Evropský parlament
2019-2024

Výbor pro zahraniční věci

2023/2050(INI)

5.10.2023

NÁVRH ZPRÁVY

o doporučení Evropského parlamentu Radě, Komisi a místopředsedovi Komise, vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku týkajícím se úlohy preventivní diplomacie při řešení přetrvávajících konfliktů po celém světě – promarněné příležitosti, nebo změny pro budoucnost
(2023/2050(INI))

Výbor pro zahraniční věci

Zpravodajka: Željana Zovko

OBSAH

Strana

NÁVRH DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ 8

NÁVRH DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Radě, Komisi a místopředsedovi Komise, vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku týkající se úlohy preventivní diplomacie při řešení přetrvávajících konfliktů po celém světě – promarněné příležitosti, nebo změny pro budoucnost
(2023/2050(INI))

Evropský parlament,

– s ohledem na Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o fungování Evropské unie,

– s ohledem na globální strategii zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie ze dne 28. června 2016,

– s ohledem na dokument nazvaný „Strategický kompas pro bezpečnost a obranu – Za Evropskou unii, která chrání své občany, hodnoty a zájmy a přispívá k mezinárodnímu míru a bezpečnosti“, a to ve znění, jež schválila Rada dne 21. března 2022 a potvrdila Evropská rada dne 25. března 2022,

– s ohledem na koncepci EU v oblasti zprostředkování míru ze dne 7. prosince 2020, kterou vypracovala Rada,

– s ohledem na Nový program OSN pro mír ze dne 20. července 2023,

– s ohledem na své usnesení ze dne 12. března 2019 o budování kapacity EU v oblasti předcházení konfliktům a mediace[1],

– s ohledem na článek 118 jednacího řádu,

– s ohledem na zprávu Výboru pro zahraniční věci (A9-0000/2023),

A. vzhledem k tomu, že k šíření konfliktů po celém světě přispívají faktory, jako je měnící se geopolitický kontext v důsledku konfrontace mezi rozvíjejícími se velmocemi a tradičními aktéry, útoky na mnohostranný systém, nově vznikající technologie, změna klimatu, problémy související s potravinovým zabezpečením a migrace;

B. vzhledem k tomu, že dochází k přetváření mnohostranného řádu založeného na pravidlech a začínají se obnovovat některá dřívější spojenectví;

C. vzhledem k tomu, že ačkoli je EU největším poskytovatelem mezinárodní pomoci, v oblasti veřejné diplomacie stejně významných výsledků nedosáhla, a měla by proto zlepšit svou viditelnost v oblasti preventivní diplomacie na celém světě;

D. vzhledem k tomu, že Rada jmenovala devět zvláštních zástupců EU pro různé oblasti zasažené konfliktem, aby působili jako prostředníci a zprostředkovatelé jednání o míru,

[1] Úř. věst. C 23, 21.1.2021, s. 16.

avšak jejich iniciativy a výsledky jejich činnosti nejsou nikterak viditelné;

E. vzhledem k tomu, že EU stále nemá potřebnou sebedůvěru, aby zahájila mediace v oblastech strategického významu;

F. vzhledem k tomu, že z ruské útočné války proti Ukrajině jasně vyplývá, že EU musí na světových fórech jednat rozhodněji, ambicióznějí, věrohodněji, strategičtěji a jednotněji a nezávisle stanovit vlastní strategické cíle a vytvořit a využívat kapacity k jejich dosažení;

G. vzhledem k tomu, že bezpečnost ve východním sousedství a na západním Balkáně je značně ohrožena ruskou invazí na Ukrajinu a možností, že se tato agrese rozšíří do sousedních zemí; vzhledem k tomu, že destabilizace našeho bezprostředního sousedství ohrožuje stabilitu, mír a bezpečnost EU;

H. vzhledem k tomu, že ruská útočná válka proti Ukrajině je pro EU varovným signálem, neboť bezprostředně ohrožuje evropský a světový bezpečnostní řád a bezpečnost EU a jejích členských států; vzhledem k tomu, že ruská invaze na Ukrajinu podnítila snahy o dosažení nového geopolitického vymezení zahraniční politiky EU, včetně přehodnocení souboru nástrojů pro preventivní diplomacii;

I. vzhledem k tomu, že hlavní překážkou vedoucího postavení EU ve světě, pokud jde o preventivní diplomacii, je nedostatečná vůle členských států upustit od svých individuálních zájmů v oblasti vnějších vztahů a společně budovat sdílené kapacity;

J. vzhledem k tomu, že je třeba přehodnotit koordinaci mezi Evropskou službou pro vnější činnost (ESVČ), Parlamentem a členskými státy, tak aby vedla k dosahování výsledků a zahájení smysluplných iniciativ v oblasti preventivní diplomacie;

