadají evropské a americké sankce, a podpory svých firem investujících v Sýrii, směřuje Írán podle některých zpráv část své omezené rekonstrukční asistence také na marginalizované regiony (například východ Sýrie nebo okolí Aleppo), které jsou opomíjeny vládními programy. [QLINK](#) Íránské firmy zároveň získaly v zemi také několik strategických zakázek, mimo jiné i na provozování a obnovu energetické rozvodné sítě, telekomunikační sítě nebo provozování jednoho přístavního terminálu v přístavu Latakie. [QLINK](#); [QLINK](#) Podobně jako Rusové se ale i Íránci z některých vládních zakázek v minulosti stáhli z důvodu neschopnosti syrského režimu poskytnout potřebné financování a nejisté návratnosti vynaložených zdrojů.

Další potenciální investoři do rekonstrukce, jako například Čína či zálivové státy, zatím zůstávají z různých důvodů spíše zdrženliví. Pro Čínu představuje financování rozvojových a ekonomických projektů v bezpečnostně a legislativně nestabilním syrském prostředí zatíženém sankcemi a lukrativními kontrakty rozdělenými primárně mezi blízké spojence a syrské businessmany prozatím riskantní podnik s potenciálně nízkou návratností. I přes některá prohlášení z obou stran a omezené investice do infrastruktury se nezdá, že by Sýrie představovala v současnosti pro čínské investice prioritu. [QLINK](#) Zálivové státy, především Spojené arabské emiráty, poté i přes navázání širších politických i pokus o rozvoj ekonomických vztahů nakonec zůstaly spíše u deklamací než u výraznějších investic. I zde hrají podle pozorovatelů roli obavy z dopadu sankcí, ale zároveň také tlak ze strany Saúdské Arábie a Spojených států. [QLINK](#); [QLINK](#)

POZICE EU A EVROPSKÉ LIMITY REKONSTRUKCE

V kontextu pokračujících humanitárních a rekonstrukčních potřeb, absence rozsáhlejšího financování z jiných zdrojů a trvajících sankcí se tak často pozornost obrací k USA a evropským zemím. Právě ty nyní koneckonců poskytují největší podíl financí pro multilaterální humanitární reakci jak v samotné Sýrii, tak i v okolních státech hostících syrské uprchlíky. [QLINK](#) Spojené státy v současnosti jakékoli rozšíření své finanční asistence vylučují, a naopak rozšiřují sankce jak proti syrskému režimu, tak proti jeho spojencům. EU a jednotlivé evropské státy podle pozice zformulované v roce 2016 v současnosti poskytují humanitární pomoc pro celé syrské teritorium, nicméně podoba tohoto zapojení na územích pod kontrolou syrské vlády se mezi jednotlivými státy významně liší od malých humanitárních projektů až po absenci jakékoli aktivity. [QLINK](#) V rámci společné evropské pozice je poskytování výraznější finanční asistence pro post-konfliktní rekonstrukci oblastí pod kontrolou syrské vlády a omezení sankčního režimu podmíněno nastoupením cesty k politické transformaci a ukončení násilí vůči civilistům. [QLINK](#)

Podoba vyžadované transformace syrského režimu ale není mimo odkazů na rezoluci RB OSN č. 2254 z roku 2015 [QLINK](#) a tzv. Ženevské komuniké z roku 2012 [QLINK](#) blíže specifikována. V obecné rovině by se podle vyjádření evropských

diplomatů mělo jednat o posílení politické plurality (například prostřednictvím zakotvení těchto principů v nové ústavě a prezidentských volbách v roce 2021) a určitou formu vyrovnání se s válečnými zločiny z období konfliktu. ^{9.LINK} Syrská vláda nicméně jakékoli náznaky širší transformace odmítla. Svůj odpor k jakýmkoli výraznějším reformám na domácí scéně konkrétně ukázala také během mezinárodně zaštitěných astanských a ženevských jednání o potenciálních změnách syrské ústavy. ^{9.LINK}

