Parlamentul European
2019-2024

Comisia pentru afaceri externe

2023/2050(INI)

5.10.2023

PROIECT DE RAPORT

referitor la recomandarea Parlamentului European adresată Consiliului, Comisiei și Vicepreședintelui Comisiei/Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate privind rolul diplomației preventive în soluționarea conflictelor înghețate din întreaga lume – oportunități ratate sau schimbări pentru viitor
(2023/2050(INI))

Comisia pentru afaceri externe

Raportoare: Željana Zovko

CUPRINS

Pagina

PROIECT DE RECOMANDARE A PARLAMENTULUI EUROPEAN 3

EXPUNERE DE MOTIVE.....8

PROIECT DE RECOMANDARE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

adresată Consiliului, Comisiei și Vicepreședintelui Comisiei/Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate privind rolul diplomației preventive în combaterea conflictelor înghețate din întreaga lume – oportunități ratate sau schimbări pentru viitor
(2023/2050(INI))

Parlamentul European,

– având în vedere Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

– având în vedere Strategia globală pentru politica externă și de securitate a Uniunii Europene din 28 iunie 2016,

– având în vedere planul de acțiune „Busola strategică pentru securitate și apărare – Pentru o Uniune Europeană care își protejează cetățenii, valorile și interesele și contribuie la pacea și securitatea internaționale”, aprobat de Consiliu la reuniunea sa din 21 martie 2022 și confirmat de Consiliul European la 25 martie 2022,

– având în vedere conceptul Consiliului privind medierea păcii de către UE din 7 decembrie 2020,

– având în vedere Noua agendă a ONU pentru pace din 20 iulie 2023,

– având în vedere rezoluția sa din 12 martie 2019 referitoare la construirea capacității UE de prevenire a conflictelor și de mediere[1],

– având în vedere articolul 118 din Regulamentul său de procedură,

– având în vedere raportul Comisiei pentru afaceri externe (XXXXX),

A. întrucât contextul geopolitic în schimbare, consecință a acțiunilor puterilor emergente care se confruntă cu actorii tradiționali, atacurile asupra sistemului multilateral, tehnologiile emergente, schimbările climatice, aspecte legate de securitatea alimentară și migrația se numără printre factorii care contribuie la răspândirea conflictelor în întreaga lume;

B. întrucât ordinea multilaterală bazată pe norme este remodelată, iar unele dintre fostele alianțe încep să reapară;

C. întrucât, deși UE este cel mai mare donator internațional de ajutor, nu a avut același impact în sfera diplomației publice și, prin urmare, ar trebui să își îmbunătățească vizibilitatea în domeniul diplomației preventive în întreaga lume;

D. întrucât Consiliul a numit nouă reprezentanți speciali ai UE pentru diferite regiuni de

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

conflict care să acționeze ca mediatori și facilitatori ai păcii, dar inițiativele acestora și efectele acțiunilor lor nu sunt vizibile;

E. întrucât UE nu are încă încrederea necesară pentru a iniția medierea în domenii de importanță strategică;

F. întrucât războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei evidențiază necesitatea unei acțiuni a UE mai puternice, mai ambițioase, credibile, strategice și unificate pe scena mondială și accentuează faptul că UE trebuie să își stabilească în mod autonom propriile obiective strategice și să dezvolte și să desfășoare capabilitățile de urmărire a acestora;

G. întrucât securitatea în vecinătatea estică și în Balcanii de Vest este amenințată în mare măsură de invadarea Ucrainei de către Rusia și de posibilitatea ca această agresiune să se răspândească în țările învecinate; întrucât destabilizarea vecinătății noastre imediate amenință stabilitatea, pacea și securitatea UE;

H. întrucât războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei este un semnal de alarmă pentru UE, prezentând o amenințare imediată la adresa ordinii europene și mondiale de securitate și a securității UE și a statelor sale membre; întrucât invadarea Ucrainei de către Rusia a stimulat dinamica către o redefinire geopolitică a politicii externe a UE, inclusiv o reexaminare a setului său de instrumente pentru diplomația preventivă;

I. întrucât principalul obstacol în calea poziției de lider mondial a UE în diplomația preventivă este lipsa voinței statelor membre de a se îndepărta de interesele lor individuale în relațiile externe pentru a construi împreună capacități comune;

J. întrucât coordonarea dintre Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE), Parlament și statele membre trebuie reevaluată pentru a obține rezultate și a lansa inițiative semnificative în diplomația preventivă,

1. recomandă Consiliului, Comisiei și Vicepreședintelui Comisiei/Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate:

   (a) să recunoască legătura puternică dintre securitatea internă și cea externă a UE și să reflecte acest lucru atunci când se abordează problema prevenirii conflictelor;