1. doporučuje Radě, Komisi a místopředsedovi Komise, vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, aby:

   a) vzali na vědomí silnou vazbu mezi vnitřní a vnější bezpečností EU a zohlednili tuto skutečnost při řešení prevence konfliktů;

   b) přizpůsobili nástroje EU pro předcházení konfliktům měnící se povaze konfliktů, která souvisí mimo jiné se změnou klimatu, vzestupem nových technologií a nedostatkem potravin;

   c) plně využívali prostředky, které mají k dispozici, aby zabránili konfliktům, sladili preventivní nástroje EU s jejím politickým programem a během globálních katastrof poskytovali potřebnou podporu;

   d) vyzvali členské státy, aby upustily od svých individuálních zájmů v oblasti vnějších vztahů a společně budovaly sdílené kapacity v oblasti předcházení konfliktům a mediace;

   e) zajistili, aby se jednotlivá opatření Parlamentu v rámci preventivní diplomacie navzájem doplňovala;

Pochopení místního a kulturního kontextu

f) zlepšili chápání místních, historických, politických, sociálních a kulturních souvislostí ze strany EU a investovali do rozvoje nezbytných dovedností mezi zaměstnanci ESVČ, kteří se zabývají předcházení konfliktům;

g) přizpůsobili pomoc při budování státu kulturnímu, historickému a politickému kontextu příslušné země, která je příjemcem této pomoci, a průběžně ji aktualizovali v závislosti na situaci, která na daném místě panuje, a to na základě důkladné a podrobné politické analýzy pro určení společné strategické reakce;

Systém včasného varování EU v případě konfliktů

h) zajistili, aby byl systém včasného varování EU v případě konfliktů dostatečně proaktivní a založený na důkladné analýze rizikových faktorů zaměřené na budoucnost;

i) úzce zapojili delegace EU v zemích a regionech ohrožených konfliktem nebo sužovaných vleklým konfliktem do sledování situace na místě a přispívání k systému včasného varování EU v případě konfliktů;

j) posoudili výsledky dosažené systémem včasného varování EU v případě konfliktů a navrhli úpravy s cílem zvýšit jeho účinnost;

Úloha zvláštních zástupců a zvláštních vyslanců v preventivní diplomacii, jejich odpovědnost a přehled jejich výsledků

k) při jmenování zvláštních zástupců a vyslanců zvažovali kulturní a historické souvislosti s cílem zabránit vzniku sporů v oblastech konfliktů, pokud by jmenované osoby pocházely z členského státu s historickými vazbami na daný region;

l) důkladně posuzovali, jaké iniciativy zvláštní zástupci a vyslanci EU podnikli a jak přispívají k preventivní diplomacii;

m) prováděli pravidelná a důkladná hodnocení odpovědnosti zvláštních zástupců a vyslanců EU a poskytovali přehled iniciativ, které uskutečnili;

n) zlepšili transparentnost a parlamentní kontrolu činnosti zvláštních zástupců a vyslanců EU tím, že budou pravidelně poskytovat Parlamentu podrobné zprávy o jejich činnosti a výsledcích;

o) zajistili, aby jmenování zvláštních zástupců, vyslanců a velvyslanců EU mohlo být potvrzeno pouze v případě předchozího kladného posouzení Výborem pro zahraniční věci Evropského parlamentu;

Poučení z řešení konfliktů zprostředkovaného EU a přetrvávajících konfliktů

p) čerpali ze zkušeností, které EU získala na základě promarněných příležitostí k preventivní diplomacii i na základě svých úspěchů v Africe, na západním Balkáně, v Náhorním Karabachu, na Kypru, v Severním Irsku, Afghánistánu a na

Ukrajině;

q) zabránili tomu, aby v budoucnu docházelo k předčasnému pozastavení misí EU v oblastech konfliktu, jako tomu bylo v případě mise v Mali, kde vakuum, jež následně vzniklo v oblasti bezpečnosti země, zaplnila Wagnerova skupina;

r) zajistili, aby EU a její členské státy postupovaly při předcházení konfliktům koordinovaně, a nedocházelo k podobné situaci jako v Afghánistánu, kde EU a členské státy pracovaly souběžně v různých regionech;

s) posílili schopnost EU důsledně a průběžně analyzovat politickou a bezpečnostní situaci v krizových regionech a přizpůsobovat reakci EU měnícím se místním podmínkám;

t) posoudili, v čem bylo úsilí EU v oblasti preventivní diplomacie v Bosně a Hercegovině nedostatečné, že nezabránilo rostoucímu napětí v souvislosti s volebním zákonem, opakující se štvavou rétorikou a separatistickými činy, které podkopávají Daytonskou mírovou dohodu;

u) vytvořili mechanismus pro ověřování provádění všech dohod, jichž bylo dosud dosaženo mezi Srbskem a Kosovem, a pravidelně podávali zprávy Parlamentu s cílem zabránit dalšímu napětí, zajistit účinnější zprostředkování mezi stranami, a překonat tak současnou patovou situaci;

v) usilovali o to, aby si z neúspěchu v oblasti preventivní diplomacie v Náhorním Karabachu vzali ponaučení, a v budoucnu se tak zabránilo eskalaci, k níž došlo dne 19. září 2023, i situacím, k nimž docházelo během války v roce 2020 a po ní, kdy pasivní postoj EU poskytl dalším regionálním aktérům, jako je Rusko, Írán a Turecko, možnost nadále uplatňovat svůj vliv v regionu;

