Parlament Europejski
2019-2024

Komisja Spraw Zagranicznych

2023/2050(INI)

5.10.2023

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji oraz Wiceprzewodniczącego Komisji / Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w sprawie roli dyplomacji prewencyjnej w rozwiązywaniu zamrożonych konfliktów na świecie – zmarnowana szansa czy zmiana na przyszłość?
(2023/2050(INI))

Komisja Spraw Zagranicznych

Sprawozdawczyni: Željana Zovko

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT ZALECENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

UZASADNIENIE 8

PROJEKT ZALECENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

dla Rady, Komisji oraz Wiceprzewodniczącego Komisji / Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w sprawie roli dyplomacji prewencyjnej w rozwiązywaniu zamrożonych konfliktów na świecie – zmarnowana szansa czy zmiana na przyszłość?
(2023/2050(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

– uwzględniając globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej z 28 czerwca 2016 r.,

– uwzględniając plan działania pt. „Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony – dla Unii Europejskiej, która chroni swoich obywateli, swoje wartości i interesy oraz przyczynia się do międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”, zatwierdzony przez Radę 21 marca 2022 r i poparty przez Radę Europejską 25 marca 2022 r.,

– uwzględniając koncepcję Rady dotyczącą mediacji pokojowej UE z 7 grudnia 2020 r.,

– uwzględniając nową agendę ONZ na rzecz pokoju z 20 lipca 2023 r.,

– uwzględniając swoją rezolucję z 12 marca 2019 r. w sprawie budowania zdolności UE do zapobiegania konfliktom i mediacji[1],

– uwzględniając art. 118 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Zagranicznych (XXXXX),

A. mając na uwadze, że zmieniający się kontekst geopolityczny spowodowany podważaniem pozycji tradycyjnych graczy przez wschodzące mocarstwa, ataki na system wielostronny, nowe technologie, zmiana klimatu, bezpieczeństwo żywnościowe i migracja należą do czynników przyczyniających się do rozprzestrzeniania się konfliktów na całym świecie;

B. mając na uwadze, że wielostronny porządek oparty na zasadach ulega przekształceniu, a niektóre dawne sojusze zaczynają się ponownie wyłaniać;

C. mając na uwadze, że chociaż UE jest największym darczyńcą pomocy międzynarodowej, nie osiągnęła takiego samego wpływu w sferze dyplomacji publicznej i w związku z tym powinna zwiększyć swoją widoczność w dziedzinie dyplomacji prewencyjnej na całym świecie;

[1] Dz.U. C 23 z 21.1.2021, s. 16.

D. mając na uwadze, że Rada wyznaczyła dziewięciu specjalnych przedstawicieli UE dla różnych regionów ogarniętych konfliktami, którzy mają pełnić rolę mediatorów pokoju, jednak podejmowane przez nich inicjatywy i skutki ich działań nie są widoczne;

E. mając na uwadze, że UE nadal nie cieszy się niezbędnym zaufaniem, by móc rozpocząć mediacje w regionach o strategicznym znaczeniu;

F. mając na uwadze, że rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie uwypukliła potrzebę silniejszego, bardziej ambitnego, wiarygodnego, strategicznego i zjednoczonego działania UE na arenie światowej, a także podkreśliła konieczność autonomicznego ustanawiania przez UE własnych celów strategicznych oraz rozwoju i wykorzystania zdolności koniecznych do ich osiągania;

G. mając na uwadze, że bezpieczeństwo we wschodnim sąsiedztwie i na Bałkanach Zachodnich jest poważnie zagrożone przez rosyjską inwazję na Ukrainę i możliwość rozprzestrzenienia się tej agresji na kraje sąsiadujące; mając na uwadze, że destabilizacja naszego najbliższego sąsiedztwa zagraża stabilności, pokojowi i bezpieczeństwu UE;

H. mając na uwadze, że rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie jest sygnałem alarmowym dla UE, ponieważ stwarza bezpośrednie zagrożenie dla europejskiego i światowego porządku bezpieczeństwa oraz bezpieczeństwa UE i państw członkowskich; mając na uwadze, że inwazja Rosji na Ukrainę skłoniła UE do geopolitycznego przedefiniowania jej polityki zagranicznej, w tym do ponownego przeanalizowania stosowanych przez nią narzędzi dyplomacji prewencyjnej;

