Europa-Parlamentet
2019-2024

Udenrigsudvalget

2023/2050(INI)

5.10.2023

UDKAST TIL BETÆNKNING

om Europa-Parlamentets henstilling til Rådet, Kommissionen og næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik om forebyggende diplomatis rolle i håndteringen af frosne konflikter rundt om i verden - forspildte muligheder eller forandringer for fremtiden?
(2023/2050(INI))

Udenrigsudvalget

Ordfører: Željana Zovko

INDHOLD

Side

UDKAST TIL EUROPA-PARLAMENTETS HENSTILLING 3

BEGRUNDELSE 8

UDKAST TIL EUROPA-PARLAMENTETS HENSTILLING

til Rådet, Kommissionen og næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik om forebyggende diplomatis rolle i håndteringen af frosne konflikter rundt om i verden - forspildte muligheder eller forandringer for fremtiden?
(2023/2050(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

– der henviser til den globale strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik af 28. juni 2016,

– der henviser til handlingsplanen for "det strategiske kompas for sikkerhed og forsvar – For en Europæisk Union, der beskytter sine borgere, værdier og interesser og bidrager til international fred og sikkerhed", som blev vedtaget af Rådet den 21. marts 2022 og godkendt af Det Europæiske Råd den 25. marts 2022,

– der henviser til Rådets fredsmæglingskoncept af 7. december 2020,

– der henviser til FN's nye dagsorden for fred af 20. juli 2023,

– der henviser til sin beslutning af 12. marts 2019 om opbygning af EU's kapacitet til konfliktforebyggelse og mægling[1],

– der henviser til forretningsordenens artikel 118,

– der henviser til betænkning fra Udenrigsudvalget (XXXXX),

A. der henviser til, at en geopolitisk kontekst under forandring som følge af nye stormagter, der udfordrer de traditionelle aktører, angreb på det multilaterale system, nye teknologier, klimaforandringer, fødevaresikkerhedsspørgsmål og migration er blandt de faktorer, der bidrager til udbredelsen af konflikter rundt om i verden;

B. der henviser til, at den multilaterale, regelbaserede orden er ved at blive ændret, og at nogle tidligere alliancer er begyndt at dukke op igen;

C. der henviser til, at selv om EU er den største internationale bistandsdonor, har det ikke opnået samme gennemslagskraft inden for offentligt diplomati og bør derfor forbedre sin synlighed inden for forebyggende diplomati rundt om i verden;

D. der henviser til, at Rådet har udpeget ni særlige EU-repræsentanter for forskellige konfliktregioner til at fungere som mæglere og fredsformidlere, men at deres initiativer

[1] EUT C 23 af 21.1 2021 s. 16.

og virkningerne af deres indsats ikke er synlige;

E. der henviser til, at EU stadig ikke har den nødvendige selvsikkerhed til at igangsætte mægling på områder af strategisk betydning;

F. der henviser til, at den russiske angrebskrig mod Ukraine illustrerer behovet for stærkere og mere ambitiøse, troværdige, strategiske og forenede EU-tiltag på den internationale scene og forstærker behovet for, at EU selvstændigt fastsætter sine egne strategiske mål og udvikler og anvender de kapabiliteter, der er nødvendige for at forfølge dem;

G. der henviser til, at sikkerheden i de østlige nabolande og på Vestbalkan i høj grad er truet af Ruslands invasion af Ukraine og muligheden for, at denne aggression breder sig til nabolandene; der henviser til, at destabiliseringen af vores umiddelbare nabolande truer stabiliteten, freden og sikkerheden i EU;

H. der henviser til, at den russiske angrebskrig mod Ukraine er en øjenåbner for EU, idet den udgør en umiddelbar trussel mod den europæiske og globale sikkerhedsorden og mod EU og dets medlemsstaters sikkerhed; der henviser til, at Ruslands invasion af Ukraine har sat fart i momentummet i retning af at opnå en geopolitisk omdefinering af EU's udenrigspolitik, herunder en genovervejelse af dets forebyggende diplomatiske værktøjskasse;

I. der henviser til, at den største hindring for EU's globale lederskab inden for forebyggende diplomati er medlemsstaternes manglende vilje til at give afkald på deres individuelle interesser i eksterne forbindelser for sammen at opbygge fælles kapacitet;

J. der henviser til, at det er nødvendigt at revurdere koordineringen mellem Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten), Parlamentet og medlemsstaterne med henblik på at levere resultater og iværksætte meningsfulde initiativer inden for forebyggende diplomati;