   (b) să adapteze instrumentele UE de prevenire a conflictelor la natura schimbătoare a conflictelor, inclusiv ca urmare a schimbărilor climatice, a dezvoltării noilor tehnologii și a deficitului de alimente;

   (c) să utilizeze pe deplin mijloacele de care dispun pentru a preveni conflictele, pentru a alinia instrumentele de prevenire ale UE la agenda sa politică și pentru a acționa ca custode în timpul tragediilor mondiale;

   (d) să invite statele membre să se îndepărteze de interesele lor individuale în relațiile externe și să consolideze împreună capacități comune în ceea ce privește prevenirea conflictelor și medierea;

   (e) să asigure complementaritatea între acțiunile diplomatice preventive ale Parlamentului;

Înțelegerea contextului local și cultural

(f) să îmbunătățească înțelegerea de către UE a contextelor locale, istorice, politice, sociale și culturale și să investească în cultivarea competențelor necesare în rândul personalului SEAE care lucrează la prevenirea conflictelor;

(g) să adapteze asistența pentru construcția statală la contextul cultural, istoric și politic al țării în cauză care o primește și să o actualizeze în permanență, ca răspuns la condițiile de pe teren, printr-o analiză politică riguroasă și detaliată pentru un răspuns strategic comun;

Sistemul UE de alertă timpurie în caz de conflict

(h) să se asigure că sistemul UE de alertă timpurie în caz de conflict este suficient de proactiv și se bazează pe o analiză prospectivă și solidă a factorilor de risc;

(i) să implice îndeaproape delegațiile UE din țările și regiunile expuse riscului de conflict sau confruntate cu conflicte înghețate în monitorizarea situației de pe teren și să contribuie la sistemul UE de alertă timpurie în caz de conflict;

(j) să evalueze rezultatele obținute de sistemul UE de alertă timpurie în caz de conflict și să propună ajustări pentru a-l face mai eficient;

Rolul reprezentanților speciali și al trimișilor speciali în diplomația preventivă, responsabilitatea acestora și prezentarea generală a rezultatelor lor

(k) să ia în considerare contextul cultural și istoric atunci când numesc reprezentanți și trimiși speciali, pentru a evita apariția unor controverse în regiunile de conflict, în cazul în care numirea provine dintr-un stat membru cu legături istorice cu regiunea în cauză;

(l) să evalueze în detaliu inițiativele pe care le-au întreprins reprezentanții și trimișii speciali ai UE și modul în care aceștia contribuie la diplomația preventivă;

(m) să furnizeze evaluări periodice și detaliate cu privire la responsabilitatea reprezentanților și trimișilor speciali ai UE și să supravegheze inițiativele pe care le-au întreprins;

(n) să îmbunătățească transparența și controlul parlamentar al activității reprezentanților și trimișilor speciali ai UE, furnizând Parlamentului rapoarte periodice și detaliate cu privire la activitățile și realizările lor;

(o) să se asigure că numirea reprezentanților speciali, a trimișilor speciali și a ambasadorilor UE poate fi confirmată numai după o evaluare pozitivă din partea Comisiei pentru afaceri externe a Parlamentului;

Învățăminte desprinse din soluționarea conflictelor mediate de UE și din conflictele înghețate

(p) să valorifice lecțiile învățate din oportunitățile ratate de UE pentru diplomația preventivă și din realizările acesteia în Africa, Balcanii de Vest, Nagorno-

Karabah, Cipru, Irlanda de Nord, Afganistan și Ucraina;

(q) să prevină, în viitor, suspendarea prematură a misiunilor UE în regiunile de conflict, cum ar fi cea din Mali, care a lăsat un vid în ceea ce privește securitatea țării, care a fost ocupat de Grupul Wagner;

(r) să asigure o abordare coordonată între UE și statele sale membre în ceea ce privește prevenirea conflictelor, spre deosebire de ceea ce s-a întâmplat în Afganistan, unde își desfășurau activitatea în paralel în diferite regiuni;

(s) să consolideze capacitatea UE de a analiza în mod riguros și continuu situația politică și de securitate din regiunile de criză și să adapteze răspunsul UE la realitățile în schimbare de pe teren;

(t) să evalueze ceea ce lipsește din eforturile diplomatice preventive ale UE în Bosnia și Herțegovina pentru a evita tensiunile tot mai mari cauzate de chestiuni legate de legislația electorală, de retorica incendiară recurentă și de actele secesioniste, care subminează Acordul de pace de la Dayton;

(u) să instituie un mecanism pentru a verifica punerea în aplicare a tuturor acordurilor încheiate între Serbia și Kosovo până în prezent și pentru a raporta periodic Parlamentului pentru a se asigura că sunt evitate noi tensiuni și pentru a asigura o mediere mai eficientă între părți, cu scopul de a depăși impasul actual;

