

Julian Bergmann: The European Union as International Mediator: Brokering Stability and Peace in the Neighborhood

1. VYDÁNÍ. LONDÝN: PALGRAVE MACMILLAN, 2020, 270 STRAN,
ISBN 978-3-030-25563-3

JIŘÍ RŮŽEK

Charles Univerzity, Prague, Czech Republic

E-MAIL

jiriruzekiii@gmail.com

DOI

<https://doi.org/10.32422/cjir.11>

Gruzie, Ukrajina, země západního Balkánu, ale také Egypt, Jemen nebo Konžská demokratická republika. S rostoucími ambicemi Evropské unie (EU) jako mezinárodního aktéra se za posledních několik dekád postupně rozrostl i seznam konfliktů, v nichž se EU dostala do role jejich mediátora. Roku 2012 jí pak byla i v souvislosti s jejím angažmá v balkánském mírovém procesu dokonce udělena Nobelova cena míru. I navzdory těmto skutečnostem však zůstává téma EU jako mezinárodního mediátora v řadě aspektů stále poměrně neprobádané. Právě to se ve vůbec první monografii snaží změnit německý výzkumník s expertizou na zahraniční politiku EU a mezinárodní spolupráci Julian Bergmann. Ten se ve svém díle *The European Union as International Mediator: Brokering Stability and Peace in the Neighbourhood* rozhodl zanalyzovat doposud minimálně diskutovaný, a přitom zásadní aspekt mediace Evropské unie, její efektivitu.

Svůj knižní debut představuje Bergmann, politolog působící v organizaci Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, jako komparativní případovou studii tří konfliktů, v nichž Unie figurovala či dosud figuruje jako nezávislý mediátor. Konkrétně rozebírá efektivitu EU jako mediátora ve sporu o nezávislost Černé Hory mezi lety 2001 a 2006, v dialogu Bělehrad/Priština od března 2011 a rovněž ve formátu Geneva International Discussions, jenž od října 2008 řeší bezpečnostní a humanitární otázky konfliktu v Abcházii a Jižní Osetii. Klade si při tom tři cíle. Posoudit efektivitu evropské mediace individuálně v jednotlivých případech, efektivitu EU v těchto případech navzájem porovnat a vysvětlit odlišnosti mezi nimi a vytvořit a vyzkoušet funkční analytický rámec, skrze nějž lze koncept efektivitu EU jako mediátora posuzovat.

Od těchto cílů se odvíjí i struktura samotné knihy. Ta se, byť formálně rozdělena do šesti kapitol, skládá ze dvou základních částí. V té první, zahrnující úvod a popis autorova analytického rámce, Bergmann rozebírá absenci literatury zabývající se efektivitou mediace Evropské unie, vysvětluje design svého výzkumu a velmi precizně prezentuje svůj analytický rámec. Druhá část se potom sestává z kapitol věnovaných jednotlivým případům mediace EU a následného závěru, jehož klíčovou součástí je porovnání těchto případů a interpretace výsledků práce.

V úvodní části prochází autor historický vývoj Evropské unie jako mediátora. Za zásadní moment tohoto procesu považuje rok 2009, kdy byl

Radou EU schválen Koncept pro posílení mediace EU a kapacit dialogu. Ten měl zjednodušit koordinaci mediačních aktivit EU. Skrze tento dokument rozebírá Bergmann i institucionální ukotvení mediace ve strukturách EU a pro účely práce přesně definuje, co považuje za unijní mediační úsilí. Ve výzkumu efektivity EU jako mediátora poté identifikuje tři hlavní meze-ry. V první řadě hovoří o nedostatku analytických rámců pro zkoumání efektivity mediace EU. Následně poukazuje na s tím související nedostatek prací využívajících takových rámců a zkoumajících jednotlivé případy EU jako mediátora. Na to pak navazuje třetím bílým místem dosavadního vý-zkumu, jímž je nedostatek komparativních prací umožňujících toto téma generalizovat. Právě tyto mezery se Bergmann dle svých vlastních slov snaží svou knihou vyplnit (s. 13).

