Parlamento Europeu
2019-2024

Comissão dos Assuntos Externos

2023/2050(INI)

5.10.2023

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre a recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho, à Comissão e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança referente ao papel da diplomacia preventiva para fazer face a conflitos latentes em todo o mundo – oportunidades perdidas ou mudanças para o futuro?
(2023/2050(INI))

Comissão dos Assuntos Externos

Relatora: Željana Zovko

ÍNDICE

Página

PROJETO DE RECOMENDAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 8

PROJETO DE RECOMENDAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

ao Conselho, à Comissão e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança referente ao papel da diplomacia preventiva para fazer face a conflitos latentes em todo o mundo – oportunidades perdidas ou mudanças para o futuro?
(2023/2050(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta o Tratado da União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

– Tendo em conta a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, de 28 de junho de 2016,

– Tendo em conta o plano de ação intitulado «Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa – Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais», aprovado pelo Conselho em 21 de março de 2022 e pelo Conselho Europeu em 25 de março de 2022,

– Tendo em conta o conceito de mediação da UE para a paz, adotado pelo Conselho em 7 de dezembro de 2020,

– Tendo em conta a Nova Agenda para a Paz, de 20 de julho de 2023, das Nações Unidas,

– Tendo em conta a sua Resolução, de 12 de março de 2019, sobre o reforço das capacidades da UE em matéria de prevenção e mediação de conflitos[1],

– Tendo em conta o artigo 118.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Externos (XXXXX),

A. Considerando que o contexto geopolítico em mutação decorrente do antagonismo entre as potências emergentes e os intervenientes tradicionais, os ataques ao sistema multilateral, as tecnologias emergentes, as alterações climáticas, as questões de segurança alimentar e a migração são alguns dos fatores que contribuem para a propagação de conflitos em todo o mundo;

B. Considerando que a ordem multilateral assente em regras está a assumir uma nova configuração e que algumas antigas alianças estão a começar a ressurgir;

C. Considerando que, embora a UE seja o maior doador de ajuda internacional, não obteve o mesmo impacto na esfera da diplomacia pública, pelo que deve melhorar a sua visibilidade no domínio da diplomacia preventiva em todo o mundo;

D. Considerando que o Conselho nomeou nove representantes especiais da UE para

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

diferentes regiões em conflito, com um mandato de mediação e de facilitação da paz, mas que as suas iniciativas e os efeitos das suas ações não são visíveis;

E. Considerando que a UE ainda não conquistou a confiança necessária para iniciar a mediação em áreas de importância estratégica;

F. Considerando que a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia põe em evidência a necessidade de uma ação da UE mais forte, ambiciosa, credível, estratégica e unificada no palco mundial e acentua a necessidade de a UE definir autonomamente os seus próprios objetivos estratégicos e desenvolver e utilizar as capacidades necessárias para concretizar esses objetivos;

G. Considerando que a segurança na Vizinhança Oriental e nos Balcãs Ocidentais está gravemente ameaçada pela invasão russa da Ucrânia e pela possibilidade de esta agressão se alastrar aos países vizinhos; que a desestabilização da vizinhança imediata da UE ameaça a sua estabilidade, paz e segurança;

H. Considerando que a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia constitui um sinal de alerta para a UE, uma vez que representa uma ameaça imediata à ordem de segurança europeia e mundial e à segurança da UE e dos seus Estados-Membros; que a invasão da Ucrânia pela Rússia deu uma nova dinâmica à tentativa de redefinição geopolítica da política externa da UE, incluindo uma reapreciação do seu conjunto de instrumentos de diplomacia preventiva;

I. Considerando que o principal obstáculo à liderança mundial da UE no domínio da diplomacia preventiva é a falta de vontade, por parte dos Estados-Membros, de preterir os interesses individuais nas relações externas com o desígnio de unir esforços para desenvolver capacidades conjuntas;

J. Considerando que a coordenação entre o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), o Parlamento e os Estados-Membros precisa de ser reavaliada de molde a produzir resultados e gerar iniciativas significativas de diplomacia preventiva;

1. Recomenda ao Conselho, à Comissão e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança:

   a) Que reconheçam a forte ligação entre a segurança interna e a segurança externa da UE e reflitam este facto na abordagem da prevenção de conflitos;

   b) Que adaptem os instrumentos de prevenção de conflitos da UE à natureza evolutiva dos conflitos, nomeadamente em resultado das alterações climáticas, do surgimento de novas tecnologias e da escassez alimentar;

   c) Que utilizem plenamente os meios à sua disposição para prevenir conflitos, alinhar os instrumentos de prevenção da UE com a sua agenda política e assumir o papel de zelador durante tragédias mundiais;

   d) Que instem os Estados-Membros a deixarem de parte os seus interesses individuais nas relações externas e a unirem esforços para desenvolver uma capacidade conjunta de prevenção e mediação de conflitos;

e) Que assegurem a complementaridade das ações de diplomacia preventiva do Parlamento;