(v) să urmărească să prezinte lecțiile învățate din eforturile diplomatice preventive eșuate în Nagorno-Karabah pentru a evita viitoare escaladări precum cea care a avut loc la 19 septembrie 2023 și situații similare cu cea din timpul și de după războiul din 2020, când poziția pasivă a UE a oferit altor actori regionali, cum ar fi Rusia, Iranul și Turcia, posibilitatea de a-și exercita în continuare influența în regiune;

Consolidarea parteneriatelor și a coordonării internaționale

(w) să consolideze parteneriatele și coordonarea cu actorii internaționali, regionali și subregionali, cum ar fi ONU, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), Uniunea Africană și Asociația Națiunilor din Asia de Sud-Est;

(x) să asigure o abordare coordonată și dinamică a alertei timpurii, a prevenirii conflictelor și a medierii între UE și alte organizații internaționale, cum ar fi ONU și OSCE;

(y) să urmărească schimburi de informații structurate, o analiză comună a perspectivelor, o analiză prospectivă strategică și analize ale conflictelor care iau în considerare dimensiunea de gen, pentru a asigura alinierea dintre UE și partenerii săi;

(z) să capaciteze actorii naționali pentru a servi drept actori-cheie în prevenirea eficace;

(aa) să utilizeze mijloace diplomatice și platforme multilaterale pentru pace pentru a

consolida relațiile anticipative înainte de apariția conflictelor;

(ab) să se asigure că UE adoptă poziții de conducere în cadrul ONU, proporțional cu valoarea contribuțiilor sale la organizație, care acoperă 30 % din costurile sale și 33 % din cheltuielile misiunilor ONU de menținere a păcii;

De la autonomia strategică la diplomația preventivă

(ac) să consolideze autonomia strategică a UE pentru a-și spori influența permanentă și geopolitică în prevenirea conflictelor;

(ad) să consolideze capacitatea UE de a vorbi cu o singură voce și de a acționa ca un actor cu adevărat global ca răspuns la crize;

(ae) să depună eforturi pentru a se asigura că UE preia o poziție de lider proeminentă în ceea ce privește instaurarea păcii și medierea în întreaga lume;

(af) să adopte o abordare integrată a prevenirii conflictelor, care să combine asistența umanitară, de dezvoltare, de consolidare a păcii și de securitate și angajamentul diplomatic, abordând pe deplin toate aspectele conflictului, inclusiv în parteneriat cu partenerii locali și internaționali, dacă este necesar;

(ag) să intensifice eforturile de comunicare pentru a se asigura că UE este considerată o parte interesată esențială în diplomația preventivă și că acțiunile și poveștile sale de succes nu sunt subminate de discursuri false răspândite sau revendicate de alte puteri mondiale prezente în regiunile de conflict;

(ah) să se bazeze pe mecanismele de cooperare existente care funcționează bine în UE, cum ar fi mecanismul de protecție civilă, pentru a utiliza expertiza statelor membre și pentru a evita suprapunerea eforturilor și a resurselor;

2. încredințează Președintei sarcina de a transmite prezenta recomandare Consiliului, Comisiei și Vicepreședintelui Comisiei/Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate.

EXPUNERE DE MOTIVE

Ordinea mondială se schimbă rapid, puterile emergente se confruntă cu actorii tradiționali, noile tehnologii prezintă noi provocări pentru guvernanța globală, dinamica puterii este din ce în ce mai fragmentată, iar ordinea internațională bazată pe norme este tot mai frecvent contestată. Războiul ilegal de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei amenință în mod direct securitatea europeană și mondială. Asistăm, de asemenea, la cel mai înalt nivel de tensiuni geopolitice și de competiție majoră între puteri de la era Războiului Rece.

Această instabilitate geopolitică, creșterea numărului de conflicte și legătura puternică dintre securitatea externă și cea internă impun UE să-și intensifice eforturile diplomatice preventive și să-și adapteze setul de instrumente la natura schimbătoare a conflictelor. Din cauza noilor tehnologii, conflictele devin din ce în ce mai complexe, mortale și mai greu de soluționat. Așadar, trebuie să prevenim conflictele înainte ca acestea să apară și să ne concentrăm pe susținerea păcii acolo unde a fost cu greu obținută în urma unor conflicte anterioare.

Pe baza oportunităților ratate și a poveștilor de succes ale UE, raportoarea prezintă Consiliului, Comisiei și ÎR/VP o serie de recomandări care ar amplifica setul de instrumente ale UE pentru diplomația preventivă și ar face din aceasta actorul global în diplomația preventivă care poate și ar trebui să fie.