I. mając na uwadze, że główną przeszkodą dla globalnego przywództwa UE w dyplomacji prewencyjnej jest brak woli państw członkowskich do odstąpienia od indywidualnych interesów w stosunkach zewnętrznych w celu wspólnego budowania potencjału;

J. mając na uwadze, że należy ponownie ocenić koordynację między Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ), Parlamentem i państwami członkowskimi, aby osiągnąć rezultaty i zainicjować znaczące inicjatywy w dyplomacji prewencyjnej;

1. zaleca Radzie, Komisji oraz Wiceprzewodniczącemu Komisji / Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa:

   a) uznanie silnego związku między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym UE i odzwierciedlanie tego związku w kontekście zapobiegania konfliktom;

   b) dostosowanie unijnych narzędzi zapobiegania konfliktom do zmieniającego się charakteru konfliktów, w tym w wyniku zmiany klimatu, rozwoju nowych technologii i niedoboru żywności;

   c) pełne wykorzystanie dostępnych środków, by zapobiegać konfliktom, dostosować unijne narzędzia zapobiegania do swojego programu politycznego i działać jako opiekun podczas globalnych tragedii;

   d) apelowanie do państw członkowskich, by odstąpiły od swoich indywidualnych interesów w stosunkach zewnętrznych oraz by wspólnie budowały potencjał w

zakresie zapobiegania konfliktom i mediacji;

e) zapewnienie komplementarności działań w ramach dyplomacji prewencyjnej Parlamentu;

Zrozumienie kontekstu lokalnego i kulturowego

f) lepsze zrozumienie przez UE kontekstu lokalnego, historycznego, politycznego, społecznego i kulturowego oraz inwestowanie w rozwijanie niezbędnych umiejętności wśród pracowników ESDZ zajmujących się zapobieganiem konfliktom;

g) dostosowanie pomocy na rzecz budowania państwowości do kontekstu kulturalnego, historycznego i politycznego danego kraju otrzymującego pomoc i stałe jej aktualizowanie w odpowiedzi na warunki panujące w terenie poprzez rygorystyczną i szczegółową analizę polityczną dotyczącą wspólnej reakcji strategicznej;

Unijny system wczesnego ostrzegania o konfliktach

h) zapewnienie, aby unijny system wczesnego ostrzegania o konfliktach był wystarczająco proaktywny i opierał się na przyszłościowej i solidnej analizie czynników ryzyka;

i) ścisłe angażowanie delegatur UE w krajach i regionach zagrożonych konfliktami lub zaangażowanych w zamrożone konflikty w monitorowanie sytuacji na miejscu i wnoszenie wkładu w unijny system wczesnego ostrzegania o konfliktach;

j) ocenę wyników osiągniętych przez unijny system wczesnego ostrzegania o konfliktach i zaproponowanie dostosowań w celu zwiększenia jego skuteczności;

Rola specjalnych przedstawicieli i specjalnych wysłanników w dyplomacji prewencyjnej, ich rozliczalność i przegląd osiąganych przez nich wyników

k) uwzględnienie kontekstu kulturowego i historycznego przy wyznaczaniu specjalnych przedstawicieli i wysłanników, aby uniknąć wywoływania kontrowersji w regionach ogarniętych konfliktem, gdyby mianowanie pochodziło z państwa członkowskiego mającego historyczne powiązania z danym regionem;

l) dogłębną ocenę, jakie inicjatywy podjęli specjalni przedstawiciele i wysłannicy UE i w jaki sposób wnoszą wkład w dyplomację prewencyjną;

m) przeprowadzanie regularnych i szczegółowych ocen odpowiedzialności specjalnych przedstawicieli i wysłanników UE oraz przegląd podjętych przez nich inicjatyw;

n) poprawę przejrzystości i kontroli parlamentarnej prac specjalnych przedstawicieli i wysłanników UE poprzez dostarczanie Parlamentowi regularnych i szczegółowych sprawozdań z ich działalności i osiągnięć;

o) zadbanie o to, by mianowanie specjalnych przedstawicieli, specjalnych wysłanników i ambasadorów UE mogło być potwierdzone dopiero po pozytywnej ocenie Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu;

