



ZÁPADNÝ BALKÁN



PPI – PUBLIC POLICY INSTITUTE

The Central & Eastern European Innovative Public Policy Think Tank

SLOVENSKO A ZÁPADNÝ BALKÁN

POLICY BRIEF 4 vznikol ako výstup z neformálneho diskusného stretnutia Slovenského klubu pri stredoeurópskom think tanku PPI - PUBLIC POLICY INSTITUTE a Nadácie Pontis, ktoré sa uskutočnilo dňa 26. júna 2007 v priestoroch Kafé Scherz II. v Bratislave.

Hlavným hosťom diskusie bol Miroslav Lajčák, vysoký predstaviteľ medzinárodného spoločenstva a zvláštny vyslanec Európskej únie v Bosne a Hercegovine a Milan Nič, senior programový konzultant Nadácie Pontis

Diskusiu tématicky uviedol Peter Martiš, hlavný analytik PPI a moderoval ju Milan Ježovica, zahraničnopolitický analytik M.E.S.A.10 a poradca ex-premiéra Mikuláša Dzurindu pre zahraničnú politiku.

Slovenskú zahraničnú politiku k západnému Balkánu možno od roku 1999 považovať za dlhodobo úspešnú. Slovensko má v tomto regióne veľmi dobré renomé aj ako krajina, ale aj cez svojich zástupcov. Úloha slovenských mimovládnych organizácií pri mobilizácii srbskej občianskej spoločnosti a v procese prezidentských volieb v Srbsku a Čiernej Hore, ktoré sa v októbri 2000 skončili porážkou Slobodana Miloševića, sa stala legendárnou. Slovensko sa tiež výrazne zasadilo o začatie prístupových rokovaní EÚ s Chorvátskom (2005). Minister zahraničných vecí SR Eduard Kukan bol osobitným splnomocnencom GT OSN pre Balkán (1999-2001). Slovenskí diplomati Miroslav Lajčák a František Lipka zohrali významnú úlohu v referende o samostatnosti Čiernej Hory (2006). No a nakoniec, Miroslav Lajčák len nedávno odcestoval do Bosny a Hercegoviny ako vysoký predstaviteľ medzinárodného spoločenstva a zvláštny vyslanec Európskej únie. Veľvyslanec Lajčák si získal nomináciu a dôveru našich partnerov s veľkými očakávaniami - aby presadil to, čo sa nepodarilo jeho nemeckému predchodcovi a napomohol výraznému pokroku Bosny a Hercegoviny na jej proeurópskej ceste. Jeho pôsobenie v Sarajeve môže byť v horizonte najbližšieho roka najviditeľnejšou časťou pridanej

hodnoty Slovenska v medzinárodnej politike voči západnému Balkánu.

Bolo by však chybou, keby sme úspešnosť slovenskej zahraničnej politiky ukotvili iba v nedávnej minulosti. Od nástupu novej vlády SR v júli 2006 sme svedkami pokračujúceho personálneho angažovania zástupcov slovenskej diplomacie a mimovládnych organizácií v krajinách západného Balkánu. Vo všeobecnosti sa však zdá, že slovenskému vlaku na západnom Balkáne dochádza para.

Debata o Kosove na jar 2007 naznačila vytrácajúce sa úsilie o širší politický konsenzus v zahraničnej politike Slovenska voči západnému Balkánu. Zároveň v mnohých poslaneckých laviciach obnažila absenciu hodnotového základu pri tvorbe medzinárodných postojov SR. Rámcová stratégia spolupráce a rozvoja vzťahov SR s krajinami západného Balkánu vypracovaná Ministerstvom zahraničných vecí SR nebola od roku 2003 popri čiastkových aktualizáciách doplnená o dynamický pohľad na nové výzvy a praktické nástroje pri presadzovaní našich zahraničnopolitických priorít. Keďže vznikala pred naším vstupom do EÚ, prirodzene nemala ambíciu koncipovať slovenskú zahraničnú politiku ako spolutvorcu európskej politiky voči západnému Balkánu. Preto pokiaľ sa zapájala do