Velmi robustní analytický rámec, jenž Bergmann představuje ve druhé kapitole svého textu a s nímž navazuje na své předchozí práce, tvoří zcela klíčovou součást celého jeho díla. Efektivitu mediace EU v kapitole konceptualizuje ve dvou dimenzích, a to z pohledu míry nalezení řešení pro daný konflikt a následně z perspektivy naplnění cílů, jež si Unie pro mediaci vytyčila. Ty, jak zmiňuje, obvykle zahrnují rozsáhlejší okruh bodů než jen samotné vyřešení konfliktu. Příkladem toho může být např. zajiš-tění stability celého regionu po dobu vyjednávání.

Pro jednoznačné vyhodnocení efektivity mediace EU v obou dimen-zích Bergmann předkládá jasně popsany mechanismus a systém škálování. Hutně čerpaje z existující literatury o mezinárodní mediaci a mezinárod-ním aktérství Evropské unie autor rovněž definuje šest základních fakto-rů, které efektivitu mediace EU ovlivňují. Mezi ty řadí páku, jíž Unie vůči aktérům sporů disponuje, strategii mediace, kterou se EU řídí, koherenci členských států i institucí EU při konkrétní mediaci, vůli konfliktních stran sporu spolupracovat a dojít ke kompromisu, vnitřní kohezi těchto stran a popř. také koordinaci mediátorů, je-li jich ve sporu více.

V následující trojici kapitol se Bergmann jednotlivě věnuje vybraným případům. Každá z kapitol má pevnou, předem definovanou strukturu. Autor vždy nejprve stručně představuje daný konflikt a popisuje způsob, jakým se EU do role mediátora dostala. Poté v krátkosti rozebírá formát a obecnější aspekty mediace, popř. ji rozděluje na jednotlivé fáze. Následně ve stanoveném teoretickém rámci posuzuje obě dimenze efektivity mediace

EU, tedy míru vyřešení konfliktu i úspěšnost EU v dosažení jejích cílů. Tato zjištění pak rozšiřuje o analýzu stanovených faktorů, které mediaci ovlivnily, a nakonec vše rekapituluje a sumarizuje i ve vztahu k předloženým hypotézám. Tento formát aplikuje striktně pro všechny tři případy.

Případ mediace při konfliktu o nezávislost Černé Hory označuje Bergmann za úspěšný. Unii zmiňuje jako vysoce efektivního mediátora, neboť došlo k nalezení řešení konfliktu a byl naplněn i hlavní unijní cíl, tedy neohrožení stability regionu. Za klíčové zde považuje využití manipulace jako hlavní formy mediační strategie a s tím související kondicionalitu pro členství v EU, jež napomohla rozevření zóny kompromisu mezi oběma stranami (s. 71). Bergmann zároveň v kapitole pozoruje neočekávaný fenomén týkající se vnitřní koheze obou stran sporu. Ačkoli vyhodnotil Srbsko jako vnitřně kohezní po celou dobu konfliktu a Černou Horu naopak jako značně vnitropoliticky rozpolcenou, obojí dle něj mělo na efektivitu mediace EU pozitivní vliv. Tuto skutečnost vysvětluje autor tím, že rozdílné postoje vůči konfliktu uvnitř černohorské společnosti neumožnily vládě vytvořit jasně stanovené červené linie, které by naopak její vůli ke kompromisu snížily (s. 97).

Čtvrtá kapitola se zabývá případem mediace EU v dialogu Bělehrad/Priština. Již v jejím úvodu autor zmiňuje opakující se motiv, a to vstup EU do konfliktu jako mediátor s argumentem, že budoucnost obou území leží právě v Evropské unii (s. 111). I navzdory některým podobnostem s prvním případem ale unijní mediaci v tomto konfliktu označuje v obou dimenzích za nanejvýš středně efektivní. Ač se mediačnímu týmu Evropské unie povedlo dovést obě strany k několika důležitým dohodám a k vyjednávacímu procesu je zavázat, což si EU kladla i za jeden z cílů, řada zásadních otázek zůstala nedořešena. Limitovanou efektivitu EU připisuje Bergmann zejména lpění obou stran konfliktu na svých pozicích, obzvláště ohledně oficiálního uznání Kosova a jeho teritoriální integrity (s. 112).