1. henstiller til Rådet, Kommissionen og næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik at:

   a) anerkende den stærke forbindelse mellem EU's interne og eksterne sikkerhed og lade dette afspejle sig i tilgangen til konfliktforebyggelse

   b) tilpasse EU's konfliktforebyggelsesværktøjer til konflikternes skiftende karakter, bl.a. som følge af klimaforandringer, fremkomsten af nye teknologier og fødevareknaphed

   c) anvende de midler, de har til rådighed, fuldt ud til at forebygge konflikter, tilpasse EU's forebyggelsesværktøjer til dets politiske dagsorden og fungere som vogter og hjælper under globale tragedier

   d) opfordre medlemsstaterne til at give afkald på deres individuelle interesser i eksterne forbindelser og sammen opbygge fælles kapacitet inden for konfliktforebyggelse og mægling

e) sikre komplementaritet på tværs af Parlamentets forebyggende diplomatiske foranstaltninger

Forståelse af den lokale og kulturelle kontekst

f) forbedre EU's forståelse af lokale, historiske, politiske, sociale og kulturelle sammenhænge og investere i at udvikle de nødvendige færdigheder blandt EU-Udenrigstjenestens personale, der arbejder med konfliktforebyggelse

g) skræddersy statsopbygningsbistand til den kulturelle, historiske og politiske kontekst i det relevante land, der modtager den, og løbende ajourføre den som reaktion på forholdene på stedet ved hjælp af en grundig og detaljeret politisk analyse med henblik på en fælles strategisk reaktion

EU's system for tidlig varsling af konflikter

h) sikre, at EU's system for tidlig varsling af konflikter er tilstrækkeligt proaktivt og baseret på fremadskuende og solide analyser af risikofaktorer

i) inddrage EU-delegationerne i lande og regioner, hvor der er risiko for konflikt, eller hvor de beskæftiger sig med fastlåste konflikter, tæt i at overvåge situationen på stedet og bidrage til EU's system for tidlig varsling af konflikter

j) vurdere de resultater, der er opnået med EU's system for tidlig varsling af konflikter, og foreslå justeringer for at gøre det mere effektivt

Særlige repræsentanters og særlige udsendinges rolle i forebyggende diplomati, deres ansvarlighed og overblik over deres resultater

k) tage højde for kulturel og historisk baggrund, når der udpeges særlige repræsentanter og udsendinge, for at undgå at skabe kontroverser i konfliktområder, hvis udnævnelsen kommer fra en medlemsstat med historiske bånd til den pågældende region

l) grundigt vurdere, hvilke initiativer EU's særlige repræsentanter og udsendinge har taget, og hvordan de bidrager til forebyggende diplomati

m) foretage regelmæssige og grundige vurderinger af EU's særlige repræsentanters og udsendinges ansvarlighed og føre tilsyn med de initiativer, de har igangsat

n) forbedre gennemsigtigheden og den parlamentariske kontrol med det arbejde, der udføres af EU's særlige repræsentanter og udsendinge, ved at give Parlamentet regelmæssige og detaljerede rapporter om deres aktiviteter og resultater

o) sikre, at udnævnelsen af EU's særlige repræsentanter, særlige udsendinge og ambassadører kun kan bekræftes efter en positiv bedømmelse fra Parlamentets Udenrigsudvalg

Indhøstede erfaringer fra EU-formidlet konfliktløsning og fastlåste konflikter

p) trække på erfaringerne fra EU's forspildte muligheder for at udføre forebyggende

diplomati og EU's resultater i Afrika, landene på Vestbalkan, Nagorno-Karabakh, Cypern, Nordirland, Afghanistan og Ukraine

q) fremover at forhindre en for tidlig indstilling af EU-missioner i konfliktområder som den i Mali, der efterlod et tomrum i landets sikkerhed, som blev udfyldt af Wagnergruppen

r) sikre en koordineret tilgang mellem EU og dets medlemsstater inden for konfliktforebyggelse i modsætning til, hvad der skete i Afghanistan, hvor de arbejdede parallelt i forskellige regioner

s) styrke EU's evne til nøje og løbende at analysere den politiske og sikkerhedsmæssige situation i kriseområder og tilpasse EU's reaktion til de skiftende realiteter på stedet

t) vurdere, hvad der manglede i EU's forebyggende diplomatiske indsats i Bosnien-Hercegovina for at undgå de stigende spændinger som følge af valglovsspørgsmål, gentagne tilfælde af opildnende retorik og separatistiske handlinger, som undergraver Daytonfredsaftalen

u) oprette en mekanisme til at kontrollere gennemførelsen af alle de aftaler, der hidtil er indgået mellem Serbien og Kosovo, og til regelmæssigt at aflægge rapport til Parlamentet for at sikre, at yderligere spændinger undgås, og for at sikre en mere effektiv mægling mellem parterne med henblik på at komme ud af det nuværende dødvande

v) sigte mod at fremlægge erfaringer fra mislykkede forebyggende diplomatiske bestræbelser i Nagorno-Karabakh med henblik på at undgå fremtidige eskaleringer som den, der fandt sted den 19. september 2023, og situationer svarende til den, der fandt sted under og efter krigen i 2020, hvor EU's passive holdning gav andre regionale aktører såsom Rusland, Iran og Tyrkiet mulighed for fortsat at gøre deres indflydelse gældende i regionen

