Mercoledì 13 marzo 2019

RACCOMANDAZIONI

PARLAMENTO EUROPEO

P8_TA(2019)0172

Portata e mandato dei rappresentanti speciali dell'UE

Raccomandazione del Parlamento europeo del 13 marzo 2019 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 la portata e il mandato dei rappresentanti speciali dell'Unione europea (2018/2116(INI))

(2021/C 23/23)

Il Parlamento europeo,

— visti gli articoli 2, 3, 6, 21, 33 e 36 del trattato sull'Unione europea,

— vista la decisione del Consiglio del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna ([1]),

— vista la dichiarazione del vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (VP/AR) sulla responsabilità politica ([2]),

— viste le relazioni annuali dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune,

— viste le relazioni annuali dell'UE sui diritti umani e la democrazia nel mondo,

— visto l'Accordo interistituzionale del 20 novembre 2002 tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo all'accesso da parte del Parlamento europeo alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della politica di sicurezza e di difesa,

— viste le istruzioni per la nomina, il mandato e il finanziamento dei rappresentanti speciali dell'UE, del 9 luglio 2007, nonché la nota del Consiglio (7510/14) dell'11 marzo 2014,

— vista la sua risoluzione, dell'8 luglio 2010, sulla proposta di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna ([3]),

— viste la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea presentata dal VP/AR il 28 giugno 2016 e le successive relazioni sulla sua attuazione,

— visti gli orientamenti dell'UE per la promozione e la tutela dell'esercizio di tutti i diritti umani da parte di lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali (LGBTI), adottati dal Consiglio nel 2013,

([1]) GU L 201 del 3.8.2010, pag. 30.
([2]) GU C 210 del 3.8.2010, pag. 1.
([3]) GU C 351 E del 2.12.2011, pag. 454.

— visti l'Atto finale di Helsinki del 1975 dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e tutti i suoi principi, in quanto documento fondamentale per l'assetto della sicurezza europea e regionale più in generale,

— viste le sue risoluzioni sulle relazioni annuali dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune,

— viste le sue risoluzioni sulle relazioni annuali dell'UE sui diritti umani e la democrazia nel mondo,

— vista la sua raccomandazione del 15 novembre 2017 al Consiglio, alla Commissione e al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) sul partenariato orientale nella fase preparatoria del vertice di novembre 2017 ([1]),

— vista la sua risoluzione del 4 luglio 2017 sulla lotta alle violazioni dei diritti umani nel contesto di crimini di guerra e crimini contro l'umanità, incluso il genocidio ([2]),

— viste le sue risoluzioni sull'Ucraina, nelle quali chiede la nomina di un rappresentante speciale dell'UE per la Crimea e la regione del Donbass,

— vista la sua raccomandazione al Consiglio, del 13 giugno 2012, sul rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani ([3]),

— visti gli articoli 110 e 113 del suo regolamento,

— vista la relazione della commissione per gli affari esteri (A8-0171/2019),

A. considerando che l'UE ambisce a rivestire un ruolo di maggior rilievo a livello globale, non solo sotto il profilo economico ma anche sotto quello politico, e che, con le sue azioni e politiche, si adopera per contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, nonché di un ordine mondiale basato su regole;

B. considerando che i rappresentanti speciali dell'UE (RSUE) sono nominati dal Consiglio su proposta del VP/AR, con il mandato di promuovere obiettivi concreti di natura politica o di sicurezza concernenti un tema o un'area geografica specifici; che si sono dimostrati uno strumento prezioso e flessibile per la diplomazia dell'UE, poiché possono personificare e rappresentare l'Unione in luoghi e situazioni cruciali, con il sostegno di tutti gli Stati membri; che la flessibilità dei mandati dei RSUE rende tali rappresentanti strumenti operativi che possono essere utilizzati rapidamente quando affiorano timori relativi a determinati paesi o tematiche;

C. considerando che, grazie alla loro frequente presenza sul campo, i RSUE si trovano in una posizione privilegiata per avviare un dialogo con la società civile e gli attori locali, nonché per svolgere attività di ricerca sul campo; che tale esperienza diretta consente loro di contribuire in modo costruttivo all'elaborazione di strategie e politiche;