Compreensão do contexto local e cultural

f) Que melhorem a compreensão da UE no que diz respeito aos contextos locais, históricos, políticos, sociais e culturais e investam no desenvolvimento das competências necessárias entre o pessoal do SEAE que trabalha na prevenção de conflitos;

g) Que adaptem a ajuda à construção do Estado ao contexto cultural, histórico e político do país que recebe a ajuda e que a atualizem continuamente em função das condições no terreno, através de uma análise política rigorosa e pormenorizada para efeitos de uma resposta estratégica comum;

Sistema da UE de Alerta Rápido para Conflitos

h) Que garantam que o Sistema da UE de Alerta Rápido para Conflitos seja suficientemente proativo e tenha por base uma análise prospetiva e sólida dos fatores de risco;

i) Que envolvam estreitamente as delegações da UE em países e regiões em risco de conflito ou que enfrentam conflitos latentes no acompanhamento da situação no terreno e na contribuição para o Sistema da UE de Alerta Rápido para Conflitos;

j) Que avaliem os resultados alcançados pelo Sistema da UE de Alerta Rápido para Conflitos e proponham ajustamentos para o tornar mais eficaz;

Papel dos representantes especiais e enviados especiais na diplomacia preventiva, responsabilização e visão geral dos resultados obtidos

k) Que tenham em conta o contexto cultural e histórico aquando da nomeação de representantes e enviados especiais, a fim de evitar gerar controvérsia em regiões em conflito no caso de a pessoa nomeada ser proveniente de um Estado-Membro com ligações históricas à região em causa;

l) Que avaliem exaustivamente as iniciativas que foram empreendidas pelos representantes e enviados especiais da UE e o seu contributo para a diplomacia preventiva;

m) Que disponibilizem avaliações periódicas e exaustivas sobre a responsabilização dos representantes e enviados especiais da UE, fornecendo uma panorâmica das iniciativas por eles empreendidas;

n) Que melhorem a transparência e o controlo parlamentar do trabalho dos representantes e enviados especiais da UE, fornecendo ao Parlamento relatórios periódicos e pormenorizados sobre as suas atividades e realizações;

o) Que assegurem que a nomeação dos representantes especiais, dos enviados especiais e dos embaixadores da UE só possa ser confirmada depois de obtida

uma avaliação positiva da Comissão dos Assuntos Externos do Parlamento;

Ensinamentos retirados da resolução de conflitos e dos conflitos latentes mediados pela UE

p) Que tenham em consideração os ensinamentos retirados das oportunidades perdidas para a UE aplicar a diplomacia preventiva e obter resultados em África, nos Balcãs Ocidentais, no Alto Carabaque, em Chipre, na Irlanda do Norte, no Afeganistão e na Ucrânia;

q) Que, doravante, evitem a suspensão prematura das missões da UE nas regiões em conflito, como aconteceu com a missão no Mali, que deixou um vazio na segurança do país que foi preenchido pelo Grupo Wagner;

r) Que assegurem uma abordagem coordenada entre a UE e os seus Estados-Membros na prevenção de conflitos, ao invés do que aconteceu no Afeganistão, onde trabalharam em paralelo em diferentes regiões;

s) Que aumentem a capacidade da UE para analisar de modo rigoroso e contínuo a situação política e de segurança nas regiões em crise e adaptem a resposta da UE à mudança das realidades no terreno;

t) Que avaliem o que faltou nos esforços de diplomacia preventiva da UE na Bósnia-Herzegovina, a fim de evitar o aumento das tensões devido às questões relacionadas com a lei eleitoral, à retórica inflamatória recorrente e aos atos secessionistas, que estão pôr em causa os Acordos de Paz de Dayton;

u) Que criem um mecanismo para verificar a aplicação de todos os acordos alcançados até à data entre a Sérvia e o Kosovo e informem periodicamente o Parlamento, a fim de evitar novas tensões e prestar uma mediação mais eficaz entre as partes, com o objetivo de ultrapassar o atual impasse;

v) Que procurem retirar ensinamentos dos esforços gorados de diplomacia preventiva no Alto Carabaque, a fim de evitar futuras escaladas de tensões, como se registou em 19 de setembro de 2023, e situações semelhantes às ocorridas durante e após a guerra de 2020, quando a posição passiva da UE deu a outros intervenientes regionais, como a Rússia, o Irão e a Turquia, a oportunidade de continuarem a exercer a sua influência na região;

