Europos Parlamentas
2019-2024

Užsienio reikalų komitetas

2023/2050(INI)

5.10.2023

PRANEŠIMO PROJEKTAS

dėl Europos Parlamento rekomendacijos Tarybai, Komisijai ir Komisijos pirmininko pavaduotojui ir Sąjungos vyriausiajam įgaliotiniui užsienio reikalams ir saugumo politikai „Prevencinės diplomatijos vaidmuo sprendžiant įšaldytus konfliktus visame pasaulyje: neišnaudota galimybė ar pokyčiai dėl ateities?“
(2023/2050(INI))

Užsienio reikalų komitetas

Pranešėja: Željana Zovko

TURINYS

Psl.

EUROPOS PARLAMENTO REKOMENDACIJOS PROJEKTAS 3

AIŠKINAMOJI DALIS 8

EUROPOS PARLAMENTO REKOMENDACIJOS PROJEKTAS

Tarybai, Komisijai ir Komisijos pirmininko pavaduotojui ir Sąjungos vyriausiajam įgaliotiniui užsienio reikalams ir saugumo politikai „Prevencinės diplomatijos vaidmuo sprendžiant įšaldytus konfliktus visame pasaulyje: neišnaudota galimybė ar pokyčiai dėl ateities?“
(2023/2050(INI))

Europos Parlamentas,

– atsižvelgdamas į Europos Sąjungos sutartį ir į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo,

– atsižvelgdamas į 2016 m. birželio 28 d. Visuotinę Europos Sąjungos užsienio ir saugumo politikos strategiją,

– atsižvelgdamas į veiksmų planą „Saugumo ir gynybos strateginis kelrodis – Europos Sąjungai, kuri gina savo piliečius, vertybes bei interesus ir prisideda prie tarptautinės taikos ir saugumo“, kuriam Taryba pritarė 2022 m. kovo 21 d. ir kurį Europos Vadovų Taryba patvirtino 2022 m. kovo 25 d.,

– atsižvelgdamas į 2020 m. gruodžio 7 d. Tarybos ES tarpininkavimo siekiant taikos koncepciją,

– atsižvelgdamas į 2023 m. liepos 20 d. JT naująją taikos darbotvarkę,

– atsižvelgdamas į savo 2019 m. kovo 12 d. rezoliuciją dėl ES pajėgumų konfliktų prevencijos ir tarpininkavimo srityje stiprinimo[1],

– atsižvelgdamas į Darbo tvarkos taisyklių 118 straipsnį,

– atsižvelgdamas į Užsienio reikalų komiteto pranešimą (XXXXX),

A. kadangi kintančios geopolitinės aplinkybės, susidariusios dėl besiformuojančių galios šalių konfrontacijos su tradiciniais veikėjais, išpuolių prieš daugiašalę sistemą, besiformuojančių technologijų, klimato kaitos, apsirūpinimo maistu saugumo problemų ir migracijos, yra vienas iš veiksnių, prisidedančių prie konfliktų plitimo visame pasaulyje;

B. kadangi performuojama daugiašalė taisyklėmis grindžiama tvarka ir vėl formuojasi kai kurie ankstesni aljansai;

C. kadangi, nors ES yra didžiausia tarptautinės pagalbos teikėja, ji nepasiekė tokio paties poveikio viešosios diplomatijos srityje ir todėl turėtų pagerinti savo matomumą prevencinės diplomatijos srityje visame pasaulyje;

D. kadangi Taryba paskyrė devynis ES specialiuosius įgaliotinius įvairiuose konfliktų paveiktuose regionuose, kad jie veiktų kaip tarpininkai ir tarpininkai siekiant taikos,

[1] OL C 23, 2021 1 21, p. 16.

tačiau jų iniciatyvos bei jų veiksmų poveikis nėra matomi;

E. kadangi ES vis dar neturi reikiamo pasitikėjimo, kad galėtų inicijuoti tarpininkavimą strateginės svarbos srityse;

F. kadangi Rusijos agresijos prieš Ukrainą karas išryškino, kad būtini stipresni, platesnių užmojų, patikimesni, strateginiai ir vieningi ES veiksmai pasaulio mastu, ir akcentavo būtinybę, kad ES turi savarankiškai nustatyti savo strateginius tikslus ir plėtoti bei panaudoti pajėgumus, kurių reikia jiems pasiekti;

G. kadangi saugumui rytinėse kaimyninėse šalyse ir Vakarų Balkanuose didelį pavojų kelia Rusijos invazija į Ukrainą ir šios agresijos plitimo į kaimynines šalis galimybė; kadangi mūsų artimiausių kaimyninių šalių destabilizacija kelia grėsmę ES stabilumui, taikai ir saugumui;