širších aktivít Európskej únie, mala skôr ad hoc charakter. Nemohla odpovedať ani na mnohé jej problémy vznikajúce v čase, keď sa ďalšie rozšírenie EÚ v jej starých členských krajinách neteší podpore väčšiny obyvateľstva. V čase, keď sa EÚ od záverov zo Solúna/Thesaloník (2003) nevie odhodlať k novým politickým záväzkom voči západnému Balkánu, a keď sa európskemu líderstvu voči západnému Balkánu oblúkom vyhýba každá predsednícka krajina. A nakoniec, keď v kritických momentoch chýbal jednotný a čitateľný slovenský postoj k otázke Kosova, keď sa ani tretí rok po sebe nezvyšuje objem rozvojovej pomoci SR, a keď ani slovenskí podnikatelia nezaznamenali výraznejší prienik na trhy týchto krajín. Panuje všeobecná zhoda v tom, že mimoriadne postavenie, ktoré si Slovensko vydobylo aktivitami svojej diplomacie a kreativitou svojich mimovládnych organizácií, nedokážeme pragmaticky využiť.

S týmto kritickým tónom je hodné pripomenúť a oceniť, že Slovensko dokázalo aj za posledný rok dôsledne podporovať európsku perspektívu Srbska a napomáhať jeho približovaniu ako k EÚ, tak aj NATO. Aktívne sa tiež zapojilo do práce Regionálneho partnerstva a koordinácie postojov šestky voči západnému Balkánu. Tento regionálny rozmer je dôle-

žitý, aby sa slovenská politika voči krajinám západného Balkánu nezužovala iba na srbský problém.

Hoci dnes máme na západnom Balkáne vysoké renomé, nie je jasné, aké kroky chceme urobiť v budúcnosti, aby sme neprespali novú dynamiku v EÚ i v samotnom regióne. Ak sa budeme aj naďalej tešiť iba z našich minulých úspechov, hrozí, že o pár rokov nás vývoj na západnom Balkáne nielen dobehne, ale nám navyše ukáže svoj široký chrbát. Absencia pohľadu dopredu hrozí rizikom, že Slovensko prestane byť vyhl'adávaným a relevantným partnerom členských krajín EÚ i západného Balkánu.

Je najvyšší čas pripraviť novú stratégiu slovenskej zahraničnej politiky voči západného Balkánu ako spolutvorcu politiky EÚ a jej ďalšieho rozširovania do tohto priestoru.

Je dôležité začať širšiu debatu o slovenských zámeroch, očakávaniach, predstavách, záujmoch a jednotlivých politikách na západnom Balkáne. Tento región nie je len povestným „mäkkým podbruškom Európy“. Pre Slovensko by mal byť priestorom, ktorému prirodzene rozumie. Priestorom, v ktorom podporuje stabilitu, bezpečnosť, ekonomický rast, rozvoj občianskej spoločnosti a nové príležitosti pre obchod a podnikanie, cezhraničnú spoluprácu,

výmenné programy, šírenie slovenských skúseností s transformáciou a integráciou do EÚ. Priestorom, ktorý bude v horizonte 10 rokov aj s našou aktívnou pomocou plne integrovaný do EÚ a NATO.

V diskusii chceme prispieť k definovaniu priorít v oblasti s ohľadom na naše politické, ekonomické a bezpečnostné záujmy. Tento spoločný Policy Brief z dielne Public Policy Institute a Nadácie Pontis si kladie za cieľ zdôrazniť potrebu nového prístupu a upozorniť na riziká syndrómu nášho nedávneho úspechu. Navrhuje tiež niekoľko odporúčaní, ktoré by mohli byť využité v koncipovaní slovenskej politiky k západnému Balkánu po lete 2007 a pri jej presadzovaní.

