**Parlamento Europeo**
2019-2024

*Comisión de Asuntos Exteriores*

**2023/2050(INI)**

5.10.2023

# PROYECTO DE INFORME

sobre la Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo, a la Comisión y al vicepresidente de la Comisión/alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre el papel de la diplomacia preventiva en la lucha contra los conflictos enquistados en todo el mundo: oportunidad perdida o cambio para el futuro
(2023/2050(INI))

Comisión de Asuntos Exteriores

Ponente: Željana Zovko

# ÍNDICE

**Página**

PROYECTO DE RECOMENDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO .....3

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .....8

# PROYECTO DE RECOMENDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

**al Consejo, a la Comisión y al vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre el papel de la diplomacia preventiva en el tratamiento de conflictos enquistados en todo el mundo: ¿oportunidad perdida o cambio para el futuro?**
**(2023/2050(INI))**

*El Parlamento Europeo*,

– Vistos el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

– Vista la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, de 28 de junio de 2016,

– Visto el plan de acción sobre la «Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa - Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales», aprobado por el Consejo el 21 de marzo de 2022 y refrendado por el Consejo Europeo el 25 de marzo de 2022,

– Visto el nuevo concepto de mediación de la UE para la paz del Consejo, de 7 de diciembre de 2020,

– Vista la Nueva Agenda de Paz de las Naciones Unidas, de 20 de julio de 2023,

– Vista su Resolución, de 12 de marzo de 2019, sobre la creación de capacidad de la Unión en materia de prevención de conflictos y mediación[1],

– Visto el artículo 118 de su Reglamento interno,

– Visto el informe de la Comisión de Asuntos Exteriores (XXXXX),

A. Considerando que un contexto geopolítico cambiante derivado de potencias emergentes a los que se enfrentan los agentes tradicionales, los ataques al sistema multilateral, las tecnologías emergentes, el cambio climático, las cuestiones de seguridad alimentaria y la migración son algunos de los factores que contribuyen a la propagación de conflictos por todo el mundo;

B. Considerando que se está remodelando el orden multilateral basado en normas y que algunas antiguas alianzas están empezando a resurgir;

C. Considerando que, aunque la Unión es el mayor donante de ayuda internacional, no ha logrado el mismo impacto en el ámbito de la diplomacia pública y, por lo tanto, debe mejorar su visibilidad en el ámbito de la diplomacia preventiva en todo el mundo;

[1] DO C 23 de 21.1.2021, p. 16.

D. Considerando que el Consejo ha nombrado nueve representantes especiales de la Unión para diferentes regiones en conflicto para que actúen como mediadores y facilitadores de la paz, pero que sus iniciativas y los efectos de sus acciones no son visibles;

E. Considerando que la Unión sigue sin tener la confianza necesaria para iniciar la mediación en ámbitos de importancia estratégica;

F. Considerando que la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania pone de relieve la necesidad de una acción de la Unión más fuerte, ambiciosa, creíble, estratégica y unificada en la escena mundial, y acentúa la necesidad de que la Unión establezca de manera autónoma sus propios objetivos estratégicos y desarrolle y despliegue las capacidades para conseguirlos;

G. Considerando que la seguridad en la vecindad oriental y en los Balcanes Occidentales se ve gravemente amenazada por la invasión rusa de Ucrania y la posibilidad de que esta agresión se extienda a los países vecinos; que la desestabilización de nuestros vecinos inmediatos amenaza la estabilidad, la paz y la seguridad de la Unión;

H. Considerando que la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania es una llamada de atención para la Unión, y representa una amenaza inmediata para la arquitectura de seguridad europea y mundial y para la seguridad de la Unión y sus Estados miembros; que la invasión rusa de Ucrania ha estimulado el impulso para lograr una redefinición geopolítica de la política exterior de la Unión, incluido un reexamen de su conjunto de instrumentos de diplomacia preventiva;

I. Considerando que el principal obstáculo para el liderazgo mundial de la Unión en materia de diplomacia preventiva es la falta de voluntad de los Estados miembros para alejarse de sus intereses individuales en las relaciones exteriores con el fin de desarrollar conjuntamente capacidades conjuntas;

J. Considerando que la coordinación entre el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el Parlamento y los Estados miembros debe reevaluarse para obtener resultados y poner en marcha iniciativas significativas en materia de diplomacia preventiva;