H. kadangi Rusijos agresijos karas prieš Ukrainą verčia ES atsibusti, nes jis kelia tiesioginę grėsmę Europos ir pasaulio saugumo tvarkai ir ES bei jos valstybių narių saugumui; kadangi Rusijos invazija į Ukrainą suaktyvino veiksmus siekiant geopolitiniu požiūriu iš naujo apibrėžti ES užsienio politiką, be kita ko, persvarstyti jos prevencinės diplomatijos priemonių rinkinį;

I. kadangi pagrindinė kliūtis ES pasaulinei lyderystei prevencinės diplomatijos srityje yra nepakankama valstybių narių valia atsisakyti savo atskirų interesų išorės santykių srityje, kad kartu būtų stiprinami bendri pajėgumai;

J. kadangi reikia iš naujo įvertinti Europos išorės veiksmų tarnybos (EIVT), Parlamento ir valstybių narių veiksmų koordinavimą, kad būtų pasiekta rezultatų ir pradėtos reikšmingos prevencinės diplomatijos iniciatyvos;

1. rekomenduoja Tarybai, Komisijai ir Komisijos pirmininko pavaduotojui ir Sąjungos vyriausiajam įgaliotiniui užsienio reikalams ir saugumo politikai:

   a) pripažinti tvirtą ES vidaus ir išorės saugumo ryšį ir jį atspindėti, kai siekiama konfliktų prevencijos;

   b) pritaikyti ES konfliktų prevencijos priemones prie kintančio konfliktų pobūdžio, be kita ko, dėl klimato kaitos, naujų technologijų plitimo ir maisto trūkumo;

   c) visapusiškai pasinaudoti turimomis priemonėmis siekiant užkirsti kelią konfliktams, suderinti ES prevencijos priemones su jos politine darbotvarke ir atlikti globėjo vaidmenį pasaulinių tragedijų metu;

   d) raginti valstybes nares atsisakyti savo atskirų interesų išorės santykių srityje ir kartu stiprinti bendrus konfliktų prevencijos ir tarpininkavimo pajėgumus;

   e) užtikrinti Parlamento prevencinės diplomatijos veiksmų papildomumą;

Vietos ir kultūrinės aplinkos supratimas

   f) gerinti ES supratimą apie vietos, istorines, politines, socialines ir kultūrines aplinkybes ir investuoti į EIVT darbuotojų, dirbančių konfliktų prevencijos

srityje, reikiamų įgūdžių ugdymą;

g) pritaikyti valstybės kūrimo pagalbą prie ją gaunančios atitinkamos šalies kultūrinių, istorinių ir politinių aplinkybių ir nuolat ją atnaujinti atsižvelgiant į vietos sąlygas, atliekant griežtą ir išsamią bendro strateginio atsako politinę analizę;

ES ankstyvojo perspėjimo apie konfliktus sistema

h) užtikrinti, kad ES ankstyvojo perspėjimo apie konfliktus sistema būtų pakankamai proaktyvi ir paremta patikima ateities perspektyvomis grindžiama rizikos veiksnių analize;

i) aktyviai įtraukti ES delegacijas šalyse ir regionuose, kuriems kyla konflikto pavojus arba kuriuose konfliktas įšaldytas, vykdant padėties vietoje stebėjimą ir prisidedant prie ES ankstyvojo perspėjimo apie konfliktus sistemos;

j) įvertinti rezultatus, pasiektus taikant ES ankstyvojo perspėjimo apie konfliktus sistemą, ir pasiūlyti, kaip ją reikėtų koreguoti, kad ji būtų veiksmingesnė;

Specialiųjų įgaliotinių ir specialiųjų pasiuntinių vaidmuo prevencinės diplomatijos srityje, jų atskaitomybė ir rezultatų apžvalga

k) skiriant specialiuosius įgaliotinius ir pasiuntinius atsižvelgti į kultūrinę ir istorinę patirtį siekiant išvengti polemikos konfliktų paveiktuose regionuose tuo atveju, jei paskirtas asmuo būtų iš valstybės narės, turinčios istorinių ryšių su atitinkamu regionu;

l) nuodugniai įvertinti, kokių iniciatyvų ėmėsi ES specialieji įgaliotiniai ir pasiuntiniai ir kaip jie prisideda prie prevencinės diplomatijos;

m) reguliariai ir išsamiai vertinti ES specialiųjų įgaliotinių ir pasiuntinių atskaitomybę ir apžvelgti iniciatyvas, kurių jie ėmėsi;

n) didinti ES specialiųjų įgaliotinių ir pasiuntinių darbo skaidrumą ir parlamentinę kontrolę teikiant Parlamentui reguliarias ir išsamias jų veiklos bei pasiekimų ataskaitas;

o) užtikrinti, kad ES specialiųjų įgaliotinių, specialiųjų pasiuntinių ir ambasadorių skyrimas galėtų būti patvirtintas tik Parlamento Užsienio reikalų komitetui pateikus teigiamą vertinimą;