ZÁUJEM SLOVENSKA A ZÁPADNÝ BALKÁN

Odpoveď na otázku, prečo sa má Slovensko prioritne angažovať na západnom Balkáne, leží v niekoľkých rovinách.

Prvá rovina – geografická, historická, kultúrna a jazyková blízkosť. Pre mnohých je táto rovina najvýznamnejšou. Zdôrazňuje zdieľané črty, väčšinou vychádzajú z jazykového či etnického prepojenia. Je však príúzká na to, aby dokázala vysvetliť, prečo rovnakú váhu západnému Balkánu vo svojej zahraničnej politike neprisudzujú aj iné krajiny, ktoré so západným Balkánom viaže podobná, ak nie totožná blízkosť. A naopak, nedokáže odpovedať ani na to, prečo sú krajiny, ktoré vychádzajú z podobnej blízkosti (napr. Slovinsko či Česká republika) na západnom Balkáne v presadzovaní svojich ekonomických záujmov úspešnejšie než Slovensko.

Druhá rovina – bezpečnostná. Uvedomuje si prepojenie bezpečnosti západného Balkánu s našou vlastnou bezpečnosťou. Inými slovami, ako sa vyvinie bezpečnosť krajín západného Balkánu, tak sa zmení aj naša vlastná bezpečnosť. A ak hovoríme o bezpečnosti, máme na mysli nielen stabilitu našej južnej hranice, ale aj celý komplex otázok tzv. soft, mäkkej bezpečnosti, teda organizovaného zločinu, terorizmu

a migrácie. Je očividné, že najlepší scenár- teda úspešná integrácia krajín západného Balkánu do európskych inštitúcií posilňuje aj vyhliadky bezpečnosti Slovenska. A naopak, ten najhorší scenár, teda taký proces na západnom Balkáne, ktorého výsledkom by boli zlyhávajúce štáty, anarchia a nové konflikty, by negatívne zasiahol do bezpečnosti Slovenska.

Tretia rovina – hospodárska. S ďalším ekonomickým vývojom na Balkáne je spojená aj otázka nášho hospodárskeho rastu, nových impulzov pre rozvoj našej domácej ekonomiky. Samozrejme, toto predpokladá stabilný, bezpečný a prosperujúci západný Balkán. Zjednodušene, je rozdiel či v priestore západného Balkánu vznikne o niekoľko rokov hospodársky priestor na spôsob Poľska, teda región s vysokým hospodárskym rastom, dostatkom investičných príležitostí a ľuďmi, ktorí budú cestovať na Slovensko. Alebo naopak, či tento priestor bude produkovať a na Slovensko vyvážať lacnú nekvalifikovanú pracovnú silu a organizovaný zločin. Zjednodušene, tak ako je Slovensko prepojené s ďalším vývojom na západnom Balkáne v otázke bezpečnosti, tak je prepojené aj v otázke ďalších ekonomických príležitostí a prosperity.

Štvrtá rovina – skúsenostná. Dobré vzťahy Slovenska s krajinami západného Balkánu siahajú do začiatku deväťdesiatych rokov. Nadväzovali vtedy na strategické partnerstvo demokratického Československa a Juhoslávie. Výraznejšie angažovanie Slovenska na západnom Balkáne je však spojené s koncom deväťdesiatych rokov 20. storočia, s našou konsolidáciou, kedy sme sa mohli a dokázali pozrieť nielen na vlastné problémy, ale aj okolo seba. Vypadnutie Slovenska z prístupového procesu, aktivity vlády a občianskej spoločnosti na jeho prekonanie sa pritom stali skúsenosťou, ktorá je v krajinách západného Balkánu veľmi cennou.

Piata rovina – personálna. Objektívne faktory, akokoľvek silné, nedokážu nahradiť absenciu personálnych väzieb, kontaktov a líderstva. Nielen kultúrne, ale predovšetkým personálne väzby medzi Slovenskom a krajinami západného Balkánu siahajú mnoho desaťročí dozadu a spájajú rodiny, komunity a spoločenstvá. Angažovanie Slovenska na západnom Balkáne pomáha odkrývať tieto personálne väzby, ktoré boli päť desaťročí zakryté totalitným prachom. Nové projekty, úlohy a skúsenosti prinášajú nové personálne prepojenia a znalosti regiónu západného Balkánu.