Posílení partnerství a mezinárodní koordinace

w) posílili partnerství a koordinaci s mezinárodními, regionálními a subregionálními aktéry, jako jsou OSN, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), Africká unie a Sdružení národů jihovýchodní Asie;

x) zajistili koordinovaný a dynamický přístup k včasnému varování, předcházení konfliktům a mediaci mezi EU a dalšími mezinárodními organizacemi, jako je OSN a OBSE;

y) prováděli strukturovanou výměnu informací, společné analýzy horizontů, strategický výhled a genderově citlivé analýzy konfliktů s cílem zajistit soulad mezi EU a jejími partnery;

z) posílili postavení vnitrostátních aktérů, aby mohli sloužit jako klíčoví aktéři v účinné prevenci;

aa) využívali diplomatické prostředky a mnohostranné mírové platformy k posílení anticipačních vztahů s cílem zabránit vypuknutí konfliktu;

ab) zajistili, aby EU zaujala v rámci OSN vedoucí postavení, jež by bylo úměrné výši příspěvků, které této organizaci odvádí a které pokrývají 30 % jejích nákladů a 33 % výdajů na mírové mise OSN;

Od strategické autonomie k preventivní diplomacii

ac) posílili strategickou autonomii EU s cílem zlepšit její postavení a zvýšit její geopolitický vliv při předcházení konfliktům;

ad) posílili schopnost EU vystupovat v reakci na krize jednotně a jako skutečně globální aktér;

ae) usilovali o zajištění toho, aby EU zaujala význačné vedoucí postavení v oblasti nastolování míru a mediace po celém světě;

af) přijali integrovaný přístup k předcházení konfliktům, který v sobě spojuje humanitární, rozvojovou, mírovou a bezpečnostní pomoc a diplomatickou angažovanost a plně se zabývá všemi aspekty konfliktu, v případě potřeby i v partnerství s místními a mezinárodními partnery;

ag) zintenzivnili komunikační úsilí s cílem zajistit, aby EU byla považována za klíčovou zúčastněnou stranu preventivní diplomacie a aby její činnost a úspěchy nebyly zpochybňovány či umenšovány nepravdivými narativy šířenými jinými světovými mocnostmi, které jsou v oblastech postižených konfliktem rovněž přítomny;

ah) stavěli na stávajících dobře fungujících mechanismech spolupráce v EU, jako je mechanismus civilní ochrany, a bylo tak možné využívat odborných znalostí členských států a zabránit zdvojování úsilí a zdrojů;

2. pověřuje svou předsedkyni, aby předala toto doporučení Radě, Komisi a místopředsedovi Komise, vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Světový řád se rychle mění, vznikající velmoci se střetávají s tradičními aktéry, před globální správou stojí nové výzvy v podobě nových technologií, dynamika moci je stále roztříštěnější a mezinárodní řád založený na pravidlech je stále častěji zpochybňován. V důsledku nezákonné útočné války Ruska proti Ukrajině je přímo ohrožena evropská i celosvětová bezpečnost. Jsme rovněž svědky nejvyššího stupně geopolitického napětí a největšího soupeření sil od doby studené války.

Tato geopolitická nestabilita, nárůst počtu konfliktů a silná vazba mezi vnější a vnitřní bezpečností vyžadují, aby EU zvýšila své úsilí v oblasti preventivní diplomacie a přizpůsobila svůj soubor nástrojů měnící se povaze konfliktů. V důsledku nových technologií se konflikty stávají složitějšími a obtížněji řešitelnými a způsobují větší ztráty na životech. Musíme tedy zabránit tomu, aby ke konfliktům vůbec docházelo, a v oblastech, kde nějaký konflikt již v minulosti proběhl, usilovat o zachování těžce vydobytých mírových podmínek.

Zpravodajka vnímá v historii působení EU řadu promarněných příležitostí i úspěchů a na základě nich předkládá Radě, Komisi a vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku řadu doporučení, která by posílila soubor nástrojů EU pro preventivní diplomacii a díky nimž by se EU stala globálním aktérem v oblasti preventivní diplomacie, kterým může a měla by být.