Wnioski wyciągnięte z rozwiązywania konfliktów przy mediacji UE i zamrożonych konfliktów

p) wyciągnięcie wniosków z utraconych przez UE możliwości dyplomacji prewencyjnej i jej osiągnięć w Afryce, na Bałkanach Zachodnich, w Górskim Karabachu, na Cyprze, w Irlandii Północnej, Afganistanie i Ukrainie;

q) zapobieganie w przyszłości przedwczesnemu zawieszeniu misji UE w regionach ogarniętych konfliktami, takich jak misja w Mali, które pozostawiło próżnię w bezpieczeństwie kraju, zapełnioną przez grupę Wagnera;

r) zapewnienie skoordynowanego podejścia UE i jej państw członkowskich do zapobiegania konfliktom, w przeciwieństwie do tego, co miało miejsce w Afganistanie, gdzie działały one równolegle w różnych regionach;

s) zwiększenie zdolności UE do rygorystycznego i ciągłego analizowania sytuacji politycznej i sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w regionach dotkniętych kryzysem oraz dostosowywanie reakcji UE do zmieniających się realiów w terenie;

t) ocenę niedociągnięć w dyplomacji prewencyjnej UE w Bośni i Hercegowinie w celu uniknięcia eskalacji napięcia spowodowanej problemami związanymi z prawem wyborczym, podburzającą retoryką i powtarzającymi się aktami secesjonistycznymi, które podważają porozumienie pokojowe z Dayton;

u) ustanowienie mechanizmu weryfikacji realizacji wszystkich porozumień zawartych do tej pory między Serbią a Kosowem oraz okresowe składanie sprawozdań Parlamentowi w celu uniknięcia dalszych napięć i zapewnienia skuteczniejszej mediacji między stronami w celu przezwyciężenia obecnego impasu;

v) dążenie do wyciągnięcia wniosków z nieudanych działań w ramach dyplomacji prewencyjnej iw Górskim Karabachu, aby uniknąć przyszłych eskalacji, takich jak ta, do której doszło 19 września 2023 r., oraz sytuacji podobnych do tych, które miały miejsce podczas wojny w 2020 r. i po jej zakończeniu, kiedy pasywne stanowisko UE dało innym podmiotom regionalnym, takim jak Rosja, Iran i Turcja, okazję do dalszego wywierania wpływu w regionie;

Wzmocnienie partnerstw i koordynacji międzynarodowej

w) wzmocnienie partnerstw i koordynacji z podmiotami międzynarodowymi, regionalnymi i subregionalnymi, takimi jak ONZ, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Unia Afrykańska i Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej;

x) zapewnienie skoordynowanego i dynamicznego podejścia do wczesnego

ostrzegania, zapobiegania konfliktom i mediacji między UE a innymi organizacjami międzynarodowymi, takimi jak ONZ i OBWE;

y) prowadzenie zorganizowanej wymiany informacji, wspólnego analizowania sytuacji, prognoz strategicznych i analiz konfliktów uwzględniających aspekt płci w celu zapewnienia zgodności między UE a jej partnerami;

z) wzmocnienie pozycji podmiotów krajowych, tak aby odgrywały one kluczową rolę w skutecznym zapobieganiu;

aa) wykorzystanie środków dyplomatycznych i wielostronnych platform na rzecz pokoju w celu wzmocnienia antycypacyjnych stosunków przed wystąpieniem konfliktów;

ab) zadbanie o to, by UE zajmowała czołowe stanowiska w ONZ, proporcjonalnie do wielkości jej wkładu na rzecz tej organizacji, który pokrywa 30 % jej kosztów i 33 % wydatków na misje pokojowe ONZ;