D. considerando che vi sono attualmente cinque RSUE regionali (per il Corno d'Africa, il Sahel, l'Asia centrale, il processo di pace in Medio Oriente e per il Caucaso meridionale e la crisi in Georgia), due rappresentanti per paesi specifici (Kosovo e Bosnia-Erzegovina) e uno tematico, responsabile dei diritti umani;

E. considerando che, attualmente, soltanto due rappresentanti speciali dell'UE sono donne;

([1]) GU C 356 del 4.10.2018, pag. 130.
([2]) GU C 334 del 19.9.2018, pag. 69.
([3]) GU C 332 E del 15.11.2013, pag. 114.

F. considerando che, nel caso dei RSUE nominati con mandati per specifici paesi, la doppia funzione in virtù della quale un rappresentante speciale è al contempo il capo della delegazione dell'UE nel paese in questione ha contribuito alla coerenza e all'efficienza della presenza dell'Unione nel mondo; che la nomina di ulteriori rappresentanti speciali dell'UE con mandati specifici per paese dev'essere coerente con le strategie in materia di azione esterna dell'Unione, alla luce del rafforzamento delle delegazioni dell'UE in virtù del trattato di Lisbona, attraverso il quale hanno acquisito la responsabilità del coordinamento di tutte le azioni dell'Unione sul campo, comprese le politiche PESC;

G. considerando l'esistenza di altri conflitti e aree altamente prioritari, anche nell'immediato vicinato dell'UE, che richiedono un'attenzione particolare nonché maggiore impegno e visibilità dell'UE, come nel caso dell'aggressione russa in Ucraina e dell'occupazione illegale della Crimea;

H. considerando che i RSUE hanno dimostrato la propria utilità, soprattutto nella conduzione di dialoghi politici ad alto livello e grazie alla loro capacità di raggiungere partner di alto livello in contesti politici estremamente delicati;

I. considerando che i rappresentanti speciali dell'UE sono finanziati a titolo del bilancio della PESC, come stabilito dal Parlamento in codecisione, e sono responsabili dell'attuazione del bilancio nei confronti della Commissione;

J. considerando che il VP/AR si è impegnato a rispondere positivamente alle richieste del Parlamento europeo di ascoltare i neodesignati RSUE prima che assumano le proprie funzioni e ad agevolare la presentazione di resoconti periodici al Parlamento da parte dei rappresentanti speciali dell'UE;

K. considerando che i RSUE sono selezionati fra candidati che hanno precedentemente rivestito cariche diplomatiche o politiche di alto livello nel proprio paese o in seno a organizzazioni internazionali; che i rappresentanti speciali dell'UE godono di un notevole grado di flessibilità e discrezionalità in merito alle modalità di esecuzione del proprio mandato, aspetto che può contribuire al conseguimento degli obiettivi stabiliti, all'attuazione di strategie e all'apporto di valore aggiunto per l'UE;

L. considerando che il ruolo fondamentale dei RSUE è contribuire all'unità, alla coerenza, alla coesione e all'efficacia dell'azione esterna e della rappresentanza dell'UE; che i RSUE dimostrano l'interesse dell'UE per un paese, una regione o un'area tematica particolari, ne rafforzano la visibilità e contribuiscono all'attuazione di determinate strategie o politiche dell'UE riguardanti il paese, la regione o l'area tematica oggetto del mandato;