Rozsáhlejší rekonstrukce bez výraznější proměny autoritářského režimu je odmítána kromě morálních otázek také jako kontraproduktivní a přispívající k příčinám vzniku občanské války. Na rozdíl od ruského přístupu je tak stabilita země v prohlášeních EU chápána primárně jako respekt k lidským a politickým právům, méně již jako fyzická kontrola teritoria a potlačení ozbrojené opozice ze strany syrských vládních jednotek. ^{9.LINK}; ^{9.LINK} Byť přesná hranice mezi humanitární pomocí a rekonstrukcí není specifikována, v deklaracích zástupců EU je zapojení na různých syrských územích označována termíny jako „rozšířená humanitární pomoc“, „stabilizace“, či „brzká obnova“. Ty označují buď přímou reakci na krizi a vytvoření kapacit pro její zvládnutí, či v posledním případě posun k více rozvojově-orientovaným projektům za podmínek existence odpovídajících a reprezentativních vládních struktur. ^{9.LINK} Při absenci jasného vymezení se nicméně otevírá prostor, který evropské státy v rámci možností danými sankcemi využívají různým způsobem od financování multilaterální humanitární pomoci až po omezenou přímou obnovu humanitární infrastruktury.

Evropský přístup, každoročně potvrzovaný a obnovovaný jednomyslným rozhodnutím, nicméně není bez svých kritiků jak zevnitř EU, tak i ze strany neziskových organizací. V rámci EU se tak objevují hlasy, které více či méně otevřeně kritizují politiku izolování syrského režimu jako nefunkční a volají po rozšíření angažmá v Sýrii podpořeného i rozšířením investic a rozvojové asistence. Zatímco velké západoevropské státy (především Francie, Velká Británie a Německo) obecně prosazují spíše tvrdší přístup k sankcím a izolaci syrského režimu, více otevřenosti k dialogu se syrskou vládou nebo rozsáhlejšímu zapojení do humanitárních aktivit na hranici „brzké obnovy“ zaznívá v různých formách z řady dalších, například některých středoevropských a jihoevropských států. ^{9.LINK} Kritika restriktivního přístupu EU (a USA) se nicméně objevuje i ze stran některých mezinárodních humanitárních a rozvojových organizací, pro něž sankce a neochota některých evropských států podporovat projekty, ze kterých může benefitovat syrský režim, představují komplikaci pro jejich vlastní aktivity.⁴ ^{9.LINK}

KDE HLEDAT EVROPSKOU A ČESKOU ROLI?

Debata o evropské roli v syrské rekonstrukci probíhá již několikátým rokem, byt prozatím bez výraznějších výsledků. Situace zůstává zablokovaná i na syrské straně. I přes akutní potřebu humanitární a rekonstrukční asistence odmítá syrská vláda přistoupit na evropské podmínky, a to i přes to, že její spojenci jsou

⁴ Sankční režim a s ním spojená komplikovaná administrativa nutí především menší humanitární organizace limitovat své angažmá v zemi. ^{9.LINK}

ochotni nebo schopni poskytnout finanční podporu a rekonstrukční asistenci pouze v omezené míře. Příliv investic do rekonstrukčních aktivit z západních států pak brzdí politická i ekonomická situace v zemi, která vede k nejistotě ohledně jejich návratnosti, přítomnost favorizovaných ruských, íránských a syrských firem v řadě sektorů a v neposlední řadě hrozba potenciálních dopadů sankcí ze strany USA a EU.

V kontextu těchto dilemat a nekompatibilních preferencí jednotlivých aktérů, řada analytiků navrhuje potenciální třetí cestu mezi izolací syrského režimu a odmítnutím jakékoli finanční asistence na jedné straně a jeho plnou rehabilitací doplněnou o poskytnutí rekonstrukčního zdrojů na straně druhé, [QLINK](#); [QLINK](#); [QLINK](#) V kontextu problematické a stále se zhoršující situace syrské ekonomiky se dá očekávat ruský a syrský zájem na západním zapojení v zemi, které by přineslo potřebné investice, nebo alespoň ulehčilo syrské populaci.⁵ Evropské státy proto mají možnost začít s širším zapojením do humanitární asistence, omezením některých sankcí přinejmenším pro humanitární aktéry a následně asistencí s rekonstrukčními projekty na lokální úrovni v oblastech identifikovaných na základě reálných potřeb. Česká republika koneckonců podobné aktivity již v omezené míře provádí prostřednictvím poskytování humanitární pomoci i malých lokálních projektů.

