

LIBANONSKÝ EKONOMICKÝ KOLAPS A MOŽNOSTI EVROPSKÉ REAKCE

JAN DANIEL

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Libanon se v minulém roce dostal do zásadní ekonomické a politické krize, která vedla k rychlému nárůstu chudoby jak mezi Libanenci, tak mezi syrskými uprchlíky, a jejíž dopady mohou vést až ke kolapsu státních struktur.

Dosavadní mezinárodní iniciativy zaměřené na ekonomickou pomoc zemi, podmíněné kondicionalitou politických a ekonomických reforem, selhaly z důvodu absence vyžadovaných kroků na straně libanonské vlády a širších politických elit.

Vzhledem ke zhoršující se ekonomické situaci širokých vrstev populace a absenci odpovídající reakce ze strany státu, by se Evropská unie a její členské státy měly zaměřit na předejití humanitární katastrofě a eskalaci politické krize. Zároveň by měly podpořit snahy o inkluzivní politická jednání na národní úrovni a činnost občanských politických iniciativ.

Rok 2020 přinesl Libanonu souběh vyhocení dlouhodobých problémů i neočekávaných katastrof a vyvolal tak mezi analytiky i diplomaty obavy z možného kolapsu. [Politická paralýza komplikovaného sektářského politického systému, následující po protestech z podzimu 2019](#) a obstrukcích libanonských politických elit, se zde propojila s ekonomickým propadem, epidemií koronaviru a nakonec i s ničivým výbuchem v bejrútském přístavu. To vše v zemi, která stále hostí více než milion syrských uprchlíků a na kterou doléhají jak následky konfliktu v sousední Sýrii, tak i širší geopolitické třenice mezi Íránem a Sýrií na jedné straně a Spojenými státy, Saúdskou Arábií a Izraelem na straně druhé. Situace v Libanonu je nicméně relevantní i pro Evropskou unii a její členské státy. Mimo snahy o reakci na stále trvající migrační krizi ve východním Středomoří a hrozbu jejího opětovného vyhocení v případě vypuknutí konfliktu, či dalšího zhoršení ekonomické situace, se jedná i o bezpečnostní otázky spojené se vznikem dalšího zdroje nestability v těsném evropském sousedství. Následující text proto shrne politickou a ekonomickou situaci v zemi na začátku roku 2021, identifikuje hlavní výzvy, kterým Libanon čelí, a zhodnotí, jak na ně plánují reagovat nejvýznamnější mezinárodní iniciativy. V závěru shrne hlavní výzvy těchto reakcí a identifikuje možnosti pro potenciální zapojení České republiky.

EKONOMICKÁ KRIZE A POLITICKÁ PARALÝZA

V roce 2019 došlo ke zhroucení monetární politiky libanonské centrální banky založené na pevném směnném kurzu libanonské liry a amerického dolaru a spolu s tím také ke kolapsu ekonomiky a prohloubení dluhové krize. Na začátku března 2020 Libanon oficiálně ohlásil [neschopnost splatit část svých dluhů](#). Státní bankrot byl nicméně během několika dnů přehlušen propuknutím pandemie koronaviru a jejími dopady v podobě omezení ekonomické činnosti a tlaku na zdravotnický, již před krizí nedostačující sociální systém a státní finance. Ničivý výbuch v bejrútském přístavu ze začátku srpna 2020, který za sebou zanechal [přes 200 mrtvých, tisíce zraněných a škody a ztráty za bezmála 8 mld. USD](#), pak pro mnohé v kontextu chaotické reakce libanonského státního aparátu a přenechání humanitární reakce primárně občanské společnosti a neziskovým organizacím [znamenal kompletní ztrátu důvěry ve schopnost libanonské vlády zajistit odpovídající vedení země](#).

Míru krize, do které se Libanon během roku 2020 propadl, je možné dobře dokumentovat na číslech. Libanonský hrubý domácí produkt se podle odhadu Světové banky [propadl v roce 2020 o bezmála 20 %](#), čímž zhruba trojnásobně překonal propad z roku předchozího. Spolu s poklesem HDP a souběžnou monetární krizí došlo v zemi závislé na importu většiny běžného zboží také k prudkému růstu inflace, která přesáhla [100 %](#) a vzhledem k pádu hodnoty liry vůči dolaru až o 80 % učinila řadu zboží kompletně nedostupným. To se v řadě případů týká i léků a zdravotnického materiálu nutného k odpovídající reakci na probíhající pandemii. Na konci roku 2020 se také začaly objevovat zprávy o tom, že nedostatek finančních prostředků

v libanonské centrální bance povede v roce 2021 k omezení státních dotací [QLINK](#) na základní potraviny, palivo a léky, což by mohlo dále zhoršit sociální situaci širokých vrstev populace.