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

a) di presentare una riflessione strategica sull'uso, il ruolo, i mandati e il contributo dei rappresentanti speciali dell'UE alla luce dell'attuazione della strategia globale dell'UE;

b) di garantire che i RSUE vengano nominati solamente qualora l'utilizzo di tale strumento determini un chiaro valore aggiunto, ovvero qualora i loro compiti non possano essere svolti in modo efficiente mediante le strutture esistenti in seno al SEAE, comprese le delegazioni dell'UE, o in seno alla Commissione;

c) di garantire che i rappresentanti speciali siano uno strumento principalmente finalizzato a potenziare gli sforzi dell'Unione in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti e di attuazione delle strategie dell'UE, segnatamente attraverso la mediazione e la facilitazione del dialogo, e a promuovere gli obiettivi delle politiche dell'Unione in specifici settori tematici nell'ambito delle relazioni esterne e rispettando il diritto internazionale;

d) di evitare il moltiplicarsi dei RSUE e la frammentazione dei rispettivi mandati, elementi che comporterebbero la sovrapposizione con altre istituzioni dell'UE e l'incremento dei costi di coordinamento;

e) di garantire che i mandati e le azioni dei rappresentanti speciali dell'UE a favore della sicurezza regionale e della prevenzione, mediazione e risoluzione dei conflitti siano guidati dai principi del diritto internazionale, così come enunciati nell'Atto finale di Helsinki del 1975 e in altre norme fondamentali del diritto internazionale, e dalla composizione pacifica delle controversie, in quanto elemento chiave dell'assetto della sicurezza europea, come sottolineato nella strategia globale dell'UE; di rispettare tutte le regole e le politiche adottate dall'UE nei confronti delle regioni o dei conflitti che rientrano nell'ambito dei mandati dei RSUE;

f) di valutare tutti i possibili mezzi per rafforzare il ruolo dei rappresentanti speciali dell'UE in quanto strumento efficace della politica esterna dell'Unione, capace di sviluppare e far progredire le iniziative di politica estera dell'UE e di promuovere le sinergie, in particolare assicurando che i RSUE possano spostarsi liberamente all'interno delle regioni oggetto dei rispettivi mandati, comprese le zone di conflitto, ai fini dell'efficace espletamento delle loro mansioni;

g) di garantire maggiore trasparenza e visibilità all'operato dei RSUE, anche attraverso relazioni pubbliche sulle visite ai paesi, sui programmi di lavoro e sulle priorità, nonché tramite la creazione di pagine web specifiche per consentire al pubblico di controllarne l'attività;

h) di consolidare le risorse che rappresentano il valore aggiunto dei RSUE, nello specifico la legittimità basata sul sostegno del VP/AR e degli Stati membri, le responsabilità regionali/tematiche/relative a un paese specifico, il peso politico, la flessibilità e l'incremento della visibilità e della presenza dell'UE nei paesi partner, rafforzando così l'immagine dell'UE come attore internazionale efficace;

In merito al mandato

i) di prevedere un'adeguata durata del mandato, tale da creare una prospettiva che permetta l'assunzione di personale qualificato di grado elevato e che consenta di attuare il mandato nonché di rafforzare la fiducia reciproca con i partner, istituendo reti e influenzando i procedimenti; di garantire riesami periodici in linea con gli sviluppi della regione, del paese o dell'ambito interessati e consentire un prolungamento del mandato qualora le circostanze lo richiedano;

j) di contribuire all'attuazione di una strategia o di una politica dell'UE riguardante l'area oggetto del mandato e all'elaborazione o al riesame di strategie o politiche;

k) di assicurare che la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, la mediazione e la facilitazione del dialogo, nonché le libertà fondamentali, i diritti umani, la democrazia, lo Stato di diritto e la parità di genere siano considerate priorità orizzontali e, pertanto, elementi fondamentali dell'oggetto dei mandati dei RSUE e di garantire resoconti adeguati in merito alle azioni intraprese in tali ambiti;

l) di richiedere procedure di valutazione e monitoraggio che includano i risultati conseguiti, gli ostacoli incontrati, un'indicazione delle principali sfide, i contributi all'elaborazione delle politiche e una valutazione del coordinamento delle attività dei RSUE con altri attori dell'UE, al fine di favorire gli scambi delle migliori prassi tra i RSUE nonché di valutare i risultati e considerare il rinnovo e il riesame dei mandati;

m) di garantire la coerenza del mandato per l'Asia centrale con la strategia dell'UE per l'Asia centrale del 2007, riesaminata nel 2015 al fine di potenziare l'efficacia e la visibilità dell'Unione nella regione;

n) di introdurre un ampio «periodo di incompatibilità» per i RSUE, con l'obiettivo di garantire l'applicazione del più elevato livello possibile di norme etiche nei casi di conflitto di interessi;

o) di garantire che la commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo partecipi all'elaborazione dei mandati, nuovi e ampliati, dei RSUE;