Případ konfliktů v Abcházii a Jižní Osetii rozebírá Bergmann v páté kapitole vzhledem k jejich komplexnosti o něco detailněji. Popisuje, jak se EU skrze původní iniciativu Francie stala spolu-mediátorem formátu Geneva International Discussions po boku Organizace spojených národů (OSN) a Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). S ohledem na minimální progres od zahájení mediace dochází k závěru, že

efektivita EU v tomto formátu nepřekračuje nízkou až střední míru v ani jedné dimenzi. Jako hlavní faktor zde označuje téměř absolutní neochotu stran ke kompromisu (s. 178). Nově vstupující faktor v podobě koordinace mediátorů naopak podle Bergmanna ovlivnil efektivitu mediace EU pozitivně (s. 209).

Právě při analýze gruzínského konfliktu však Bergmannův rámeček naráží na některé své limity. Uzavřenost obou de facto republik, zejména pak v případě Jižní Osetie, mu, jak sám přiznává, znemožnila získat dostatek informací a adekvátně určit jeden z vyhodnocovaných faktorů – jejich vnitřní kohezi (s. 217). Za jednu ze stran konfliktu pak Bergmann z pochopitelných důvodů považuje i Rusko. Dostatečné určení toho, jakými pákami EU disponuje vůči svému východnímu sousedovi, je však značně nad možností několika odstavců jedné podkapitoly. Autor sice na jedné straně hovoří o vzájemné provázanosti obou velmocí, která by mohla znamenat absenci jakýchkoli pák, a na straně druhé vyjmenovává způsoby, jakými EU v roce 2014 reagovala na ruské aktivity na Ukrajině. Nutno však podotknout, že i jejich reálná efektivita doposud zůstává předmětem diskuse. Nakonec tak autorovi nezbyvá než otázku páky EU na Rusko z analýzy zcela eliminovat vlastním konstatováním, že EU nemá zájem kvůli gruzínské krizi výrazněji ovlivnit své bilaterální vztahy s Ruskem (s. 194).

Ze závěrečné komparace, kterou mohl Bergmann díky jeho jasné a konzistentní definici proměnných konceptu efektivity mediace EU uskutečnit, vyplývá několik poznatků. Byť se unijní efektivita napříč případy i dimenzemi liší, EU je spíše úspěšnější v dosahování svých cílů než v zajištění řešení konfliktu. Zároveň dokáže mediace Unie dlouhodobě udržet dialog mezi stranami, ač postrádá kapacitu vyvést strany z případného klinče. Nejzásadněji pak do míry efektivity mediace EU podle Bergmanna vstupuje jednak ochota stran ke kompromisu a jednak na něm viditelně závislá mediační strategie EU (s. 234). V obecnějším pojetí pak dochází k neméně zásadnímu zjištění, že mediace vedená Evropskou unií má pozitivní efekt na stabilizaci konfliktu a zmenšuje riziko jeho opětovné eskalace (s. 241).

Zcela oprávněně autor v závěru dodává, že se test jeho analytického rámce v této práci vydařil, a i při upozornění na některé její limity vyzývá k jejímu využití pro výzkum dalších případů evropské mediace (s. 246).

Na základě svého výzkumu přikládá Bergmann i několik doporučení. V nich klade důraz na to, aby Unie při mediaci lépe využívala svých prostředků, a to jak specializovaných a dobře informovaných pracovišť v Evropské komisi, tak i členských států, jejichž kapacity zůstávají při mediaci povětšinou nevyužity.