Ekonomický kolaps vedl již nyní k výraznému propadu životní úrovně střední třídy a existenčním problémům chudších vrstev. Monetární krize v zemi a bankovní machinace zároveň zapříčinily [QLINK](#) pro většinu libanonské populace rozsáhlou devalvaci či úplnou nedostupnost bankovních úspor. V zemi tak v posledním roce dvojnásobně vzrostl počet obyvatel žijících za hranicí chudoby, [QLINK](#) a to až na polovinu celkové populace. Bezmála 90 % syrských uprchlíků v zemi se poté podle údajů OSN dostalo pod úroveň extrémní chudoby definované příjmem nižším než 1 USD denně. V některých případech pak došlo v kontextu celospolečenského napětí i ke zhoršování vztahů [QLINK](#) s hostitelskými komunitami. Není tak překvapivé, že se kromě zpráv o exodu Libanonců do zahraničí [QLINK](#) legálními cestami objevily i reportáže [QLINK](#) o zoufalých Libanoncích a Syřanech, kteří se snaží ze země uprchnout [QLINK](#) na Kypr či do Turecka.

Spolu s ekonomickým propadem čelí země i politickým problémům na národní i mezinárodní úrovni. Vláda premiéra Hassana Diaba, který nahradil po masových protestech z podzimu 2019 Saada Harírího, se byla nucena potýkat s protichůdnými zájmy ekonomických elit, centrální banky a jednotlivých politických stran a nebyla schopná si získat důvěru širší populace. Byť lidové protesty probíhaly po celé jaro loňského roku, naplno se nedůvěra k vládě projevila po výbuchu v bejrútském přístavu a vedla k Diabově rezignaci. Po krátkém mezidobí se opět vrátil v říjnu 2020 na premiérský post Saad Harírí, který ale kvůli řadě sporů mezi libanonskými politickými elitami do doby zpracování tohoto textu (začátek roku 2021) nebyl schopný sestavit vládní kabinet. V období několika souběžných vážných krizí tak Libanon nemá stabilní vládu, zatímco úřadující premiér je vyšetřován [QLINK](#) v souvislosti s výbuchem v bejrútském přístavu, guvernér centrální banky čelí podezření [QLINK](#) z vyvážení peněz ze země a na některé bývalé ministry [QLINK](#) jsou uvaleny americké sankce [QLINK](#) kvůli spolupráci s Hizballáhem či korupci.

Tato politická paralýza mj. ukazuje na hloubku polarizace [QLINK](#) mezi různými stranami a skupinami v kontextu ekonomických problémů, zdiskreditování současné politické třídy v očích významné části veřejnosti a regionálního mocenského soupeření. Zatímco ve volbách do profesních komor a studentských organizací stále častěji vítězí [QLINK](#) zástupci anti-establishmentových hnutí spojených s protestními organizacemi a občanskou společností, část křesťanských stran [QLINK](#) také sází na radikální opozici [QLINK](#) vůči současné vládě a především pak vůči Hizballáhu. Oproti tomu Hizballáh se spolu se šíitským Amalem a křesťanským Svobodným patriotickým hnutím cítí být pod opozičním a americkým tlakem [QLINK](#) a pokouší se tak o posilování své autonomie a na státu nezávislé pozice [QLINK](#) v rámci šíitských komunit. Nastupující premiér Harírí se poté dostává do opakovaných střetů s prezidentem Michelelem Aúnem a zástupci jeho Svobodného patriotického hnutí [QLINK](#) a začíná soupeřit s politickými ambicemi [QLINK](#) svého bratra Baha Harírího. Tato fragmentace

a nestabilita, zhoršená ekonomickým propadem a tlakem, který politické elity cítí z různých stran, pak vytvářejí prostor pro potenciální změnu politického systému, ale zároveň upevňují obrannou mentalitu současných politických elit a snahu udržet svou pozici za každou cenu. Politické spory tak již v některých případech eskalovaly i do násilných střetů. ^{QLINK} Toto prozatím lokalizované násilí nicméně přináší potenciální hrozbu možného širšího konfliktu, ^{QLINK} zvláště pak za podmínek ekonomické krize, státního bankrotu a celkového kolapsu státního aparátu.