In merito agli strumenti

p) di mantenere la flessibilità e l'autonomia di cui godono attualmente i rappresentanti speciali dell'UE in qualità di strumento distintivo della PESC con una fonte di finanziamento distinta e una relazione privilegiata con il Consiglio; di rafforzare al tempo stesso, tuttavia, il coordinamento e la comunicazione con le pertinenti direzioni gestionali del SEAE (regionale, tematica, PSDC e risposta alle crisi) e con le pertinenti direzioni generali della Commissione; di garantire un processo di nomina e conferma rapido e trasparente;

q) di affrontare le carenze nel mantenimento della memoria istituzionale e della continuità fra i RSUE uscenti ed entranti mediante il potenziamento del supporto logistico e amministrativo da parte del SEAE, compresa l'archiviazione, e principalmente attraverso il distacco di consulenti politici dal SEAE e da altre istituzioni dell'UE, se del caso, affinché si uniscano alle squadre dei rappresentanti speciali;

In merito al profilo personale

r) di nominare rappresentanti speciali dell'UE candidati con vaste competenze diplomatiche e politiche e un profilo adeguato, garantendo in particolare che abbiano l'influenza politica necessaria a instaurare legami e fiducia reciproca con gli interlocutori di alto livello; di servirsi, a tale riguardo, del bacino di risorse esistente che comprende persone con esperienza politica e diplomatica in tutta l'UE; di rispettare un equilibrio di genere e geografico; di garantire che la decisione di nominare un determinato candidato sia operata in modo trasparente e avvenga solo dopo la conferma dell'ammissibilità di quest'ultimo, in particolare per quanto concerne qualsiasi possibile conflitto di interessi, e che i candidati soddisfino i requisiti in materia di condotta etica;

s) di garantire che la nomina di un RSUE possa essere confermata solo in seguito a una valutazione positiva da parte della commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo;

t) di facilitare maggiormente l'accesso alle informazioni e alle motivazioni riguardanti i candidati selezionati;

In merito agli ambiti affrontati

u) di orientare i mandati dei rappresentanti speciali dell'UE verso il rafforzamento della sicurezza regionale e la prevenzione e risoluzione dei conflitti, segnatamente attraverso la facilitazione del dialogo e la mediazione, ambiti in cui l'impegno dell'UE può determinare un valore aggiunto; di garantire che, nel caso di un approccio tematico, la nomina di un RSUE non duplichi o comprometta il ruolo della Commissione e del SEAE;

v) di incoraggiare i rappresentanti speciali dell'UE, tenendo conto del loro ruolo come strumento diplomatico specifico dell'azione esterna dell'Unione e riconoscendo l'importanza della stabilità del vicinato europeo, a sviluppare relazioni sempre più solide con i paesi colpiti da conflitti di lunga durata, dedicando particolare attenzione alla marcata necessità che i RSUE contribuiscano alla risoluzione pacifica dei conflitti nei paesi del vicinato dell'Unione;

w) di accogliere con favore la nomina del nuovo rappresentante speciale dell'UE per i diritti umani e riconoscere il lavoro svolto dal precedente RSUE, il quale ha egregiamente portato a termine il compito di potenziare l'efficacia e la visibilità delle politiche dell'UE in materia di diritti umani; constata che le responsabilità che incombono al RSUE sono state ampliate al fine di includere la promozione del rispetto del diritto umanitario internazionale e la promozione del sostegno alla giustizia penale internazionale;

x) di rafforzare la capacità e il ruolo del RSUE per i diritti umani, tenendo conto del fatto che tale ruolo ha un mandato di portata mondiale che, di conseguenza, richiede e implica un dialogo politico con i paesi terzi, i partner pertinenti, le imprese, la società civile e le organizzazioni internazionali e regionali, nonché azioni nei consessi internazionali pertinenti;