Úspech slovenskej zahraničnej politiky v krajinách západného Balkánu sa však viaže nielen na politické rozhodnutie o jej prioritách, nielen na dôslednosť v ich presadzovaní, ale aj na naše vlastné kapacity. Keďže finančné, personálne, ale aj ďalšie kapacity sú obmedzené, musia byť hlavné ťahy západobalkánskej politiky starostlivo definované a uplatňované tak, aby aj pri iných podmienkach dokázali prinášať rovnaký, ak nie väčší efekt ako v prípade krajín, ktorých kapacitné možnosti ďaleko prevyšujú slovenské. Našou výhodou je flexibilita a kreativita mladej diplomacie a občianskych štruktúr malej krajiny. Vieme rýchlo reagovať. Vieme produkovať myšlienky, nereagujeme skostnatene.

ODPORÚČANIA

1. ZÁKLADNÁ STRATÉGIA

A. Definícia záujmu

Slovenská politická a zahraničnopolitická elita si čo možno najskôr, v lete 2007 potrebuje jasne definovať naše záujmy na západnom Balkáne. Potrebujeme širší konsenzus v odpovedi na otázku, prečo je západný Balkán našou zahraničnopolitickou prioritou. Definícia záujmov by mala zahŕňať aj odpoveď na to, aké implikácie má takýto záujem Slovenska pre našu európsku, atlantickú a východnú politiku. Rámcová stratégia spolupráce a rozvoja vzťahov SR s krajinami západného Balkánu z roku 2003 splnila svoju úlohu. Keďže však vznikla ešte pred naším vstupom do EÚ, SR dnes naliehavo potrebuje novú rámcovú stratégiu.

B. Účasť Slovenska pri konsolidácii najslabších miest (Srbsko, Kosovo, Bosna a Hercegovina)

I. Definovať účasť Slovenska v misiách KFOR a ALTEA ako priority

II. Pripraviť sa na plánovanú civilnú misiu EÚ pre Kosovo

III. Využiť účinkovanie zástupcu SR na poste vysokého predstaviteľa na výrazný príspevok SR do tvorby európskej politiky voči západnému Balkánu

C. Stanovenie jasných bilaterálnych priorít

– ich kultivácia tak, aby sme nezabúdali na niektoré krajiny západného Balkánu. Inými slovami, neredukovať našu západobalkánsku politiku iba na Srbsko.

2. EURÓPSKA POLITIKA

A. Stanovenie strategických priorít a vektorov podpory v európskej agende:

I. Udržať agendu rozšírenia EÚ – v súlade s princípom: rozšíriť EÚ čo možno najskôr, o čo najviac krajín západného Balkánu

II. Udržať a posilňovať európsku perspektívu v krajinách západného Balkánu

B. Programovo budovať spojenectvá v EÚ

– vyhodnotiť si, kto sú naši kľúčoví spojenci, oponenti, čo budú hlavné otázky v európskej agende (Kosovo, Srbsko a dátum vstupu Chorvátska do EÚ), čo vie Slovensko ponúknuť.

C. Prinášať nové pohľady

– zlepšiť plánovanie a analytické kapacity MZV SR na západný Balkán, stanoviť si benchmarks a pravidelne vyhodnocovať ich plnenie.

D. Systematicky budovať domácu expertnú bázu
– vyhodnocovať informácie, vytvoriť Task Force na úrovni politického riaditeľa MZV, zaviesť pravidelné expertné stretnutia (okrúhle stoly) medzi MZV a neštátnymi aktérmi (MVO, akademická obec, podnikatelia).