ZAHRANIČNÍ POMOC PODMÍNĚNÁ REFORMAMI

Souběh krizí, do kterých Libanon během minulého roku upadl, vyvolal řadu mezinárodních iniciativ, jež se snažily zemi a její ekonomiku stabilizovat a nasměrovat k reformám. Podobně jako u předchozích pokusů – např. mezinárodní konference CEDRE z května 2018 ^{QLINK} reagující na libanonský veřejný dluh a narůstající ekonomickou krizi – bylo uvolnění finančních prostředků podmíněno kroky na straně libanonské vlády. Ty měly zajistit omezení zneužívání veřejných financí a zároveň i omezení výdajové stránky státního rozpočtu. Jen minimum z nich ^{QLINK} ale bylo skutečně realizováno.

Již v květnu 2020 došlo následkem ohlášení neschopnosti splácet státní dluh k zahájení jednání ^{QLINK} s Mezinárodním měnovým fondem (MMF). Jeho intervence měla zajistit další půjčky a zahraniční finanční pomoc za účelem splacení dluhů a ztrát nahromaděných v bankovním systému. Byť detaily plánu zůstávají předmětem jednání mezi zástupci obou stran, MMF v obecné rovině požadoval ^{QLINK} strukturální reformy v oblasti daní, veřejné správy, finančního sektoru a navrhoval privatizaci státem ovládaných podniků. Rozhovory tak vzbudily jak pozitivní reakce, které je vítaly jako možnou cestu k reformám nefunkčních institucí, tak i kritiku, ^{QLINK} které poukazovala na disproporční dopad ^{QLINK} navrhovaných (především daňových) reforem na ekonomickou krizi nejvíce zasažené nižší a střední vrstvy obyvatelstva. Spory mezi libanonskými politickými a ekonomickými elitami ^{QLINK} ohledně možnosti ústupků požadavkům MMF a absence shody na celkovém objemu potřebných financí nicméně jednání na dlouhé měsíce zablokovaly. S pádem Diabovy vlády v srpnu 2020 také zmizel na libanonské straně partner k jednání disponující odpovídajícím politickým mandátem. I přes pozitivní signály z různých stran libanonského politického spektra, včetně Hizballáhu ^{QLINK} a guvernéra národní banky, ^{QLINK} kteří se dříve k možnosti dohody s MMF stavěli negativně, tak prozatím k výraznému pokroku nedošlo. Nejistota ohledně podoby budoucí potenciální reformní agendy přitom brání rozvoji dalších plánů na stabilizaci ekonomické a sociální krize.

Vysoce medializovanou se stala iniciativa, se kterou přišel po bejrútském výbuchu francouzský prezident Emmanuel Macron. Pokud odhlédneme od (neo)koloniální symboliky, do které byly aktivity představitele bývalé mandátní mocnosti zahaleny, a specificky francouzských zájmů v zemi ^{QLINK},

jednalo se o velmi ambiciózní plán zaměřený na donucení libanonských politiků ke komplexní reformě libanonských politických institucí. Francouzský prezident se tak snažil využít svého politického vlivu k odblokování řady zásadních otázek, které nebyly vyřešeny bezmála po tři dekády a na které opakovaně poukazovali libanonští aktivisté i mezinárodní organizace. Macron přizval k jednáním všechny relevantní politické strany v zemi, ^{QLINK} včetně zástupců Hizballáhu, a navrhl časový plán ^{QLINK} očekávaných kroků od reformy soudnictví a změn v energetickém sektoru po úpravu volebního zákona a předčasné volby, doplněné o rychlou rekonstrukci výbuchem poničeného bejrútského přístavu. Konkrétní implementace těchto návrhů měla být nicméně na libanonských politicích samotných. Výměnou pak Macron přislíbil uspořádání konference, jež by zajistila finance nutné pro obnovu země a její ekonomiky. Plán nicméně provázela řada problémů. Od začátku nebylo jasné, jak přesně by měl být během krátké doby naplněn, a francouzský prezident se také díky snaze o pragmatické zapojení Hizballáhu do řešení situace dostal do střetu s americkou administrativou ^{QLINK} a jejími snahami o sankcionování a oslabení šíitského hnutí. Ze strany části protestního hnutí se pak objevovala kritika spolupráce primárně se současnými politickými elitami. Ambiciózní časový rozvrh iniciativy se nicméně (nejen) díky sporům mezi libanonskými politickými elitami nepodařilo naplnit ^{QLINK} hned zpočátku a z plánovaných reforem se do doby zpracování tohoto textu prakticky žádná neuskutečnila.