Reforço das parcerias e da coordenação internacional

w) Que reforcem as parcerias e a coordenação com os intervenientes internacionais, regionais e sub-regionais, como a ONU, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), a União Africana e a Associação das Nações do Sudeste Asiático;

x) Que assegurem uma abordagem coordenada e dinâmica do alerta rápido, da prevenção de conflitos e da mediação entre a UE e outras organizações internacionais, como a ONU e a OSCE;

y) Que procedam a trocas estruturadas de informações e realizem conjuntamente

uma análise prospetiva, uma prospetiva estratégica e uma análise de conflitos atenta à dimensão de género para assegurar o alinhamento entre a UE e os seus parceiros;

z) Que capacitem os intervenientes nacionais para atuarem como intervenientes fundamentais na prevenção eficaz;

aa) Que utilizem os meios diplomáticos e as plataformas multilaterais para a paz para fortalecer as relações por antecipação, antes de surgirem os conflitos;

ab) Que garantam que a UE seja representada em cargos de liderança na ONU de forma proporcional à dimensão das suas contribuições para a organização, que cobrem 30 % dos seus custos e 33 % das despesas com missões de manutenção da paz da ONU;

Da autonomia estratégica à diplomacia preventiva

ac) Que reforcem a autonomia estratégica da UE, a fim de intensificar a sua posição e a sua influência geopolítica na prevenção de conflitos;

ad) Que reforcem a capacidade da UE para falar a uma só voz e para agir como verdadeiro interveniente mundial na resposta a crises;

ae) Que trabalhem no sentido de assegurar que a UE assuma uma posição de liderança preeminente no restabelecimento e mediação da paz em todo o mundo;

af) Que adotem uma abordagem integrada da prevenção de conflitos que combine a ajuda humanitária, a ajuda ao desenvolvimento, a assistência à consolidação da paz, a assistência no domínio da segurança e o diálogo diplomático, abordando plenamente todos os aspetos do conflito, inclusive em parceria com os parceiros locais e internacionais, se necessário;

ag) Que intensifiquem os esforços de comunicação no sentido de assegurar que a UE seja vista como uma das principais partes interessadas na diplomacia preventiva e que as suas ações e casos de sucesso não sejam postos em causa por falsas narrativas difundidas ou apregoadas por outras potências mundiais presentes em regiões em conflito;

ah) Que tirem partido dos mecanismos de cooperação que funcionam bem existentes na UE, como o Mecanismo de Proteção Civil, de molde a utilizar os conhecimentos especializados dos Estados-Membros e evitar a duplicação de esforços e de recursos;

2. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente recomendação ao Conselho, à Comissão e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A ordem mundial está em rápida mutação, as potências emergentes estão a antagonizar os intervenientes tradicionais, as novas tecnologias estão a criar novos desafios para a governação mundial, as dinâmicas de poder estão cada vez mais fragmentadas e a ordem internacional assente em regras está a ser posta em causa com maior frequência. Com a guerra de agressão ilegal da Rússia contra a Ucrânia, a segurança europeia e mundial está a ser diretamente ameaçada por uma guerra. Assiste-se também à maior agudização das tensões geopolíticas e de concorrência entre as grandes potências desde a era da Guerra Fria.

Esta instabilidade geopolítica, o aumento do número de conflitos e a forte ligação entre a segurança externa e a segurança interna exigem que a UE intensifique os seus esforços de diplomacia preventiva e adapte o seu conjunto de instrumentos à natureza evolutiva dos conflitos. Devido às novas tecnologias, os conflitos estão a tornar-se mais complexos, mais mortíferos e mais difíceis de resolver. Por conseguinte, é necessário prevenir o surgimento dos conflitos e colocar a ênfase na manutenção das conquistas de paz nas zonas onde anteriormente ocorreram conflitos.

Com base nas oportunidades perdidas e nos êxitos da UE, a relatora apresenta várias recomendações ao Conselho, à Comissão e ao AR/VP que ampliariam o conjunto de instrumentos de diplomacia preventiva da UE e a transformariam no interveniente mundial na diplomacia preventiva que pode e deve ser.