Od strategicznej autonomii do dyplomacji prewencyjnej

ac) wzmocnienie strategicznej autonomii UE w celu zwiększenia jej pozycji i wpływu geopolitycznego w zapobieganiu konfliktom;

ad) wzmocnienie zdolności UE do przemawiania jednym głosem i do odgrywania roli prawdziwie globalnego gracza w odpowiedzi na kryzysy;

ae) działanie na rzecz zapewnienia, by UE zajęła czołową pozycję przywódczą w procesie przywracania pokoju i mediacji na całym świecie;

af) przyjęcie zintegrowanego podejścia do zapobiegania konfliktom, łączącego pomoc humanitarną, rozwojową, pomoc w budowaniu pokoju i pomoc w zakresie bezpieczeństwa oraz zaangażowanie dyplomatyczne, przy pełnym uwzględnieniu wszystkich aspektów konfliktu, w tym w razie potrzeby we współpracy z partnerami lokalnymi i międzynarodowymi;

ag) nasilenie działań komunikacyjnych w celu zapewnienia, by UE była postrzegana jako kluczowy podmiot w dyplomacji prewencyjnej oraz by jej działania i sukcesy nie były podważane przez fałszywe narracje rozpowszechniane lub podnoszone przez inne światowe potęgi obecne w regionach ogarniętych konfliktami;

ah) opieranie się na istniejących i dobrze funkcjonujących mechanizmach współpracy w UE, takich jak mechanizm ochrony ludności, w celu wykorzystania wiedzy fachowej państw członkowskich i uniknięcia powielania wysiłków i zasobów;

2. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszego zalecenia Radzie, Komisji oraz Wiceprzewodniczącemu Komisji / Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

UZASADNIENIE

Światowy porządek gwałtownie się zmienia, wschodzące mocarstwa podważają pozycję tradycyjnych graczy, nowe technologie stwarzają nowe wyzwania dla globalnego zarządzania, dynamika władzy jest coraz bardziej rozdrobniona, a międzynarodowy porządek oparty na zasadach jest coraz częściej kwestionowany. W związku z nielegalną wojną napastniczą Rosji przeciwko Ukrainie wojna bezpośrednio zagraża bezpieczeństwu europejskiemu i globalnemu. Jesteśmy również świadkami najwyższego poziomu napięć geopolitycznych i rywalizacji między mocarstwami od czasów zimnej wojny.

Ta niestabilność geopolityczna, wzrost liczby konfliktów i silny związek między zewnętrznym a wewnętrznym bezpieczeństwem wymaga od UE nasilenia działań w zakresie dyplomacji prewencyjnej i dostosowania zestawu narzędzi do zmieniającego się charakteru konfliktów. Dzięki nowej technologii konflikty stają się coraz bardziej złożone, śmiertelne i trudniejsze do rozwiązania. W związku z tym musimy zapobiegać konfliktom przed ich pojawieniem się i skupić się na utrzymywaniu z trudem osiągniętego pokoju na obszarach wcześniej ogarniętych konfliktem.

Uwzględniając stracone szanse i sukcesy UE, sprawozdawczyni przedstawia Radzie, Komisji i wiceprzewodniczącemu Komisji szereg zaleceń, które wzmocniłyby zestaw narzędzi dla dyplomacji prewencyjnej UE i uczyniłyby ją globalnym podmiotem w dyplomacji prewencyjnej, jaką może i powinna być.

Zalecenia koncentrują się na sześciu głównych obszarach, w których należy wprowadzić ulepszenia w unijnej dyplomacji prewencyjnej:

1. Zrozumienie kontekstu lokalnego i kulturowego
2. Unijny system wczesnego ostrzegania o konfliktach
3. Rola specjalnych przedstawicieli i specjalnych wysłanników UE w dyplomacji prewencyjnej, ich rozliczalność i przegląd osiąganych przez nich wyników
4. Wnioski wyciągnięte z rozwiązywania konfliktów przy mediacji UE i zamrożonych konfliktów
5. Wzmocnienie partnerstw i koordynacji międzynarodowej
6. Od strategicznej autonomii do dyplomacji prewencyjnej

Jeśli chodzi o kontekst lokalny i kulturowy, UE powinna opracować narzędzia dyplomacji prewencyjnej i wsparcia w budowania państwowości, dostosowane do kontekstu kulturowego, historycznego i politycznego danego kraju. Powinna ona starannie wybierać swoich wysłanników i przedstawicieli w regionach objętych konfliktem i w regionach pokonfliktowych, aby uniknąć wywołania kontrowersji związanych z nominacjami z państw członkowskich mających historyczne powiązania z tymi krajami lub regionami.