Patirtis, įgyta ES tarpininkaujant sprendžiant konfliktus ir įšaldytus konfliktus

p) pasimokyti iš patirties, įgytos tuomet, kai ES nepasinaudojo prevencinės diplomatijos galimybėmis, ir jos pasiekimų Afrikoje, Vakarų Balkanuose, Kalnų Karabache, Kipre, Šiaurės Airijoje, Afganistane ir Ukrainoje;

q) ateityje užkirsti kelią ES misijų priešlaikiniam sustabdymui konflikto paveiktuose regionuose, pavyzdžiui, kaip atsitiko Malyje, dėl to susidarė šalies saugumo vakuumas ir jį užpildė Vagnerio grupė;

r) užtikrinti suderintą ES ir jos valstybių narių požiūrį į konfliktų prevenciją, kad būtų išvengta to, kas įvyko Afganistane, kur jos skirtinguose regionuose veikė lygiagrečiai;

s) stiprinti ES gebėjimą kruopščiai ir nuolat analizuoti politinę ir saugumo padėtį krizės regionuose ir pritaikyti ES atsaką prie kintančių realijų vietoje;

t) įvertinti ES prevencinės diplomatijos pastangų Bosnijoje ir Hercegovinoje trūkumus, siekiant išvengti įtampos dėl rinkimų teisės klausimų didėjimo, pasikartojančios nesantaiką kurstančios retorikos ir separatistinių veiksmų, kurie kenkia Deitono taikos susitarimui;

u) sukurti mechanizmą, skirtą tikrinti, kaip įgyvendinami visi iki šiol sudaryti Serbijos ir Kosovo susitarimai, ir periodiškai teikti ataskaitas Parlamentui, siekiant užtikrinti, kad būtų išvengta tolesnės įtampos, taip pat užtikrinti veiksmingesnį tarpininkavimą tarp šalių, siekiant išeiti iš dabartinės aklavietės;

v) siekti apibrėžti išmoktas nesėkmingų prevencinės diplomatijos pastangų Kalnų Karabache pamokas, kad ateityje būtų išvengta tolesnės eskalacijos, pavyzdžiui tokios, kuri įvyko 2023 m. rugsėjo 19 d., ir situacijų, panašių į padėtį 2020 m. karo metu ir po jo, kai pasyvi ES pozicija suteikė tokiems regioniniams subjektams, kaip Rusija, Iranas ir Turkija, galimybę toliau daryti įtaką regione;

Partneryščių ir tarptautinio koordinavimo stiprinimas

w) stiprinti partnerystes ir koordinavimą su tarptautiniais, regioniniais ir subregioniniais subjektais, pavyzdžiui, JT, Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija (ESBO), Afrikos Sąjunga ir Pietryčių Azijos valstybių asociacija;

x) užtikrinti koordinuotą ir dinamišką požiūrį į ankstyvąjį perspėjimą, konfliktų prevenciją ir tarpininkavimą tarp ES ir kitų tarptautinių organizacijų, pavyzdžiui, JT bei ESBO;

y) vykdyti struktūrišką keitimąsi informacija, bendrą perspektyvų vertinimą, strateginį prognozavimą ir konstruktyvią lyčių klausimu konfliktų analizę, kad būtų užtikrintas ES ir jos partnerių veiksmų derinimas;

z) įgalinti nacionalinius subjektus būti pagrindiniais veikėjais veiksmingos prevencijos srityje;

aa) naudoti diplomatines priemones ir daugiašales taikos platformas, kad būtų stiprinami išankstiniai santykiai prieš prasidedant konfliktams;

ab) užtikrinti, kad ES imtųsi vadovaujamo vaidmens JT, kuris būtų proporcingas jos įnašų į organizaciją dydžiui: ES padengia 30 proc. JT išlaidų ir 33 proc. JT taikos palaikymo misijų išlaidų;