y) di eliminare gradualmente i mandati degli attuali RSUE per paesi specifici e, in attesa della ripartizione complessiva delle responsabilità nella prossima Commissione e in seno al SEAE, di considerare la nomina di RSUE regionali, tenendo in considerazione l'importanza di non aumentare notevolmente il numero di RSUE al fine di non inficiare la natura speciale del loro incarico; di valutare la nomina di RSUE tematici per il coordinamento internazionale della lotta ai cambiamenti climatici, per il diritto umanitario internazionale e la giustizia internazionale e per il disarmo e la non proliferazione, facendo subentrare un RSUE, in quest'ultimo caso, all'attuale inviato speciale dell'UE per tale ambito;

z) di nominare un nuovo RSUE per l'Ucraina che dedichi particolare attenzione alla Crimea e al Donbass e che sia responsabile del monitoraggio della situazione dei diritti umani nei territori occupati, dell'attuazione degli accordi di Minsk, dell'allentamento della tensione nel Mar d'Azov e della difesa dei diritti degli sfollati interni, conformemente a quanto precedentemente chiesto dal Parlamento europeo nelle sue risoluzioni;

In merito all'interazione e alla cooperazione

aa) di rafforzare l'interazione e il coordinamento dei rappresentanti speciali dell'UE con le diverse istituzioni dell'Unione, la società civile e gli Stati membri, al fine di garantire la massima sinergia e un impegno coerente di tutti gli attori; di potenziare la partecipazione dei RSUE al sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE; di garantire che non vi siano sovrapposizioni con altre cariche diplomatiche di alto livello quali gli inviati speciali dell'UE; di assicurare la cooperazione con altri partner e inviati che condividono gli stessi principi, compresi quelli designati dalle Nazioni Unite, dalla NATO e dagli Stati Uniti;

ab) di rafforzare il controllo del Parlamento sulle attività dei RSUE, considerando che il Parlamento europeo è colegislatore per la parte civile del bilancio della PESC, il quale è amministrato dal servizio degli strumenti di politica estera (FPI), e di aumentare il loro livello di rendicontabilità e la trasparenza del loro operato, ricordando che tale obiettivo può essere conseguito mediante la condivisione periodica di informazioni sull'attuazione del mandato, il lavoro, i risultati dei RSUE e le sfide cui devono far fronte, attraverso incontri regolari con cadenza perlomeno annuale e contestuali scambi di opinioni tra i RSUE e i pertinenti organi del PE, in particolare la sua commissione per gli affari esteri e le sue sottocommissioni per i diritti dell'uomo e per la sicurezza e la difesa, nonché mediante la sistematica condivisione con il Parlamento delle relazioni e delle strategie per paese inviate dai RSUE al comitato politico e di sicurezza in seno al Consiglio e al SEAE; di insistere, in tal senso, affinché i suddetti documenti siano inclusi nell'accordo interistituzionale relativo al settore della PESC;

ac) di promuovere l'interazione e facilitare il dialogo con la società civile e i cittadini, nelle regioni d'interesse dei RSUE, come componente dei processi di diplomazia preventiva e mediazione, nonché nell'interesse della visibilità dell'UE; di garantire in particolare che i RSUE si impegnino in modo proattivo nei confronti degli attori della società civile, dei difensori dei diritti umani o di coloro che esprimono voci di dissenso, i quali potrebbero essere minacciati o presi di mira dalle autorità locali;

2. raccomanda al prossimo Parlamento europeo di richiedere al nuovo VP/AR l'impegno a elaborare, entro i primi sei mesi del suo mandato, una riflessione strategica sul ricorso ai rappresentanti speciali dell'UE, nel contesto dell'attuazione della strategia globale e in linea con i principi e le raccomandazioni di cui sopra;

3. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente raccomandazione al Consiglio, alla Commissione, al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nonché ai rappresentanti speciali dell'UE.