Francie se ovšem stala významným hybatelem také společné iniciativy EU, Světové banky a OSN, ^{QLINK} ohlášené na začátku prosince 2020. Ta navazuje na dárcovskou konferenci uskutečněnou v srpnu 2020 a jejím cílem je podpořit reformu, obnovu a rekonstrukci (*Reform, Recovery and Reconstruction*) země. S ohledem na předchozí zkušenosti s paralyzovaným politickým procesem a neochotou libanonských politických elit k reformám je tato iniciativa rozdělena na dvě části. První z nich má reagovat na akutní humanitární potřeby v zemi a nutnost obnovy zničených částí Bejrútu. Druhá, co se týče financí a cílů mnohem rozsáhlejší část, navazuje na Macronovu iniciativu i na požadavek politických reforem vzešlých z konference CEDRE. Jejím hlavním cílem je tak podpořit komplexnější rekonstrukci země a také přimět politické elity k ekonomickým a legislativním reformám. Ty sice nechávají stranou politickou část (tedy např. otázku volebního systému a předčasných voleb) a nedosahují tak svojí ambicí Macronova plánu, nicméně i zde se jedná ^{QLINK} o změny v energetickém sektoru, posílení protikorupční legislativy, ale i vytvoření sociálních programů, které by reagovaly na nárůst chudoby a koronavirovou krizi. Podoba konkrétního naplňování těchto priorit by poté měla vzejít z jednání mezi zástupci mezinárodních organizací zapojených do iniciativy, zástupců libanonské vlády a zároveň i zástupců libanonské občanské společnosti. Poslední zahrnutá skupina má zajistit tlak na politické a sociálně-odpovědné reformy a zabránit zneužití poskytnutých peněz ^{QLINK} ze strany současných politických elit. Celkové finanční potřeby obou částí plánu dosahují 2,5 mld. USD, přičemž evropské země prozatím přislíbily či poskytly ^{QLINK} přes 200 mil. USD, směřujících především na akutní humanitární reakci.

JAK DÁLE S EVROPSKOU HUMANITÁRNÍ POMOČÍ A TLAKEM NA POLITICKÉ REFORMY?

Série nenaplněných slibů ze strany libanonských politiků a snaha o hledání způsobů poskytování humanitární pomoci mimo oficiální státní struktury nápadně připomíná řadu dalších mezinárodních iniciativ od předchozích kol konference CEDRE po snahu o reakci na uprchlickou krizi v zemi. Ve všech těchto případech nicméně nakonec našla politická třída cesty, jak získat přinejmenším část zahraniční pomoci pro sebe. Jakkoli je dočasná orientace pouze na základní humanitární pomoc dlouhodobě neudržitelné řešení a jakkoli nejspíše i v tomto případě dojde k určité formě spolupráce se současnými politickými elitami, v současné době je to pro zahraniční donory nejspíše jediná možnost, jak pomoci zabránit rozsáhlejší humanitární katastrofě, potenciálnímu rozpadu konfesionálně rozděleného státu a otevřeně nepodporovat současnou politickou třídu. Současný trend ekonomického vývoje a jeho společenské dopady jsou bez alespoň této formy zahraniční pomoci neudržitelné. Zároveň pro Evropskou unii jde o bezpečnostně i politicky významný stát v jejím sousedství, jehož kompletní kolaps si jen těžko může dovolit. Jedná se ale také o stát, který přijímá relativně menší objem pomoci [QLINK](#) zaměřené na rozvoj infrastruktury a zaměstnanosti. Právě tato forma asistence se v kontextu současné ekonomické krize přímo nabízí, ale určitě by neměla zastínit také potřeby na straně uprchlických komunit v zemi [QLINK](#) a dlouhodobě nedostatečné financování regionálního plánu reakce na uprchlickou krizi.