1. Recomienda que el Consejo, la Comisión y el vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad:

   a) reconozcan el estrecho vínculo entre la seguridad interior y exterior de la Unión y lo reflejen a la hora de abordar la prevención de conflictos;

   b) adapten los instrumentos de prevención de conflictos de la Unión a la naturaleza cambiante de los conflictos, también como consecuencia del cambio climático, el auge de las nuevas tecnologías y la escasez de alimentos;

   c) utilicen plenamente los medios a su disposición para prevenir conflictos, adaptar los instrumentos de prevención de la Unión a su agenda política y actuar en funciones durante tragedias mundiales;

d) pidan a los Estados miembros que se alejen de sus intereses individuales en las relaciones exteriores y desarrollen conjuntamente capacidades conjuntas en materia de prevención de conflictos y mediación;

e) garanticen la complementariedad entre las acciones diplomáticas preventivas del Parlamento;

***Comprensión del contexto local y cultural***

f) mejoren la comprensión por parte de la Unión de los contextos locales, históricos, políticos, sociales y culturales e inviertan en el cultivo de las capacidades necesarias entre el personal del SEAE que trabaja en la prevención de conflictos;

g) adapten la ayuda a la construcción del Estado al contexto cultural, histórico y político del país de que se trate que la recibe y la actualicen continuamente en respuesta a las condiciones sobre el terreno mediante un análisis político riguroso y detallado para una respuesta estratégica común;

***Sistema de Alerta Rápida de Conflictos de la UE***

h) garanticen que el Sistema de Alerta Rápida de Conflictos de la UE sea suficientemente proactivo y se base en un análisis prospectivo y sólido de los factores de riesgo;

i) asocien estrechamente a las delegaciones de la Unión en países y regiones en riesgo de conflicto o que se enfrenten a conflictos enquistados a la hora de supervisar la situación sobre el terreno y contribuir al Sistema de Alerta Rápida de Conflictos de la UE;

j) evalúen los resultados obtenidos por el Sistema de Alerta Rápida de Conflictos de la UE y propongan ajustes para hacerlo más eficaz;

***Función de los representantes especiales y los enviados especiales de la UE en la diplomacia preventiva, rendición de cuentas y compendio de sus resultados***

k) tengan en cuenta los antecedentes culturales e históricos a la hora de designar representantes especiales y enviados con el fin de evitar controversias en las regiones en conflicto en caso de que el nombramiento proceda de un Estado miembro con vínculos históricos con la región de que se trate;

l) evalúen exhaustivamente qué iniciativas han emprendido los representantes especiales y los enviados de la Unión y cómo contribuyen a la diplomacia preventiva;

m) proporcionen evaluaciones periódicas y exhaustivas sobre la rendición de cuentas de los representantes especiales y los enviados de la Unión y supervisen las iniciativas que han emprendido;

n) mejoren la transparencia y el control parlamentario de la labor de los representantes especiales y los enviados de la Unión facilitando al Parlamento informes periódicos y detallados sobre sus actividades y logros;

o) garanticen que el nombramiento de los representantes especiales de la Unión, los enviados de la Unión y los embajadores de la Unión solo pueda confirmarse tras una evaluación positiva de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento;

***Lecciones aprendidas de la resolución de conflictos con mediación de la Unión y de conflictos enquistados***

p) aprovechen las lecciones aprendidas de las oportunidades perdidas de la Unión para la diplomacia preventiva y sus logros en África, los Balcanes Occidentales, Nagorno Karabaj, Chipre, Irlanda del Norte, Afganistán y Ucrania;

q) eviten, en el futuro, la suspensión prematura de las misiones de la Unión en regiones en conflicto, como la de Mali, que dejó un vacío en la seguridad del país que cubrió el Grupo Wagner;

r) garanticen un enfoque coordinado entre la Unión y sus Estados miembros en materia de prevención de conflictos, frente a lo ocurrido en Afganistán, donde trabajaban en paralelo en diferentes regiones;

s) refuercen la capacidad de la Unión para analizar rigurosa y continuamente la situación política y de seguridad en las regiones en crisis y adapten la respuesta de la Unión a las realidades cambiantes sobre el terreno;

t) evalúen lo que faltaba en los esfuerzos de diplomacia preventiva de la Unión en Bosnia y Herzegovina para evitar las crecientes tensiones debidas a cuestiones relacionadas con la legislación electoral, la retórica incendiaria recurrente y los actos secesionistas, que están socavando el Acuerdo de Paz de Dayton;

u) establezcan un mecanismo para verificar la aplicación de todos los acuerdos alcanzados hasta la fecha entre Serbia y Kosovo e informen periódicamente al Parlamento con el fin de evitar nuevas tensiones y ofrecer una mediación más eficaz entre las partes, con el objetivo de superar el estancamiento actual;

v) aspiren a extraer las lecciones aprendidas de los fallidos esfuerzos de diplomacia preventiva en Nagorno Karabaj con el fin de evitar futuras escaladas como la que se produjo el 19 de septiembre de 2023 y situaciones similares a la que se produjo durante y después de la guerra de 2020, cuando la posición pasiva de la Unión brindó a otros agentes regionales, como Rusia, Irán y Turquía, la oportunidad de seguir ejerciendo su influencia en la región;