Recomandările se axează pe șase domenii principale în care ar trebui realizate îmbunătățiri în arsenalul de diplomație preventivă al UE:

1. Înțelegerea contextului local și cultural
2. Sistemul UE de alertă timpurie în caz de conflict
3. Rolul reprezentanților speciali și al trimișilor speciali ai UE în diplomația preventivă, responsabilitatea acestora și prezentarea generală a rezultatelor lor
4. Învățăminte desprinse din soluționarea conflictelor mediate de UE și din conflictele înghețate
5. Consolidarea parteneriatelor și a coordonării internaționale
6. De la autonomia strategică la diplomația preventivă

În ceea ce privește contextul local și cultural, UE ar trebui să dezvolte instrumente de diplomație preventivă și asistență pentru consolidarea statului, adaptate la contextul cultural, istoric și politic al țării. Ar trebui să își selecteze cu atenție trimișii și reprezentanții în regiunile de conflict și post-conflict, pentru a evita controversele legate de numirile din statele membre care au trecut istoric în aceste țări sau regiuni.

În ceea ce privește sistemul UE de alertă timpurie în caz de conflict, raportoarea recomandă să se asigure că acesta este suficient de proactiv și se bazează pe o analiză continuă, orientată spre viitor și solidă a factorilor de risc. Ea solicită, de asemenea, o evaluare periodică a rezultatelor acestui sistem, pentru a-l face mai eficient în viitor.

Reprezentanții speciali și trimișii UE ar trebui să joace un rol esențial în eforturile diplomatice preventive ale UE. Deși sunt numiți să promoveze politicile și interesele UE și să acționeze ca mediatori în regiuni și țări aflate în dificultate, efectele activității lor și ale inițiativelor pe care le întreprind nu sunt vizibile și nu sunt supuse controlului parlamentar. În ceea ce privește numirea lor, Consiliul și SEAE ar trebui să reflecteze asupra posibilității de a numi politicieni mai ușor de recunoscut pentru aceste funcții, pentru a corespunde personalităților numite adesea de alți actori globali în regiuni similare aflate în dificultate.

Analizând învățămintele desprinse din soluționarea conflictelor mediată de UE și din conflictele înghețate, în special în Africa, Balcanii de Vest, Nagorno-Karabah, Cipru, Irlanda de Nord, Afganistan și Ucraina, raportoarea recomandă ca viitoarele acțiuni diplomatice preventive ale UE să ia în considerare oportunitățile ratate și să evite situații similare în viitor. În special, UE ar trebui să evalueze și să analizeze cu atenție și în permanență factorii de risc și să își adapteze acțiunile în regiunile de conflict pentru a preveni crearea unui vid politic care ar putea fi acoperit de actori care ar putea să nu acționeze în interesul țării sau al regiunii în cauză sau răspândirea de discursuri false.

Parteneriatele și coordonarea internațională sunt esențiale pentru succesul diplomației preventive, iar UE ar trebui să își consolideze în continuare parteneriatele cu actorii internaționali, regionali și subregionali, cum ar fi ONU, OSCE, Uniunea Africană și ASEAN, inclusiv în ceea ce privește alerta timpurie, prevenirea conflictelor și medierea. O abordare integrată, care combină acțiunile umanitare, de dezvoltare, de consolidare a păcii, de asistență în materie de securitate și de implicare diplomatică, în coordonare cu partenerii, ar fi mai cuprinzătoare și ar conduce la rezultate mai favorabile în diplomația preventivă.

Nu în ultimul rând, UE ar trebui să își consolideze autonomia strategică pentru a fi considerată un actor puternic în diplomația preventivă. Acest lucru poate fi realizat dacă UE se exprimă cu o singură voce, iar acțiunea pe teren este aliniată între UE și statele sale membre, îndepărtându-se de interesele individuale. Pe baza experienței anterioare în ceea ce privește mecanismele comune ale UE, cum ar fi mecanismul UE de protecție civilă sau misiunile UE de menținere a păcii, UE poate adopta o abordare similară atunci când elaborează o abordare integrată și paneuropeană a misiunilor diplomatice preventive. De asemenea, este în continuare important să se comunice mai bine realizările și poveștile de succes ale UE. Deși este cel mai mare donator de ajutor pentru dezvoltare din lume, rezultatele acestei investiții semnificative pe scena diplomației publice sunt nesemnificative și adesea chiar umbrite de discursuri false prezentate de alte puteri importante prezente în țările în curs de dezvoltare.

Toate aceste recomandări ar trebui să aducă UE un pas mai aproape de a deveni un actor principal în prevenirea și soluționarea conflictelor la nivel mondial. Prin unirea forțelor, UE și statele sale membre ar putea depăși capcanele cu care s-au confruntat în unele dintre acțiunile mediate anterioare ale UE și ar genera o abordare intervenționistă încununată de mai mult succes.