Parlamento europeo
2019-2024

Commissione per gli affari esteri

2023/2050(INI)

5.10.2023

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio, alla Commissione e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza concernente il ruolo della diplomazia preventiva nell'affrontare i conflitti congelati nel mondo: un'occasione mancata o un cambiamento per il futuro
(2023/2050(INI))

Commissione per gli affari esteri

Relatrice: Željana Zovko

INDICE

Pagina

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE.....8

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

al Consiglio, alla Commissione e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza concernente il ruolo della diplomazia preventiva nell'affrontare i conflitti congelati nel mondo: un'occasione mancata o un cambiamento per il futuro
(2023/2050(INI))

Il Parlamento europeo,

– visti il trattato sull'Unione europea e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

– vista la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea del 28 giugno 2016,

– visto il piano d'azione "Bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali", approvato dal Consiglio il 21 marzo 2022 e dal Consiglio europeo il 25 marzo 2022,

– visto il concetto del Consiglio sulla mediazione di pace dell'UE del 7 dicembre 2020,

– vista la nuova agenda per la pace delle Nazioni Unite del 20 luglio 2023,

– vista la sua risoluzione del 12 marzo 2019 sul tema Costruire una capacità dell'Unione in materia di prevenzione dei conflitti e di mediazione[1],

– visto l'articolo 118 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per gli affari esteri (XXXXX),

A. considerando che tra i fattori che contribuiscono alla diffusione dei conflitti in tutto il mondo figurano un contesto geopolitico in cambiamento dove le potenze emergenti si confrontano con gli attori tradizionali, gli attacchi al sistema multilaterale, le tecnologie emergenti, i cambiamenti climatici, le questioni di sicurezza alimentare e le migrazioni;

B. considerando che l'ordine multilaterale basato su regole è in fase di ridefinizione e che alcune ex alleanze stanno iniziando a riemergere;

C. considerando che, pur essendo il principale donatore internazionale di aiuti, l'UE non ha ottenuto lo stesso impatto nella sfera della diplomazia pubblica e dovrebbe pertanto migliorare la sua visibilità nell'ambito della diplomazia preventiva in tutto il mondo;

D. considerando che il Consiglio ha nominato nove rappresentanti speciali dell'UE per diverse regioni di conflitto affinché agiscano come mediatori e facilitatori della pace, ma che le loro iniziative e gli effetti delle loro azioni non sono visibili;

[1] GU L 23 del 21.1.2021, pag. 16.

E. considerando che l'UE non ha ancora la fiducia necessaria per avviare una mediazione in ambiti di importanza strategica;

F. considerando che la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina evidenzia la necessità di un'azione dell'UE più forte e più ambiziosa, credibile, strategica e unitaria sulla scena mondiale e accentua la necessità che l'UE sia in grado di fissare in modo autonomo i propri obiettivi strategici e sviluppare e utilizzare le capacità necessarie per perseguirli;

G. considerando che la sicurezza nel vicinato orientale e nei Balcani occidentali è fortemente minacciata dall'invasione russa dell'Ucraina e dalla possibilità che tale aggressione si propaghi nei paesi vicini; che la destabilizzazione del nostro immediato vicinato costituisce una minaccia per la stabilità, la pace e la sicurezza dell'UE;

H. considerando che la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina rappresenta un campanello d'allarme per l'UE poiché costituisce una minaccia immediata per l'assetto di sicurezza europeo e globale e per la sicurezza dell'UE e dei suoi Stati membri; che l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha stimolato lo slancio verso una ridefinizione geopolitica della politica estera dell'UE, compreso un riesame del suo pacchetto di strumenti della diplomazia preventiva;

I. considerando che il principale ostacolo alla leadership globale dell'UE nella diplomazia preventiva è la mancanza di volontà da parte degli Stati membri di allontanarsi dai loro interessi individuali nelle relazioni esterne al fine di sviluppare insieme capacità comuni;

J. considerando che il coordinamento tra il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), il Parlamento e gli Stati membri deve essere riesaminato al fine di ottenere risultati e avviare iniziative significative nella diplomazia preventiva;

1. raccomanda al Consiglio, alla Commissione e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza di:

   a) riconoscere il forte legame tra sicurezza interna ed esterna dell'UE e tenerne conto nel trattare la prevenzione dei conflitti;

   b) adattare gli strumenti di prevenzione dei conflitti dell'UE alla natura mutevole dei conflitti, anche come conseguenza dei cambiamenti climatici, dell'aumento delle nuove tecnologie e della scarsità alimentare;

   c) utilizzare appieno i mezzi a loro disposizione per prevenire i conflitti, allineare gli strumenti di prevenzione dell'UE alla sua agenda politica e agire da custode durante le tragedie globali;

   d) invitare gli Stati membri ad allontanarsi dai loro interessi individuali nelle relazioni esterne e a sviluppare insieme capacità comuni in materia di prevenzione dei conflitti e mediazione;

   e) garantire la complementarità tra le azioni diplomatiche preventive del Parlamento;