***Fortalecimiento de las asociaciones y la coordinación internacional***

w) refuercen las asociaciones y la coordinación con actores internacionales, regionales y subregionales, como las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental;

x) garanticen un enfoque coordinado y dinámico de la alerta temprana, la prevención de conflictos y la mediación entre la Unión y otras organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y la OSCE;

y) prosigan los intercambios estructurados de información, la exploración prospectiva conjunta, la previsión estratégica y los análisis con perspectiva de género de los conflictos para garantizar la armonización entre la Unión y sus socios;

z) capaciten a los actores nacionales para que se conviertan en agentes clave en una prevención eficaz;

aa) utilicen medios diplomáticos y plataformas multilaterales para la paz a fin de reforzar las relaciones previas antes de que surjan conflictos;

ab) garanticen que la Unión asuma posiciones de liderazgo en las Naciones Unidas, de manera proporcional al volumen de sus contribuciones a la organización, que cubren el 30 % de sus costes y el 33 % de los gastos de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;

***De la autonomía estratégica a la diplomacia preventiva***

ac) potencien la autonomía estratégica de la Unión con el fin de mejorar su posición y su influencia geopolítica en la prevención de conflictos;

ad) refuercen la capacidad de la Unión para hablar con una sola voz y responder como un verdadero actor mundial en situaciones de crisis;

ae) trabajen para garantizar que la Unión asuma una posición destacada de liderazgo en actuaciones de establecimiento de la paz y mediación en todo el mundo;

af) adopten un enfoque integrado de la prevención de conflictos que combine la ayuda humanitaria, al desarrollo, a la consolidación de la paz y a la seguridad con la actividad diplomática, abordando plenamente todos los aspectos del conflicto, también en asociación con interlocutores locales e internacionales en caso necesario;

ag) intensifiquen los esfuerzos de comunicación para garantizar que la Unión sea considerada un interlocutor clave en la diplomacia preventiva y que sus acciones y éxitos no se vean socavados por discursos falsos difundidos o reivindicados por otras potencias mundiales presentes en regiones en conflicto;

ah) tomen como punto de partida los mecanismos de cooperación existentes en la Unión y que funcionan correctamente, como el Mecanismo de Protección Civil, para aprovechar los conocimientos especializados de los Estados miembros y evitar la duplicación de esfuerzos y recursos;

2. Encarga a su presidenta que transmita la presente Recomendación al Consejo, a la Comisión y al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El orden mundial está cambiando con rapidez: potencias emergentes confrontan a los actores tradicionales, las nuevas tecnologías plantean nuevos retos para la gobernanza mundial, las dinámicas de poder están cada vez más fragmentadas y el orden internacional basado en normas se ve cuestionado cada vez con mayor frecuencia. Con la guerra de agresión ilegal de Rusia contra Ucrania, nos encontramos con una guerra que amenaza directamente la seguridad europea y mundial. Estamos asistiendo también al mayor nivel de tensión geopolítica y competencia entre grandes potencias desde la era de la Guerra Fría.

Esta inestabilidad geopolítica, el aumento del número de conflictos y la fuerte conexión entre la seguridad exterior e interior exigen a la Unión intensificar sus esfuerzos de diplomacia preventiva y adaptar su «caja de herramientas» a la naturaleza cambiante de los conflictos. Debido a las nuevas tecnologías, los conflictos son cada vez más complejos, más mortíferos y más difíciles de resolver. Lo que necesitamos, por tanto, es prevenir los conflictos antes de que surjan y centrarnos en mantener los beneficios que ha traído consigo la paz en aquellas zonas en las que había previamente conflictos y que han logrado superarlos con gran dificultad.

Sobre la base de las oportunidades perdidas y los éxitos de la Unión, la ponente presenta una serie de recomendaciones al Consejo, a la Comisión y al AR/VP, que ampliarían la «caja de herramientas» de la diplomacia preventiva de la Unión y convertirían a esta en el actor mundial de la diplomacia preventiva que puede y debe ser.