Doporučení se zaměřují na šest hlavních oblastí, v nichž by mělo být dosaženo zlepšení preventivní diplomacie EU:

1. Pochopení místního a kulturního kontextu
2. Systém včasného varování EU v případě konfliktů
3. Úloha zvláštních zástupců a zvláštních vyslanců EU v preventivní diplomacii, jejich odpovědnost a přehled jejich výsledků
4. Poučení z řešení konfliktů zprostředkovaného EU a přetrvávajících konfliktů
5. Posílení partnerství a mezinárodní koordinace
6. Od strategické autonomie k preventivní diplomacii

Pokud jde o místní a kulturní kontext, EU by měla vyvinout nástroje preventivní diplomacie a pomoc při budování státu přizpůsobené kulturnímu, historickému a politickému kontextu země. Měla by pečlivě vybírat své vyslance a zástupce v oblastech zasažených konfliktem nebo v oblastech, v nichž konflikt ještě v nedávné době probíhal, aby se zabránilo vzniku sporů spojených se jmenováním osob z členských států s historickými vazbami na tyto země nebo regiony.

Pokud jde o systém včasného varování EU v případě konfliktů, zpravodajka doporučuje zajistit, aby byl dostatečně proaktivní a založený na průběžně prováděné důkladné analýze rizikových faktorů zaměřené na budoucnost. Vyzývá rovněž k pravidelnému hodnocení výsledků tohoto systému, aby byl v budoucnu účinnější.

Zvláštní zástupci a vyslanci EU by měli hrát klíčovou úlohu v úsilí EU o preventivní diplomacii. Přestože jsou jmenováni k prosazování politik a zájmů EU a k tomu, aby působili jako zprostředkovatelé v regionech a zemích sužovaných problémy, nejsou účinky jejich práce a iniciativ, které provádějí, viditelné a nepodléhají parlamentní kontrole. Pokud jde o jejich jmenování, Rada a ESVČ by se měly zamyslet nad možností jmenovat na tyto pozice politiky zvučnějších jmen, kteří by se vyrovnali význačným osobnostem, které do podobných problematických regionů často jmenují ostatní globální aktéři.

S ohledem na poznatky získané z řešení konfliktů zprostředkovaných EU a přetrvávajících konfliktů, zejména v Africe, na západním Balkáně, v Náhorním Karabachu, na Kypru, v Severním Irsku, Afghánistánu a na Ukrajině, zpravodajka doporučuje, aby budoucí opatření, která EU přijme v oblasti preventivní diplomacie, zohledňovala promarněné příležitosti a zabránila podobným situacím v budoucnu. EU by měla zejména pečlivě a průběžně posuzovat a analyzovat rizikové faktory a přizpůsobit svou činnost v oblastech zasažených konfliktem, aby se zabránilo vzniku politického vakua, jež by mohli obsadit aktéři, kteří by nemuseli jednat v nejlepším zájmu dané země nebo regionu, nebo šíření nepravdivých narativů.

Klíčem k úspěšné preventivní diplomacii jsou partnerství a mezinárodní koordinace a EU by měla i nadále posilovat svá partnerství s mezinárodními, regionálními a subregionálními aktéry, jako je OSN, OBSE, Africká unie a ASEAN, a to i pokud jde o včasné varování, předcházení konfliktům a mediaci. Integrovaný přístup, který v sobě spojuje humanitární pomoc, rozvoj, budování míru, pomoc v oblasti bezpečnosti a diplomatickou angažovanost a který by byl uplatňován v koordinaci s partnery, by byl komplexnější a přinesl by preventivní diplomacii příznivější výsledky.

V neposlední řadě by EU měla posílit svou strategickou autonomii, aby mohla být vnímána jako silný aktér preventivní diplomacie. Toho lze dosáhnout tím, že EU bude vystupovat jednotně a opatření prováděná na místě budou EU a její členské státy navzájem koordinovat, a nebudou se tedy prosazovat pouze individuální zájmy. Na základě dosavadních zkušeností se společnými mechanismy EU, jako je mechanismus civilní ochrany EU nebo mise EU na udržení míru, může EU zaujmout podobný přístup při vytváření integrovaného a celoevropského přístupu k preventivním diplomatickým misím. Je rovněž důležité lépe informovat o tom, čeho EU dosáhla a co se jí podařilo. Ačkoli je EU největším dárcem rozvojové pomoci na světě, výsledek těchto významných investic je ve veřejné diplomacii opomíjen a často je dokonce zastíněn falešnými tvrzeními jiných významných mocností, které v rozvojových zemích rovněž působí.

Všechna tato doporučení by měla přiblížit EU k tomu, aby se stala předním aktérem v oblasti předcházení konfliktům a jejich řešení na celém světě. Pokud EU a její členské spojí své síly, budou schopny překonat nástrahy, s nimiž se setkaly při některých předchozích zprostředkovaných akcích EU, a jejich intervenční přístup bude mít větší šanci na úspěch.