Jeżeli chodzi o unijny system wczesnego ostrzegania o konfliktach, sprawozdawczyni zaleca, by był on wystarczająco proaktywny i opierał się na przyszłościowej i solidnej analizie czynników ryzyka. Wzywa ona również do regularnej oceny wyników tego systemu w celu zwiększenia jego skuteczności w przyszłości.

Specjalni przedstawiciele i wysłannicy UE powinni odgrywać kluczową rolę w działaniach na rzecz dyplomacji prewencyjnej UE. Chociaż są oni powoływani do promowania polityki i interesów UE oraz do pełnienia roli mediatorów w niestabilnych regionach i krajach, skutki ich pracy i podejmowanych przez nich inicjatyw nie są widoczne i nie podlegają kontroli parlamentarnej. Jeżeli chodzi o ich nominację, Rada i ESDZ powinny zastanowić się nad możliwością mianowania na te stanowiska bardziej rozpoznawalnych polityków, aby dostosować się do innych globalnych graczy, którzy często mianują znane osobistości do podobnych niestabilnych regionów.

Biorąc pod uwagę wnioski wyciągnięte z rozwiązywania konfliktów przy mediacji UE i z zamrożonych konfliktów, w szczególności w Afryce, na Bałkanach Zachodnich, w Górskim Karabachu, na Cyprze, w Irlandii Północnej, Afganistanie i Ukrainie, sprawozdawczyni zaleca, aby w ramach dyplomacji prewencyjnej UE uwzględniała stracone możliwości i unikała podobnych sytuacji w przyszłości. W szczególności UE powinna dokładnie i stale oceniać i analizować czynniki ryzyka oraz dostosowywać swoje działania w regionach ogarniętych konfliktami, aby zapobiec powstawaniu próżni politycznej, która mogłaby zostać wypełniona przez podmioty niekoniecznie działające w najlepszym interesie danego państwa lub regionu, bądź rozpowszechnianiu fałszywych narracji.

Partnerstwa i koordynacja międzynarodowa mają kluczowe znaczenie dla udanej dyplomacji prewencyjnej, a UE powinna nadal wzmacniać partnerstwa z podmiotami międzynarodowymi, regionalnymi i subregionalnymi, takimi jak ONZ, OBWE, Unia Afrykańska i ASEAN, w tym w zakresie wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom i mediacji. Zintegrowane podejście łączące pomoc humanitarną, rozwojową, pomoc w budowaniu pokoju i pomoc w zakresie bezpieczeństwa oraz zaangażowanie dyplomatyczne, we współpracy z partnerami, byłoby bardziej kompleksowe i przyniosłoby korzystniejsze wyniki w dyplomacji prewencyjnej.

Ponadto UE powinna zwiększyć swoją strategiczną autonomię, aby być postrzegana jako silny podmiot w dyplomacji prewencyjnej. Jest to możliwe, jeżeli UE będzie przemawiać jednym głosem, a działania UE i jej państw członkowskich w terenie będą spójne i nie będą podyktowane indywidualnymi interesami. Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach ze wspólnymi mechanizmami UE, takimi jak unijny mechanizm ochrony ludności lub unijne misje pokojowe, UE może przyjąć podobne podejście przy opracowywaniu zintegrowanego i ogólnoeuropejskiego podejścia do misji w ramach dyplomacji prewencyjnej. Ważne jest również lepsze informowanie o osiągnięciach i sukcesach UE. Chociaż UE jest największym darczyńcą pomocy rozwojowej na świecie, rezultaty tych znacznych inwestycji na scenie dyplomacji publicznej są nikłe, a często wręcz lekceważone w wyniku fałszywych narracji przedstawianych przez inne mocarstwa obecne w krajach rozwijających się.

Wszystkie te zalecenia powinny przybliżyć UE do tego, by stać się liderem w zapobieganiu konfliktom i ich rozwiązywaniu na całym świecie. Łącząc siły, UE i jej państwa członkowskie byłyby w stanie ominąć pułapki, w jakie czasem wpadały podczas mediacji UE w przeszłości, i mogłyby wypracować skuteczniejsze podejście interwencjonistyczne.