Potenciál této cesty ukazují například některé evropské státy, které se angažují v lokálních humanitárních projektech hraničících s brzkou obnovou. Na druhou stranu, je velmi nepravděpodobné, že by takovéto kroky mohly přinést v krátkodobém horizontu výraznější než symbolické politické ústupky ze syrské strany, a zároveň je velmi pravděpodobné, že určitá část asistence bude využita ze strany syrské vlády a na ni napojených elit k vlastnímu politickému či ekonomickému prospěchu. To ovšem neznamená, že čerpání této asistence by nemělo být striktně monitorováno, vyhodnocováno a v případě zneužívání omezeno či zastaveno. Je tak primárně politickou otázkou pro evropské státy, zda nestojí i takováto cena za vytvoření určitého politického kapitálu využitelného v komunikaci se syrskou vládou například v konkrétních lidskoprávních otázkách, postupu na severu země, případně alespoň za přispění ke zlepšení současné katastrofální ekonomické a humanitární situace.

Pokud by k širšímu evropskému zapojení v zemi došlo, tak se otevírá potenciálně zajímavá role i pro Českou republiku. V kontextu problematické ekonomické situace, trvajících sankčního režimu a absence evropské shody na pokročilejších rekonstrukčních aktivitách není příliš pravděpodobné, že by tato role měla být primárně ekonomická a skládat se ze zapojení českých firem do lukrativních rekonstrukčních kontraktů. Dlouhodobé české angažmá v zemi a s ním spojené kontakty a informace, nicméně mohou být stejně dobře využitelné i v rámci zprostředkování rozšíření humanitárních a omezených rekonstrukčních aktivit ze strany evropských i dalších mezinárodních organizací. Kromě potenciálního přínosu pro politickou pozici mezi evropskými partnery by se v rámci realizace

⁵ Rozhovor, pracovník mezinárodní humanitární organizace operující v Sýrii. Bejrút, 15. 11. 2019.

těchto projektů nabízel potenciál i pro ekonomické zapojení (viz například existující praxe účelově vázaných darů) a získání zkušeností v této oblasti, aniž by však docházelo k porušování sankčního režimu či společného evropského postupu.

DOPORUČENÍ

- Evropská unie a její členské státy by se měly pokusit rozšířit humanitární pomoc a limitované rekonstrukční projekty zaměřené na zlepšení humanitární situace na územích pod kontrolou syrské vlády.
- Evropská unie a její členské státy by měla prozkoumat možnost rozšíření a zjednodušení výjimek ze sankcí pro účely rozšíření humanitární pomoci v Sýrii a možnosti omezených, lokálních rekonstrukčních projektů.
- Evropská unie by se v rámci rozšíření své asistence měla pokusit najít konkrétní politické a lidskoprávní otázky, o kterých je syrská vláda ochotná jednat a které je ochotná naplňovat.
- Česká republika může v tomto kontextu mimo rozšíření vlastního zapojení také nabídnout svou pomoc s identifikováním vhodných projektů na místě či zkušenosti z jednání s místními partnery.

Jan Daniel je výzkumný pracovník
Ústavu mezinárodních vztahů

T A

Č R

Tento policy paper je výsledkem aplikovaného výzkumu Ústavu mezinárodních vztahů, v. v. i., v rámci projektu TA ČR ĚTA TL01000432 nazvaného Migrace z oblasti Blízkého východu, subsaharské Afriky a Asie: geopolitické a bezpečnostní souvislosti, důsledky a doporučení pro ČR. Koncovým uživatelem tohoto výstupu je aplikační garant projektu Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (MZV).