E. Zvýrazniť európsku perspektívu v našej rozvojovej pomoci
– zabezpečiť väčšiu propagáciu jej výsledkov v krajinách západného Balkánu i v Bruseli (väčšia súčinnosť politických odborov, RP, ZÚ a SM SR v Bruseli)

3. EKONOMICKÝ ROZMER

A. Definícia slabostí v presadzovaní ekonomických záujmov SR oproti iným krajinám a vytýčenie stratégie na ich prekonanie

B. Vyhodnotenie rozvojovej pomoci z hľadiska tvorby podnikateľských a investičných príležitostí pre slovenské subjekty

C. Vytvorenie neformálnej platformy podnikateľských subjektov aktívnych na západnom Balkáne

D. Určenie spôsobov podpory a pomoci podnikateľom zo SR na západnom Balkáne (MZV, MH, podnikatelia)

4. EXPORT SLOVENSKÝCH KAPACÍT

A. Aktívne plánovanie ľudských zdrojov
– koordinačná úloha MZV (vysielanie našich ľudí na misie v ZB, lepší networking SM pri EÚ, OBSE, OSN, koordinácia a líderstvo z centrály)

B. Rozvojová pomoc
– politická dimenzia, uplatnenie slovenského know-how v tranzícii a európskej integrácii. Väčšia programová koordinácia voči Srbsku a Čiernej Hore, aj so zapojením Politickej sekcie MZV SR. Zvýšenie celkového objemu rozvojovej pomoci SR. Zapojenie Platformy MVRO do získania verejnej podpory. Nástojčivejší tlak a argumentácia voči MF SR, súčinnosť s výbormi NR SR.

C. Využiť priestor pre presadenie slovenských záujmov
– v tvorbe európskej politiky počas slovenského a českého predsedníctva (ponuka exper-

tov, návrhov politík a podujatí pripravovaných počas predsedníctva (ExPoPo)

D. Využiť dôraz na krajiny stredoeurópskeho partnerstva

– na silnejšie akcentovanie európskej perspektívy a členstva krajín západného Balkánu v EÚ.

E. V spoločnom brainstormingu MZV a MVO vytvoriť „kôš nových podnetov“

– so zapojením MVO do implementácie priorít, vrátane rozvojovej pomoci

5. PERSONÁLNE ZDROJE

A. V rámci MZV SR:

I. Systematicky pripravovať ľudí na pozície EÚ v regióne (aktívne databázy, využitie potenciálu s volebných pozorovateľských misí OBSE a EOM)

II. Posilniť oddelenie pre západný Balkán na 3.TEO. Vytvoriť Task Force na úrovni Generálneho riaditeľa Politickej sekcie MZV SR. Kto bude na MZV SR Mr. Balkans?

III. Zabezpečiť dôslednosť v chápaní západného Balkánu ako priority zahraničnej

politiky SR. Myslieť na „kariérny postup“ diplomatov SR zaoberajúcich sa západným Balkánom pri vnútornej reforme MZV, predpisoch o kariérnom postupe, atď.

B. Mimo MZV SR:

I. Posilnenie domácich vedeckých a výskumných kapacít s orientáciou na západný Balkán. Cielene a premyslene v tomto smere alokovať prostriedky z programu účelových Dotácií MZV SR (z rozpočtu 5,2 mil. Sk na rok 2007 išlo na túto reláciu menej ako 10% prostriedkov).

II. Vytvorenie systému podpory expertných kapacít Slovenska pre ich lepšie uplatnenie v tvorbe a aplikácii európskej politiky (v partnerstve s podnikateľskými subjektami)

III. Podpora vzdelávacích programov s cieľom budovať slovenské expertné a manažérske kapacity pre región západného Balkánu

6. VEREJNÁ DIPLOMACIA

Nestačí koncipovať a presadzovať efektívnu politiku. Je treba, aby o krokoch, podpore a pomoci Slovenska vedela verejnosť krajín západného Balkánu.