Nuo strateginio savarankiškumo iki prevencinės diplomatijos

ac) didinti ES strateginį savarankiškumą siekiant sustiprinti jos reputaciją ir

geopolitinį svertą konfliktų prevencijos srityje;

ad) stiprinti ES gebėjimą kalbėti vienu balsu ir veikti kaip tikrai pasaulinio masto veikėjai reaguojant į krizes;

ae) siekti užtikrinti, kad ES užimtų svarbią lyderės poziciją taikos kūrimo ir tarpininkavimo srityse visame pasaulyje;

af) laikytis integruoto požiūrio į konfliktų prevenciją, pagal kurį būtų derinama humanitarinė, vystymosi, taikos kūrimo ir saugumo pagalba ir diplomatinės pastangos, visapusiškai atsižvelgiant į visus konflikto aspektus, be kita ko, prireikus bendradarbiaujant su vietos ir tarptautiniais partneriais;

ag) dėti daugiau pastangų komunikacijos srityje siekiant užtikrinti, kad ES būtų laikoma viena iš pagrindinių prevencinės diplomatijos suinteresuotųjų subjektų ir kad jos veiksmams bei sėkmės istorijoms nekenktų melagingi naratyvai, kuriuos skleidžia ar kuria kitos pasaulinės jėgos, esančios konfliktų regionuose;

ah) remtis esamais gerai veikiančiais bendradarbiavimo mechanizmais ES, pavyzdžiui, civilinės saugos mechanizmu, siekiant pasinaudoti valstybių narių ekspertinėmis žiniomis ir išvengti pastangų bei išteklių dubliavimosi;

2. paveda Pirmininkei perduoti šią rekomendaciją Tarybai, Komisijai ir Komisijos pirmininko pavaduotojui ir Sąjungos vyriausiajam įgaliotiniui užsienio reikalams ir saugumo politikai.

AIŠKINAMOJI DALIS

Pasaulinė tvarka sparčiai kinta, besiformuojančios galios konfrontuoja su tradiciniais veikėjais, naujos technologijos kelia naujų iššūkių pasauliniam valdymui, galios dinamika vis labiau skaidosi ir vis dažniau kyla grėsmė taisyklėmis grindžiamai tarptautinei tvarkai. Rusijai vykdant neteisėtą agresijos karą prieš Ukrainą, karas kelia tiesioginę grėsmę Europos ir pasaulio saugumui. Taip pat susiduriame su didžiausia geopolitine įtampa ir galingų valstybių konkurencija nuo Šaltojo karo laikų.

Šio geopolitinio nestabilumo, didėjančio konfliktų skaičiaus ir tvirto ryšio tarp išorės ir vidaus saugumo sąlygomis ES turi sustiprinti savo prevencinės diplomatijos pastangas ir pritaikyti savo priemonių rinkinį prie kintančio konfliktų pobūdžio. Dėl naujų technologijų konfliktai tampa sudėtingesni ir sunkiau išsprendžiami, taip pat per juos žūva daugiau žmonių. Todėl mums reikia iš anksto užkirsti kelią konfliktams ir sutelkti dėmesį į tai, kad būtų išlaikyta sunkiai iškovota taika regionuose, kuriuose anksčiau vyko konfliktai.

Remdamasi neišnaudotomis ES galimybėmis ir sėkmės istorijomis, pranešėja Tarybai, Komisijai ir vyriausiajam įgaliotiniui ir pirmininko pavaduotojui pateikia keletą rekomendacijų, kaip sustiprinti ES prevencinės diplomatijos priemonių rinkinį ir užtikrinti, kad ji taptų pasauline veikėja prevencinės diplomatijos srityje –šį vaidmenį ji gali ir turėtų atlikti.

Rekomendacijose daugiausia dėmesio skiriama šešioms pagrindinėms sritims, kuriose turėtų būti patobulintos ES prevencinės diplomatijos priemonės:

1. vietos ir kultūrinės aplinkos supratimui,
2. ES ankstyvojo perspėjimo apie konfliktus sistemai,
3. specialiųjų įgaliotinių ir specialiųjų pasiuntinių vaidmeniui prevencinės diplomatijos srityje, jų atskaitomybei ir rezultatų apžvalgai,
4. patirčiai, įgytai ES tarpininkaujant sprendžiant konfliktus ir įšaldytus konfliktus,
5. partnerysčių ir tarptautinio koordinavimo stiprinimui,
6. perėjimui nuo strateginio savarankiškumo prie prevencinės diplomatijos.

Kalbant apie vietos ir kultūrinį kontekstą, ES turėtų parengti prevencinės diplomatijos priemones ir valstybės kūrimo pagalbą, pritaikytas prie šalies kultūrinio, istorinio ir politinio konteksto. Ji turėtų atidžiai atrinkti savo pasiuntinius ir įgaliotinius regionuose, kuriuose vyksta konfliktai, ir pokonfliktiniuose regionuose, siekdama išvengti polemikos dėl paskirtų asmenų iš valstybių narių, kurių istorija susijusi su šiomis šalimis ir regionais.