Širší otázkou je, jakým způsobem poté přimět ke spolupráci libanonské politické elity a zahájit alespoň určitou formu reformního procesu. Současná politická třída ukázala již několikrát, naposled během vyjednávání Macronovy iniciativy, že k výrazným změnám není ochotná, a to i v kontextu ekonomického a společenského kolapsu. I přes to se ale zdá, že bez určité formy zapojení současných politických elit, včetně aktérů jako je Hizballáh, kteří již několikrát dokázali, že disponují schopností vetovat jakékoli politické kroky v zemi, nebude možné se posunout kupředu a zahájit alespoň částečné reformy ekonomického a politického systému. Je třeba také přivítat širší zapojení občanských iniciativ vzešlých (ideálně nejenom) z předložského protestního hnutí do jednání o budoucích reformách a způsobu jejich naplňování, jak to prosazuje společná iniciativa OSN, EU a Světové banky. Úkolem donorů a zprostředkovatelů jednání by pak ale mělo být zajistit, že toto zapojení nebude pouze formální a bude zároveň reprezentovat pestřejší skladbu občanských hnutí v zemi než jen jeho dlouhodobě podporované části, schopné obratně mluvit jazykem donorů, ale bez reprezentativní vazby na libanonské komunity.

Vzhledem k minulým zkušenostem České republiky a působení českých neziskových organizací v zemi se otevírají možnosti pro zapojení jak v dimenzi humanitární, tak potenciálně i v dimenzi politické. Obojí by pomohlo ukázat aktivní roli ČR v rámci EU a jasně deklarovat aktivní zájem na řešení krize

v citlivé oblasti evropského sousedství. V oblasti humanitární pomoci může ČR mimo širšího zapojení se do společné evropské reakce také navázat na současné a minulé aktivity českých humanitárních organizací, které se dlouhodoběji věnují práci v některých marginalizovaných lokalitách země (např. Diakonie ČCE), popř. které se zapojily do humanitárních aktivit v Bejrútu po srpnovém výbuchu (např. Člověk v tísní). Právě zkušenosti z těchto programů mohou pomoci nastavit budoucí rozvojové i humanitární priority. Česká republika má nicméně i bohaté zkušenosti z programů zaměřených na podporu politické tranzice a z práce s občanskými iniciativami. Byť Libanon nikdy nepatřil mezi prioritní země v této oblasti a občanské iniciativy v zemi jsou poměrně rozvinuté a často hojně podporované ze strany evropských vlád, citlivě zvolená a cílená aktivita zaměřená k podpoře libanonského občanského sektoru by mohla pomoci přinést pozitivní impulzy v této kritické fázi politického vývoje země.

DOPORUČENÍ

- Evropská unie a její členské státy by měly posílit humanitární pomoc v Libanonu za účelem stabilizování humanitární krize. Humanitární pomoc by měla být zároveň doplněna i menšími rozvojovými projekty a investicemi do dlouhodobě zanedbávaných sektorů generujících zaměstnanost.
- Evropská unie a její členské státy by měly pokračovat se snahou přimět libanonské politické elity ke spolupráci a snažit se o pokračování inkluzivních jednání, které zahrnou všechny relevantní politické síly v zemi, včetně občanských iniciativ.
- Česká republika by měla, prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí ČR, prozkoumat možnost rozšíření svých humanitárních aktivit v zemi a podpory občanských iniciativ směřujících k reformě politického systému.

Jan Daniel je výzkumný pracovník
Ústavu mezinárodních vztahů

Autor by rád poděkoval Elise Marra za její pomoc při mapování mezinárodních iniciativ a turbulentního vývoje na libanonské politické scéně.

Policy paper byl zpracován na podkladě informací shromážděných při řešení výzkumného projektu „*Migrace z oblasti Blízkého východu, subsaharské Afriky a Asie: geopolitické a bezpečnostní souvislosti, důsledky a doporučení pro ČR*“ realizovaného v Ústavu mezinárodních vztahů Praha s podporou TA ČR (Projekt č. TL01000432).