Comprensione del contesto locale e culturale

f) migliorare la comprensione da parte dell'UE dei contesti locale, storico, politico, sociale e culturale e investire nel coltivare le competenze necessarie tra il personale del SEAE che si occupa di prevenzione dei conflitti;

g) adattare l'assistenza per il consolidamento dello Stato al contesto culturale, storico e politico del paese interessato che la riceve e aggiornarla costantemente in risposta alle condizioni sul campo attraverso un'analisi politica rigorosa e dettagliata per una risposta strategica comune;

Sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE

h) garantire che il sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE sia sufficientemente proattivo e basato su un'analisi lungimirante e solida dei fattori di rischio;

i) coinvolgere strettamente le delegazioni dell'UE nei paesi e nelle regioni a rischio di conflitto o in fase di conflitto congelato nel monitoraggio della situazione sul campo e nel contribuire al sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE;

j) valutare i risultati conseguiti dal sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE e proporre adeguamenti per renderlo più efficace;

Ruolo dei rappresentanti speciali e degli inviati speciali nella diplomazia preventiva, loro responsabilità e panoramica dei risultati conseguiti

k) tenere conto del contesto culturale e storico nella nomina dei rappresentanti e degli inviati speciali al fine di evitare di innescare controversie nelle regioni di conflitto qualora la nomina provenga da uno Stato membro con legami storici con la regione interessata;

l) valutare attentamente le iniziative intraprese dai rappresentanti e dagli inviati speciali dell'UE e il modo in cui contribuiscono alla diplomazia preventiva;

m) fornire valutazioni periodiche e approfondite sulla responsabilità dei rappresentanti e degli inviati speciali dell'UE e valutare le iniziative intraprese;

n) migliorare la trasparenza e il controllo parlamentare del lavoro dei rappresentanti e degli inviati speciali dell'UE fornendo al Parlamento relazioni periodiche e dettagliate sulle loro attività e sui loro risultati;

o) garantire che la nomina dei rappresentanti speciali dell'UE, degli inviati speciali dell'UE e degli ambasciatori dell'UE possa essere confermata solo dopo la valutazione positiva da parte della commissione per gli affari esteri del Parlamento;

Insegnamenti tratti dalla risoluzione dei conflitti mediata dall'UE e dai conflitti congelati

p) trarre insegnamenti dalle occasioni perse di diplomazia preventiva dell'UE e dai risultati conseguiti in Africa, Balcani occidentali, Nagorno-Karabakh, Cipro,

Irlanda del Nord, Afghanistan e Ucraina;

q) prevenire, in futuro, la sospensione prematura delle missioni dell'UE nelle regioni di conflitto, come quella in Mali, che ha lasciato un vuoto nella sicurezza del paese che è stato colmato dal gruppo Wagner;

r) garantire un approccio coordinato tra l'UE e i suoi Stati membri nella prevenzione dei conflitti, diversamente da quanto accaduto in Afghanistan dove operavano in parallelo in diverse regioni;

s) rafforzare la capacità dell'UE di analizzare in modo rigoroso e continuo la situazione politica e di sicurezza nelle regioni in crisi e adattare la risposta dell'UE alle mutevoli realtà sul campo;

t) valutare cosa è mancato negli sforzi di diplomazia preventiva dell'UE in Bosnia-Erzegovina per evitare le crescenti tensioni dovute alla legge elettorale, alla retorica incendiaria ricorrente e agli atti secessionisti, che stanno compromettendo l'accordo di pace di Dayton;

u) istituire un meccanismo per verificare l'attuazione di tutti gli accordi raggiunti finora tra Serbia e Kosovo e riferire periodicamente al Parlamento al fine di garantire che siano evitate ulteriori tensioni e fornire una mediazione più efficace tra le parti, con l'obiettivo di superare l'attuale situazione di stallo;

v) prefiggersi di trarre insegnamenti dal fallimento degli sforzi di diplomazia preventiva nel Nagorno-Karabakh al fine di evitare una futura escalation come quella avvenuta il 19 settembre 2023 e situazioni analoghe a quella verificatasi durante e dopo la guerra del 2020, quando la posizione passiva dell'UE ha dato ad altri attori regionali, come la Russia, l'Iran e la Turchia, l'opportunità di continuare a esercitare la loro influenza nella regione;