Kalbant apie ES ankstyvojo perspėjimo apie konfliktus sistemą, pranešėja rekomenduoja užtikrinti, kad ji būtų pakankamai proaktyvi ir paremta nuolat vykdoma patikima ir ateities perspektyvomis grindžiama rizikos veiksnių analize. Ji taip pat ragina reguliariai vertinti šios sistemos rezultatus, kad ateityje ji veiktų veiksmingiau.

ES specialieji įgaliotiniai ir pasiuntiniai turėtų atlikti pagrindinį vaidmenį dedant ES prevencinės diplomatijos pastangas. Nors jie skiriami ES politikai ir interesams propaguoti ir tarpininkauti regionuose bei šalyse, kuriuose kilo neramumų, jų darbo ir iniciatyvų poveikis nėra matomas ir jiems netaikoma parlamentinė kontrolė. Kalbant apie jų paskyrimą, Taryba ir EIVT turėtų apsvarstyti galimybę į šias pareigas skirti labiau atpažįstamus politikus, lygiaverčius įtakingiems asmenims, kuriuos dažnai skiria kiti pasaulinio masto veikėjai panašiuose regionuose, kuriuose kilę neramumų.

Atsižvelgdama į patirtį, įgytą ES tarpininkaujant sprendžiant konfliktus ir įšaldytus konfliktus, visų pirma Afrikoje, Vakarų Balkanuose, Kalnų Karabache, Kipre, Šiaurės Airijoje, Afganistane ir Ukrainoje, pranešėja rekomenduoja ateityje vykdant ES prevencinės diplomatijos veiksmus atsižvelgti į neišnaudotas galimybes ir vengti panašių situacijų ateityje. Visų pirma ES turėtų atidžiai ir nuolat vertinti ir analizuoti rizikos veiksnius bei pritaikyti savo veiksmus regionuose, kuriuose vyksta konfliktai, kad būtų išvengta politinio vakuumo, kurį galėtų užpildyti subjektai, kurie turbūt neveiks atsižvelgdami į atitinkamos šalies ar regiono interesus, arba melagingų naratyvų plitimo.

Partnerystė ir tarptautinis koordinavimas yra nepaprastai svarbūs siekiant sėkmingos prevencinės diplomatijos, todėl ES turėtų toliau stiprinti savo partnerystes su tarptautiniais, regioniniais ir subregioniniais subjektais, pavyzdžiui, JT, ESBO, Afrikos Sąjunga ir ASEAN, be kita ko, kiek tai susiję su ankstyvuoju perspėjimu, konfliktų prevencija ir tarpininkavimu. Integruotas požiūris, apimantis humanitarinę pagalbą, vystymąsi, taikos kūrimą, pagalbą saugumui ir diplomatinį angažavimąsi, koordinuojant veiksmus su partneriais, būtų visapusiškesnis ir duotų palankesnių rezultatų prevencinės diplomatijos srityje.

Galiausiai ES turėtų sustiprinti savo strateginį savarankiškumą, kad ji būtų laikoma stipria veikėja prevencinės diplomatijos srityje. Tai galima pasiekti, jei ES kalbės vienu balsu, o ES ir jos valstybės narės suderins veiksmus vietoje, atsisakydamos savo atskirų interesų. Remdamasi patirtimi, įgyta taikant bendrus ES mechanizmus, pavyzdžiui, Sąjungos civilinės saugos mechanizmą arba vykdant ES taikos palaikymo misijas, ES gali vadovautis panašiu požiūriu rengdama integruotą visos Europos požiūrį į prevencinės diplomatijos misijas. Taip pat tebėra svarbu geriau informuoti apie ES pasiekimus ir sėkmės istorijas. ES yra didžiausia paramos vystymuisi teikėja pasaulyje, tačiau šių didelių investicijų rezultatai viešosios diplomatijos erdvėje yra nereikšmingi ir dažnai net užgožiami melagingų naratyvų, kuriuos pateikia kiti galingi veikėjai, esantys besivystančiose šalyse.

Visos šios rekomendacijos turėtų padėti ES siekiant tapti pasauline lydere konfliktų prevencijos ir sprendimo srityje. Suvienydamos jėgas ES ir jos valstybės narės galėtų įveikti sunkumus, su kuriais jos susidūrė vykdydamos kai kuriuos ankstesnius ES tarpininkavimo veiksmus, ir sukurtų sėkmingesnį intervencinį požiūrį.