Las recomendaciones se centran en seis áreas principales del arsenal de diplomacia preventiva de la Unión en las que es preciso introducir mejoras:

1. Comprensión del contexto local y cultural
2. Sistema de Alerta Rápida de Conflictos de la UE
3. Función de los representantes especiales y los enviados especiales de la UE en la diplomacia preventiva, rendición de cuentas y compendio de sus resultados
4. Lecciones aprendidas de la resolución de conflictos con mediación de la Unión y de conflictos enquistados
5. Fortalecimiento de las asociaciones y la coordinación internacional
6. De la autonomía estratégica a la diplomacia preventiva

En lo que se refiere al contexto local y cultural, la Unión debe desarrollar instrumentos de diplomacia preventiva y de ayuda a la construcción del Estado adaptados al contexto cultural, histórico y político del país. Debe seleccionar cuidadosamente a sus enviados y representantes en las regiones en conflicto y posconflicto, a fin de evitar controversias en torno a nombramientos procedentes de Estados miembros que tienen un pasado histórico en estos países o regiones.

En lo que respecta al Sistema de Alerta Rápida de Conflictos de la Unión, la ponente recomienda garantizar que sea suficientemente proactivo y se base en un análisis continuo, prospectivo y sólido de los factores de riesgo. También pide una evaluación periódica de los resultados de este sistema para hacer que sea más eficaz en el futuro.

Los representantes especiales y los enviados de la Unión deben desempeñar un papel clave en los esfuerzos de diplomacia preventiva de esta. Aunque están designados para promover las políticas y los intereses de la Unión y para actuar como mediadores en regiones y países convulsos, los resultados de su trabajo y las iniciativas que emprenden no son visibles y no están sujetos a control parlamentario. En lo que respecta a su nombramiento, el Consejo y el SEAE deberían reflexionar sobre la posibilidad de nombrar a políticos más reconocibles para estos puestos, con el fin de estar a la par de figuras de mucho peso designadas a menudo por otros actores mundiales en regiones convulsas similares.

Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de la resolución de conflictos con mediación de la Unión y de conflictos enquistados, en particular en África, los Balcanes Occidentales, Nagorno Karabaj, Chipre, Irlanda del Norte, Afganistán y Ucrania, la ponente recomienda que las futuras acciones de diplomacia preventiva de la Unión tengan en cuenta las oportunidades perdidas y eviten situaciones similares en el futuro. En particular, la Unión debe evaluar y analizar minuciosa y continuadamente los factores de riesgo y adaptar sus acciones en las regiones en conflicto con el fin de evitar la creación de un vacío político que podrían ocupar actores que quizás no quieran lo mejor para el país o región en cuestión, o la difusión de discursos falsos.

Las asociaciones y la coordinación internacional son fundamentales para el éxito de la diplomacia preventiva y la Unión debe seguir reforzando sus asociaciones con actores internacionales, regionales y subregionales, como las Naciones Unidas, la OSCE, la Unión Africana y la ASEAN, en particular en lo que se refiere a la alerta temprana, la prevención de conflictos y la mediación. Un enfoque integrado, que combine la ayuda humanitaria, el desarrollo, la consolidación de la paz, la asistencia en materia de seguridad y la actividad diplomática, en coordinación con los interlocutores, sería más completo y produciría resultados más favorables en diplomacia preventiva.

Por último, y sin que sea por ello menos importante, la Unión debe reforzar su autonomía estratégica para ser considerada un actor fuerte en la diplomacia preventiva. Se puede conseguir si la Unión habla con una sola voz y si su actuación en el terreno está en sintonía con la de sus Estados miembros y se dejan de lado los intereses particulares. Sobre la base de la experiencia adquirida con los mecanismos conjuntos de la Unión, como su mecanismo de protección civil o sus misiones de mantenimiento de la paz, la Unión puede adoptar un enfoque similar a la hora de desarrollar un enfoque integrado y paneuropeo en sus misiones de diplomacia preventiva. También sigue siendo importante comunicar mejor los logros y los éxitos de la Unión. Aunque es el mayor donante de ayuda al desarrollo del mundo, los resultados de esta importante inversión en el ámbito de la diplomacia pública son insignificantes e incluso a menudo quedan invalidados por discursos falsos presentados por otras grandes potencias presentes en los países en desarrollo.

Todas estas recomendaciones deberían ser un paso más para que la Unión pueda convertirse en un actor destacado en la prevención y resolución de conflictos en todo el mundo. Aunando fuerzas, la Unión y sus Estados miembros podrían superar los escollos que se han encontrado en algunas ocasiones anteriores cuando la Unión ha actuado de mediadora y generarían un enfoque intervencionista más eficaz.