Styrkelse af partnerskaber og international koordinering

w) styrke partnerskaber og koordinering med internationale, regionale og subregionale aktører såsom FN, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), Den Afrikanske Union og Sammenslutningen af Sydøstasiatiske Nationer

x) sikre en koordineret og dynamisk tilgang til tidlig varsling, konfliktforebyggelse og mægling mellem EU og andre internationale organisationer såsom FN og OSCE

y) gå videre med strukturerede informationsudvekslinger, fælles horisontafsøgning, strategisk fremsynethed og kønsorienterede konfliktanalyser for at sikre overensstemmelse mellem EU og dets partnere

z) sætte nationale aktører i stand til at fungere som nøgleaktører i effektiv forebyggelse

aa) anvende diplomatiske midler og multilaterale fredsplatforme til at styrke foregribende forbindelser, inden der opstår konflikter

ab) sikre, at EU indtager ledende stillinger i FN, der stemmer overens med størrelsen af dets bidrag til organisationen, som dækker 30 % af dets omkostninger og 33 % af udgifterne til FN's fredsbevarende missioner

Fra strategisk autonomi til forebyggende diplomati

ac) styrke EU's strategiske autonomi med henblik på at øge dets anseelse og geopolitiske indflydelse inden for konfliktforebyggelse

ad) styrke EU's evne til at tale med én stemme og agere som en ægte global aktør som reaktion på kriser

ae) arbejde hen imod at sikre, at EU påtager sig en fremtrædende lederposition inden for fredsskabelse og mægling rundt om i verden

af) vedtage en integreret tilgang til konfliktforebyggelse, der kombinerer humanitær bistand, udviklingsbistand, fredsopbygnings- og sikkerhedsbistand og diplomatisk engagement, og som fuldt ud adresserer alle aspekter af konflikten, herunder om nødvendigt i partnerskab med lokale og internationale partnere

ag) optrappe kommunikationsindsatsen for at sikre, at EU betragtes som en central aktør inden for forebyggende diplomati, og at dets handlinger og succeshistorier ikke undergraves af falske narrativer, som spredes eller gøres gældende af andre globale magter, der er til stede i konfliktområder

ah) bygge videre på eksisterende velfungerende samarbejdsmekanismer i EU, såsom civilbeskyttelsesmekanismen, for at gøre brug af medlemsstaternes ekspertise og undgå dobbeltindsatser og -ressourcer;

2. pålægger sin formand at sende denne henstilling til Rådet, Kommissionen og næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik.

BEGRUNDELSE

Den globale orden ændrer sig hurtigt, nye stormagter udfordrer traditionelle aktører, nye teknologier skaber nye udfordringer for den globale styring, magtdynamikkerne er stadig mere fragmenterede, og den regelbaserede verdensorden udfordres oftere. Med Ruslands ulovlige angrebskrig mod Ukraine truer en krig direkte sikkerheden på europæisk og globalt plan. Vi er også vidner til det højeste niveau af geopolitiske spændinger og den største konkurrence om magten siden den kolde krig.

Denne geopolitiske ustabilitet, stigningen i antallet af konflikter og den stærke forbindelse mellem ekstern og intern sikkerhed kræver, at EU intensiverer sin forebyggende diplomatiske indsats og tilpasser sin værktøjskasse til konflikternes skiftende karakter. På grund af ny teknologi bliver konflikter mere komplekse, dødbringende og sværere at løse. Det, vi har brug for, er derfor at forebygge konflikter, inden de opstår, og fokusere på at fastholde hårdtvundne fredsgevinster i områder, hvor der tidligere har været konflikter.

På grundlag af EU's forspildte muligheder og succeshistorier forelægger ordføreren en række henstillinger for Rådet, Kommissionen og HR/NF, som vil forstærke EU's forebyggende diplomatiske værktøjskasse og gøre EU til den globale aktør inden for forebyggende diplomati, som det kan og bør være.