Rafforzamento dei partenariati e del coordinamento internazionale

w) rafforzare i partenariati e il coordinamento con gli attori internazionali, regionali e subregionali, quali le Nazioni Unite, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), l'Unione africana e l'Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico;

x) garantire un approccio coordinato e dinamico in materia di allerta rapida, prevenzione dei conflitti e mediazione tra l'UE e altre organizzazioni internazionali, quali le Nazioni Unite e l'OSCE;

y) perseguire scambi strutturati di informazioni, analisi congiunte delle prospettive, attività di previsione strategica e analisi dei conflitti attente alla dimensione di genere per garantire l'allineamento tra l'UE e i suoi partner;

z) responsabilizzare gli attori nazionali affinché fungano da attori chiave per una prevenzione efficace;

aa) utilizzare mezzi diplomatici e piattaforme multilaterali per la pace per rafforzare

le relazioni preventive prima che sorgano conflitti;

ab) garantire che l'UE assuma posizioni di primo piano in seno alle Nazioni Unite, in misura proporzionale all'entità dei suoi contributi all'organizzazione, che coprono il 30 % dei suoi costi e il 33 % delle spese per le sue missioni di mantenimento della pace;

Dall'autonomia strategica alla diplomazia preventiva

ac) consolidare l'autonomia strategica dell'UE al fine di aumentare la sua autorevolezza e la sua influenza geopolitica nella prevenzione dei conflitti;

ad) rafforzare la capacità dell'UE di parlare con una sola voce e di agire come un vero attore globale in risposta alle crisi;

ae) adoperarsi per garantire che l'UE assuma una posizione di leadership di spicco nella costruzione della pace e nella mediazione in tutto il mondo;

af) adottare un approccio integrato alla prevenzione dei conflitti che combini l'assistenza umanitaria e in materia di sviluppo, costruzione della pace e sicurezza, come anche l'impegno diplomatico, affrontando pienamente tutti gli aspetti dei conflitti, anche in collaborazione con i partner locali e internazionali, se necessario;

ag) intensificare gli sforzi di comunicazione per garantire che l'UE sia vista come un attore chiave nella diplomazia preventiva e che le sue azioni e le sue storie di successo non siano compromesse da false narrazioni diffuse o rivendicate da altre potenze globali presenti nelle regioni di conflitto;

ah) fare leva sui meccanismi di cooperazione efficaci esistenti nell'UE, come il meccanismo di protezione civile, al fine di avvalersi delle competenze degli Stati membri ed evitare la duplicazione degli sforzi e delle risorse;

2. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente raccomandazione al Consiglio, alla Commissione e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

MOTIVAZIONE

L'ordine mondiale è in rapido cambiamento, le potenze emergenti si confrontano con gli attori tradizionali, le nuove tecnologie pongono nuove sfide per la governance globale, le dinamiche di potere sono sempre più frammentate e l'ordine internazionale basato su regole è messo in discussione sempre più spesso. La guerra di aggressione illegale della Russia contro l'Ucraina ha scatenato un conflitto che minaccia direttamente la sicurezza europea e mondiale. Stiamo inoltre assistendo al più alto livello di tensioni geopolitiche e concorrenza tra grandi potenze dall'epoca della guerra fredda.

Questa instabilità geopolitica, l'aumento del numero di conflitti e il forte legame tra la sicurezza esterna e interna impongono all'UE di intensificare gli sforzi di diplomazia preventiva e adattare il suo pacchetto di strumenti alla natura mutevole dei conflitti. A causa delle nuove tecnologie, i conflitti stanno diventando più complessi, letali e difficili da risolvere. È quindi necessario prevenirli prima che sorgano e concentrarsi sul sostegno ai risultati di pace ottenuti con fatica nelle zone precedentemente interessate da conflitti.

Sulla base delle opportunità mancate e delle storie di successo dell'UE, la relatrice presenta una serie di raccomandazioni al Consiglio, alla Commissione e all'AR/VP, che amplierebbero il pacchetto di strumenti della diplomazia preventiva dell'UE e farebbero di quest'ultima l'attore globale della diplomazia preventiva che può e dovrebbe essere.