Pokud bychom se při hodnocení výsledné podoby Bergmannova textu orientovali podle ambicí, které si ve vztahu k chybějící literatuře na téma efektivity mediace EU sám vytyčil, nelze jinak než jeho obdivuhodnou práci ocenit. Nejenže efektivitu unijní mediace konceptualizoval a představil velmi robustní a funkční analytický rámec pro její zkoumání, rovněž ho ale dokázal využít při posouzení hned tří případů angažmá Evropské unie jako mezinárodního mediátora. Detailně a systematicky zanalyzoval efektivitu mediace EU ve sporu o nezávislost Černé Hory, v dialogu Bělehrad/Přiština i v konfliktu Gruzie se separatistickými entitami na jejím území. Nastřádaná zjištění poté autor využil pro komparaci jednotlivých případů.

Jakkoli všechny tři své cíle splnil, právě ten naposledy zmíněný, tedy komparace případů, v sobě skrývá jisté úskalí. Ačkoli Bergmann v úvodní části knihy krátce rozebírá povahu, společné znaky i rozdíly analyzovaných případů, není zcela jasné, jakého klíče využil k jejich výběru. Při pohledu na vybranou trojici konfliktů vedle sebe stojí na jedné straně dva velmi podobné případy, oba s celou řadou společných charakteristik od umístění v totožném regionu, přes silný vliv prospektu členství v EU až dokonce po opakujícího se aktéra (Srbsko), a na straně druhé gruzínský konflikt, jehož realie se v řadě ohledů liší. V konečném důsledku tak Bergmann porovnává sestavu případů, jejíž nekonzistence může limitovat vypovídající hodnotu výsledné komparace.

Přitom i za situace, kdy by hlavním kritériem výběru případů bylo jejich geografické umístění v sousedství EU, lze namítat, zda by vhodnějším kandidátem místo gruzínského konfliktu nebyla např. krize v Severní Makedonii z roku 2015, při níž se EU taktéž angažovala jako mediátor. Naopak, pokud bylo záměrem autora vnést do komparace odlišný prvek, pak je k diskusi, zda bylo dobrým krokem omezit práci na evropské sousedství a zda by nebylo vhodnější zahrnout vedle jednoho balkánského případu a případu Gruzie taktéž mediaci EU z okolního světa. Vztahovali by se výsledek komparace buď na trojici velmi podobných případů nebo

na sadu tří případů na první pohled zcela odlišných, mohl by do otázky efektivity EU jako mediátora přinést o něco pestřejší zjištění. Je však třeba také připomenout, že sám Bergmann svou práci považuje především za test představeného analytického rámce. Břímě nenaplněného potenciálu komparace tak může bez obtíží kompenzovat budoucí výzkum.

I proto tak důležitost Bergmannova díla rozhodně nespočívá jen ve vyplnění bílých míst dosavadního bádání. Text sám o sobě představuje velmi kvalitní, v literatuře dobře ukotvenou a smysluplně strukturovanou výzkumnou práci, jejímž hlavním přínosem je v první řadě otevření dveří pro celé spektrum dalšího výzkumu, zvláště pro analýzu dalších případů mediace EU skrze představený vyhodnocovací rámec.

V neposlední řadě pak může být Bergmannova práce významná i pro budoucnost mediačních aktivit EU. Ať už se totiž podíváme na nedořešené konflikty rozebírané v tomto díle, dosavadní průběh ruské agrese vůči Ukrajině či přetrvávající riziko rozbití status quo v Bosně a Hercegovině, nezdá se, že by dnům Evropské unie jako mezinárodního mediátora měl přijít konec.

AUTHOR BIOGRAPHY

Jiří Růžek is a student of the master's degree program in Area Studies at the Institute of International Studies at Charles University. He spent a part of his studies in Tbilisi, Georgia and served as an intern at the embassy of the Czech Republic in Yerevan, Armenia. His research interests focus mainly on diplomacy of the European Union and its interactions with the countries of the Eastern Partnership framework and Latin America.