Henstillingerne fokuserer på seks hovedområder, hvor der bør opnås forbedringer af EU's forebyggende diplomatiske arsenal:

1. Forståelse af den lokale og kulturelle kontekst

2. EU's system for tidlig varsling af konflikter

3. EU's særlige repræsentanters og særlige udsendinges rolle i forebyggende diplomati, deres ansvarlighed og overblik over deres resultater

4. Indhøstede erfaringer fra EU-formidlet konfliktløsning og fastlåste konflikter

5. Styrkelse af partnerskaber og international koordinering

6. Fra strategisk autonomi til forebyggende diplomati.

Hvad angår den lokale og kulturelle kontekst bør EU udvikle forebyggende diplomatiske værktøjer og statsopbygningsbistand, der er skræddersyet til landets kulturelle, historiske og politiske kontekst. Det bør omhyggeligt udvælge sine udsendinge og repræsentanter i konflikt- og postkonfliktregioner for at undgå at skabe kontroverser i forbindelse med udnævnelser fra medlemsstater med en historisk fortid i disse lande eller regioner.

Når det drejer sig om EU's system for tidlig varsling af konflikter, henstiller ordføreren, at det sikres, at systemet er tilstrækkeligt proaktivt og baseret på fremadskuende og solide analyser af risikofaktorer. Hun opfordrer også til en regelmæssig vurdering af resultaterne af dette system for at gøre det mere effektivt i fremtiden.

EU's særlige repræsentanter og udsendinge bør spille en central rolle i EU's forebyggende diplomatiske indsats. Selv om de udpeges til at fremme EU's politikker og interesser og

fungere som mæglere i kriseramte regioner og lande, er virkningerne af deres arbejde og de initiativer, de iværksætter, ikke synlige og ikke underlagt parlamentarisk kontrol. Når det drejer sig om deres udnævnelse, bør Rådet og EU-Udenrigstjenesten overveje den mulighed at udpege mere genkendelige politikere til disse stillinger for at matche de politiske sværvægtere, der ofte udpeges af andre globale aktører, til lignende konfliktramte regioner.

I lyset af erfaringerne fra EU's mæglede konfliktløsning og fastlåste konflikter, navnlig i Afrika, Vestbalkan, Nagorno-Karabakh, Cypern, Nordirland, Afghanistan og Ukraine, anbefaler ordføreren, at EU's fremtidige forebyggende diplomatiske tiltag tager de forspildte muligheder med i betragtning og forhindrer lignende situationer i fremtiden. EU bør navnlig omhyggeligt og løbende vurdere og analysere risikofaktorerne og tilpasse sine foranstaltninger i konfliktområder for at forhindre, at der opstår et politisk tomrum, som kan udfyldes af aktører, der måske ikke handler i det pågældende lands eller den pågældende regions interesse, eller at der spredes falske narrativer.

Partnerskaber og international koordinering er afgørende for et vellykket forebyggende diplomati, og EU bør fortsat styrke sine partnerskaber med internationale, regionale og subregionale aktører såsom FN, OSCE, Den Afrikanske Union og ASEAN, herunder hvad angår tidlig varsling, konfliktforebyggelse og mægling. En integreret tilgang, der kombinerer humanitær bistand, udvikling, fredsopbygning, sikkerhedsbistand og diplomatisk engagement i samarbejde med partnere, vil være mere helhedsorienteret og give mere gunstige resultater inden for forebyggende diplomati.

Sidst, men ikke mindst, bør EU øge sin strategiske autonomi for at blive betragtet som en stærk aktør inden for forebyggende diplomati. Dette kan opnås, hvis EU taler med én stemme, og indsatsen på stedet bringes på linje mellem EU og dets medlemsstater, så man bevæger sig væk fra individuelle interesser. På grundlag af tidligere erfaringer med fælles EU-mekanismer såsom EU-civilbeskyttelsesmekanismen eller EU's fredsbevarende missioner kan EU anlægge en lignende tilgang, når det udvikler en integreret og paneuropæisk tilgang til forebyggende diplomatiske missioner. Det er også stadig vigtigt at formidle EU's resultater og succeshistorier bedre. Selv om EU er den største donor af udviklingsbistand i verden, er resultatet af denne betydelige investering i det offentlige diplomati ubetydeligt og underkendes endda ofte af falske narrativer fra andre stormagter, der er til stede i udviklingslandene.

Alle disse henstillinger bør bringe EU et skridt tættere på at blive en førende aktør inden for konfliktforebyggelse og -løsning på verdensplan. Ved at forene kræfterne vil EU og dets medlemsstater være i stand til at overvinde de faldgruber, de er stødt på i nogle af de tidligere EU-formidlede indsatser, og vil skabe en mere vellykket interventionistisk tilgang.