A. Pripraviť Akčný plán:

– výsledkom by malo byť zvýšenie viditeľnosti Slovenska v krajinách západného Balkánu

B. Posilniť verejnú diplomaciu v regióne

– cieľavedomá tvorba „imidžu“ Slovenska s presným zadaním miestnej agentúre

C. Pripraviť sériu seminárov a okrúhlych stolov na slovenských veľvyslanectvách

– s využitím prítomnosti partnerov z EÚ a krajiny pôsobenia, s dôrazom na slovenskú pridanú hodnotu

Žiadna, ani tá najlepšie pripravená koncepcia či stratégia vzťahov nemôže nahradiť základné očkávania občanov a našich partnerov v zahraničí. Slovensko je členskou krajinou EÚ a NATO a nikto z našich spojencov- ani my sami- nesmie mať pochybnosť, že s ním hovorí partner a spojenec, opierajúci sa o rovnakú hodnotovú platformu. Na to, aby sme mohli byť relevantnými hráčmi, musíme byť čitateľnými a predvídateľnými partnermi. Neznamená to, že nebudeme mať svoj názor, naopak, táto poloha predpokladá aktívne tľmočenie nášho názoru.

Dlhodobá stranícko-politická izolácia slovenskej vládnej politickej reprezentácie nebude na prospech slovenskej zahraničnej politiky vôbec, zahraničnú politiku voči krajinám západného Balkánu nevynímajúc. Postupné vymývanie účasti v hlavných rozhodovacích procesoch v EÚ a ich formovaní sprevádza neschopnosť využiť v prospech krajiny všetky formálne aj neformálne platformy tvorby spoločnej európskej zahraničnej politiky.

PPI – PUBLIC POLICY INSTITUTE

Je progresívny stredoeurópsky think tank, ktorého cieľom je poskytovať kvalitné a inovatívne analýzy, riešenia a koncepcie pre viaceré oblasti verejných politík. PPI chce prispieť k trvalému rozvoju regiónu strednej a východnej Európy a posilniť jeho integráciu do vyspelého demokratického sveta.

Public Policy Institute (PPI) prostredníctvom nezávislého výskumu a analýz vymedzuje novú agendu a praktické riešenia otázok verejnej politiky. Budovanie prosperujúceho a demokratického regiónu strednej a východnej Európy je hlavnou víziou PPI.

Ciele PPI presadzujú analytici pôsobiaci v centrálach v Londýne a Bruseli a regionálnych kanceláriách v hlavných mestách strednej a východnej Európy.

NADÁCIA PONTIS

Nadácia Pontis je jednou z najväčších grantových a operačných nadácií na Slovensku.

V roku 1997 nadviazala na činnosť Nadácie pre občiansku spoločnosť (Foundation for a Civil Society) založenej v roku 1993. Svojou činnosťou podporuje dlhodobú finančnú udržateľnosť slovenských mimovládnych neziskových organizácií, ich inštitucionálne posilnenie a organizačný rozvoj. Prispieva k rozvoju firemnej filantropie a spoločenskej zodpovednosti firiem, poskytuje poradenstvo pri tvorbe filantropickej stratégie, realizuje prieskumy a vzdelávacie podujatia. Napomáha rozvoju občianskej spoločnosti v neslobodných alebo transformujúcich sa krajinách sveta, ako sú Bielorusko, Kuba a Srbsko. Obhajuje zahraničnú politiku Slovenska a Európskej únie, založenú na hodnotách demokracie, rešpektovaní ľudských práv a solidarity. Od roku 2005 organizuje program Balkánskych štúdií a od roku 2004 Súťaž o najlepšiu diplomovú prácu na tému západný Balkán.

poznámky

PPI – Public Policy Institute
21 Knightsbridge, London SW 1X7LY, United Kingdom
tel.: (0044) 77 8494 7918, e-mail: publicpi@publicpi.eu
London – Brussels – Bratislava – Budapest – Kiev – Prague – Warsaw
www.publicpi.eu

© 2007

vizuálna koncepcia, grafický design, layout: Eva Kašáková