As recomendações centram-se em seis domínios principais em que importa melhorar os instrumentos de diplomacia preventiva da UE:

1. Compreensão do contexto local e cultural
2. Sistema da UE de Alerta Rápido para Conflitos
3. Papel dos representantes e enviados especiais da UE na diplomacia preventiva, responsabilização e visão geral dos resultados obtidos
4. Ensinamentos retirados da resolução de conflitos e dos conflitos latentes mediados pela UE
5. Reforço das parcerias e da coordenação internacional
6. Da autonomia estratégica à diplomacia preventiva

No que respeita ao contexto local e cultural, a UE deve desenvolver instrumentos de diplomacia preventiva e ajuda à construção do Estado adaptados ao contexto cultural, histórico e político do país. Deve selecionar cuidadosamente os seus enviados e representantes para as regiões em situação de conflito e pós-conflito, a fim de prevenir controvérsias associadas à nomeação de pessoas provenientes de Estados-Membros com ligações históricas a esses países ou regiões.

No que concerne ao Sistema da UE de Alerta Rápido para Conflitos, a relatora recomenda que se garanta que este seja suficientemente proativo e baseado numa análise contínua, prospetiva e sólida dos fatores de risco. Além disso, solicita a realização de uma avaliação periódica dos resultados deste sistema, com vista a torná-lo mais eficaz no futuro.

Os representantes e enviados especiais da UE devem ter um papel fundamental nos esforços de diplomacia preventiva da UE. Embora sejam nomeados para promoverem as políticas e os interesses da UE e para atuarem como mediadores em regiões e países conturbados, os efeitos do seu trabalho e das iniciativas que empreendem não são visíveis nem são objeto de controlo parlamentar. No que toca à sua nomeação, o Conselho e o SEAE devem refletir sobre a possibilidade de nomear políticos mais reconhecíveis para estes cargos, a fim de estar à altura das figuras de alto nível frequentemente nomeadas por outros intervenientes mundiais para regiões igualmente conturbadas.

Tendo por base uma análise dos ensinamentos retirados da resolução de conflitos e dos conflitos latentes mediados pela UE, particularmente em África, nos Balcãs Ocidentais, no Alto Carabaque, em Chipre, na Irlanda do Norte, no Afeganistão e na Ucrânia, a relatora recomenda que as futuras ações de diplomacia preventiva da UE tenham em conta as oportunidades perdidas e evitem repetir situações semelhantes. Em especial, a UE deve avaliar e analisar de forma atenta e contínua os fatores de risco e adaptar as suas ações nas regiões em conflito, de modo que previna a criação de um vazio político que possa ser preenchido por intervenientes que não ajam no interesse do país ou região em causa ou a difusão de falsas narrativas.

As parcerias e a coordenação internacional são fundamentais para o êxito da diplomacia preventiva e a UE deve continuar a reforçar as suas parcerias com os intervenientes internacionais, regionais e sub-regionais, como a ONU, a OSCE, a União Africana e a ASEAN, nomeadamente no que concerne ao alerta rápido, à prevenção de conflitos e à mediação. Uma abordagem integrada, que combinasse a ajuda humanitária, a ajuda ao desenvolvimento, a assistência à consolidação da paz, a assistência no domínio da segurança e o diálogo diplomático, em coordenação com os parceiros, seria mais abrangente e produziria resultados mais favoráveis na diplomacia preventiva.

Por último, mas não menos importante, a UE deve aumentar a sua autonomia estratégica de forma que seja vista como um interveniente forte na diplomacia preventiva. Este objetivo pode ser atingido se a UE falar a uma só voz e houver um alinhamento da ação no terreno entre a UE e os seus Estados-Membros, preterindo os interesses individuais. Baseando-se na experiência adquirida com os mecanismos conjuntos da UE, como o Mecanismo de Proteção Civil da União ou as missões de manutenção da paz da UE, a UE pode adotar uma abordagem semelhante aquando da elaboração de uma abordagem integrada e pan-europeia das missões de diplomacia preventiva. Além disso, continua a ser importante melhorar a comunicação sobre os resultados e êxitos obtidos pela UE. Embora a UE seja o maior doador mundial de ajuda ao desenvolvimento, os resultados deste investimento substancial na esfera da diplomacia pública são insignificantes e, muitas vezes, são encobertos por falsas narrativas avançadas por outras grandes potências presentes nos países em desenvolvimento.

Todas estas recomendações deverão colocar a UE um passo mais perto de se tornar um ator de primeiro plano na prevenção e resolução de conflitos em todo o mundo. Através da união das suas forças, a UE e os seus Estados-Membros poderiam superar os obstáculos enfrentados em algumas das anteriores ações mediadas pela UE e gerariam uma abordagem intervencionista mais bem-sucedida.