Le raccomandazioni si concentrano su sei aree principali in cui dovrebbero essere conseguiti miglioramenti nell'arsenale della diplomazia preventiva dell'UE:

1. Comprensione del contesto locale e culturale
2. Sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE
3. Ruolo dei rappresentanti e degli inviati speciali dell'UE nella diplomazia preventiva, loro responsabilità e panoramica dei loro risultati
4. Insegnamenti tratti dalla risoluzione dei conflitti mediata dall'UE e dai conflitti congelati
5. Rafforzamento dei partenariati e del coordinamento internazionale
6. Dall'autonomia strategica alla diplomazia preventiva

Per quanto riguarda il contesto locale e culturale, l'UE dovrebbe sviluppare strumenti di diplomazia preventiva e assistenza per il consolidamento dello Stato adeguati al contesto culturale, storico e politico del paese. L'Unione dovrebbe selezionare attentamente i propri inviati e rappresentanti nelle regioni in situazioni di conflitto e post-conflitto al fine di evitare di alimentare controversie legate alle nomine di persone provenienti da Stati membri con precedenti storici in tali paesi o regioni.

La relatrice raccomanda di garantire che il sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE sia sufficientemente proattivo e basato su un'analisi continua, lungimirante e solida dei fattori di rischio. Chiede inoltre una valutazione periodica dei risultati di tale sistema al fine di renderlo più efficace in futuro.

I rappresentanti e gli inviati speciali dell'UE dovrebbero svolgere un ruolo chiave nell'ambito degli sforzi di diplomazia preventiva dell'UE. Pur essendo nominati per promuovere le politiche e gli interessi dell'UE e per fungere da mediatori nelle regioni e nei paesi in difficoltà, gli effetti del loro lavoro e delle iniziative che intraprendono non sono visibili e non sono soggetti al controllo parlamentare. Per quanto riguarda la loro nomina, il Consiglio e il SEAE dovrebbero riflettere sulla possibilità di nominare politici più riconoscibili per tali posizioni, così da reggere il confronto con le figure di spicco spesso nominate da altri attori globali in regioni problematiche analoghe.

Alla luce degli insegnamenti tratti dalla risoluzione dei conflitti mediata dall'UE e dai conflitti congelati, in particolare in Africa, nei Balcani occidentali, nel Nagorno-Karabakh, a Cipro, in Irlanda del Nord, in Afghanistan e in Ucraina, la relatrice raccomanda che le prossime azioni di diplomazia preventiva dell'UE tengano conto delle opportunità perse ed evitino situazioni analoghe in futuro. In particolare, l'UE dovrebbe valutare e analizzare attentamente e costantemente i fattori di rischio e adattare le sue azioni nelle regioni di conflitto al fine di evitare la creazione di un vuoto politico, che rischierebbe di essere colmato da attori che potrebbero non agire nel migliore interesse del paese o della regione in questione, o la diffusione di false narrazioni.

I partenariati e il coordinamento internazionale sono fondamentali per il successo della diplomazia preventiva e l'UE dovrebbe continuare a rafforzare i suoi partenariati con gli attori internazionali, regionali e subregionali, quali le Nazioni Unite, l'OSCE, l'Unione africana e l'ASEAN, anche in materia di allerta rapida, prevenzione dei conflitti e mediazione. Un approccio integrato, che combini l'assistenza umanitaria e in materia di sviluppo, costruzione della pace e sicurezza, come anche l'impegno diplomatico, in coordinamento con i partner, sarebbe più esaustivo e produrrebbe risultati più favorevoli nel campo della diplomazia preventiva.

Da ultimo, ma non meno importante, l'UE dovrebbe rafforzare la propria autonomia strategica per essere considerata un attore forte nella diplomazia preventiva. Questo obiettivo può essere raggiunto se l'UE parla con una sola voce e se la sua azione sul campo è allineata a quella degli Stati membri, mettendo da parte gli interessi individuali. Basandosi sull'esperienza acquisita con i meccanismi congiunti dell'UE, come il meccanismo di protezione civile o le missioni di mantenimento della pace, l'UE può adottare un approccio analogo per sviluppare un approccio integrato e paneuropeo alle missioni diplomatiche preventive. Resta inoltre importante comunicare in maniera più efficace i risultati e le storie di successo dell'UE. Pur essendo il principale donatore di aiuti allo sviluppo nel mondo, i risultati di questi cospicui investimenti nella diplomazia pubblica sono trascurabili e spesso addirittura annullati da false narrazioni promosse da altre grandi potenze presenti nei paesi in via di sviluppo.

Tutte queste raccomandazioni dovrebbero avvicinare l'UE a diventare un attore di primo piano nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti a livello mondiale. Unendo le forze, l'UE e i suoi Stati membri sarebbero in grado di superare le insidie che hanno incontrato in alcune delle precedenti azioni mediate dall'UE e darebbero vita a un approccio interventista più efficace.