Quarta-feira, 13 de março de 2019

RECOMENDAÇÕES

PARLAMENTO EUROPEU

P8_TA(2019)0172

Âmbito e mandato dos representantes especiais da UE

Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho, à Comissão e à Vice-Presidente da Comissão/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 13 de março de 2019, referente ao âmbito e ao mandato dos representantes especiais da UE (2018/2116(INI))

(2021/C 23/23)

O Parlamento Europeu,

— Tendo em conta os artigos 2.º, 3.º, 6.º, 21.º, 33.º e 36.º do Tratado da União Europeia,

— Tendo em conta a Decisão do Conselho, de 26 de julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa ([1]),

— Tendo em conta a Declaração da Vice-Presidente da Comissão/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (VP/AR) sobre responsabilidade política ([2]),

— Tendo em conta os relatórios anuais da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ao Parlamento Europeu sobre a execução da política externa e de segurança comum,

— Tendo em conta os relatórios anuais da UE sobre os direitos humanos e a democracia no mundo,

— Tendo em conta o Acordo Interinstitucional, de 20 de novembro de 2002, entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o acesso do Parlamento Europeu a informações sensíveis do Conselho no domínio da política de segurança e defesa,

— Tendo em conta as diretrizes relativas à nomeação, ao mandato e ao financiamento dos Representantes Especiais da UE, de 9 de julho de 2007, e a nota 7510/14 do Conselho, de 11 de março de 2014,

— Tendo em conta a sua resolução, de 8 de julho de 2010, sobre uma proposta de decisão do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa ([3]),

— Tendo em conta a Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia, apresentada pela VP/AR em 28 de junho de 2016, e os subsequentes relatórios de execução,

— Tendo em conta as diretrizes da UE para a promoção e a proteção do exercício de todos os direitos humanos por parte de lésbicas, gays, bissexuais, transgéneros e intersexuais (LGBTI), adotadas pelo Conselho em 2013,

([1]) JO L 201 de 3.8.2010, p. 30.
([2]) JO C 210 de 3.8.2010, p. 1.
([3]) JO C 351 E de 2.12.2011, p. 454.

— Tendo em conta a Ata Final de Helsínquia de 1975 da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) e todos os seus princípios, enquanto documento fundamental para a segurança europeia e regional,

— Tendo em conta as suas resoluções sobre os relatórios anuais da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ao Parlamento Europeu sobre a execução da política externa e de segurança comum,

— Tendo em conta as suas resoluções sobre os relatórios anuais da UE sobre os direitos humanos e a democracia no mundo,

— Tendo em conta a sua Recomendação ao Conselho, à Comissão e ao SEAE, de 15 de novembro de 2017, sobre a Parceria Oriental, na perspetiva da Cimeira de novembro de 2017 ([1]),

— Tendo em conta a sua Resolução, de 4 de julho de 2017, sobre a luta contra as violações dos direitos humanos no contexto de crimes de guerra e crimes contra a humanidade, incluindo o genocídio ([2]),

— Tendo em conta as suas resoluções sobre a Ucrânia, apelando à nomeação de um Representante Especial da UE (REUE) para a Crimeia e a região de Donbas,

— Tendo em conta a sua Recomendação ao Conselho, de 13 de junho de 2012, relativamente ao Representante Especial da UE para os Direitos Humanos ([3]),

— Tendo em conta os artigos 110.º e 113.º do seu Regimento,

— Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Externos (A8-0171/2019),

A. Considerando que a UE tem a ambição de ser um interveniente mundial mais forte, não só do ponto de vista económico, mas também político, procurando, com as suas ações e políticas, contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para uma ordem mundial assente em regras;

B. Considerando que os Representantes Especiais da UE (REUE) são nomeados pelo Conselho, sob proposta da VP/AR, sendo-lhes conferido um mandato para promover objetivos concretos de natureza política ou de segurança específicos a nível temático ou geográfico; que os REUE demonstraram ser um instrumento útil e flexível no contexto da diplomacia da UE, na medida em que podem personalizar e representar a União em locais e situações importantes, com o apoio de todos os Estados-Membros; que a flexibilidade dos mandatos dos REUE significa que eles são instrumentos operacionais que podem ser mobilizados rapidamente quando surgem preocupações em determinados países ou em relação a determinadas questões;

C. Considerando que, devido à sua presença frequente no terreno, os REUE estão numa posição privilegiada para estabelecer um diálogo com a sociedade civil e os intervenientes locais, bem como para realizar investigações no terreno; que esta experiência direta lhes permite contribuir de forma construtiva para a formulação de políticas e estratégias;

D. Considerando que existem atualmente cinco REUE regionais (para o Corno de África, para o Sael, para a Ásia Central, para o Processo de Paz no Médio Oriente, e para o Sul do Cáucaso e a crise na Geórgia), dois REUE para países específicos (Kosovo e Bósnia-Herzegovina) e um REUE temático, responsável pelos direitos humanos;

E. Considerando que atualmente apenas dois REUE são mulheres;

([1]) JO C 356 de 4.10.2018, p. 130.
([2]) JO C 334 de 19.9.2018, p. 69.
([3]) JO C 332 E de 15.11.2013, p. 114.

F. Considerando que, no caso dos REUE nomeados com mandatos para países específicos, a acumulação de funções, que leva a que o REUE seja simultaneamente chefe de Delegação da UE no país em causa, contribuiu para a coerência e a eficácia da presença externa da UE; que o destacamento de novos REUE para países específicos deve ser coerente com as estratégias de ação externa da UE, dado o reforço das delegações da UE por meio do Tratado de Lisboa, através do qual se tornaram responsáveis pela coordenação de todas as ações da UE no terreno, incluindo as políticas da PESC;

G. Considerando que existem outras zonas e conflitos de elevada prioridade, incluindo na vizinhança imediata da UE, que exigem uma atenção especial, uma maior participação e uma maior visibilidade da UE, como é o caso da agressão da Rússia na Ucrânia e a ocupação ilegal da Crimeia;

H. Considerando que os REUE demonstraram a sua utilidade, nomeadamente no que se refere à condução de diálogos políticos de alto nível e à sua capacidade para chegar a parceiros de alto nível em contextos políticos muito sensíveis;

I. Considerando que os REUE são financiados a partir do orçamento da PESC, em codecisão com o Parlamento, e são responsáveis pela execução do orçamento perante a Comissão;

J. Considerando que a VP/AR se comprometeu a responder favoravelmente aos pedidos do Parlamento Europeu no sentido de ouvir os REUE recém-nomeados antes de assumirem funções e de facilitar a apresentação periódica de informações ao Parlamento pelos REUE;

K. Considerando que os REUE são selecionados de entre indivíduos que exerciam anteriormente funções diplomáticas ou políticas no seu país ou em organizações internacionais; que gozam de um elevado grau de flexibilidade e discrição quanto à forma de exercer o seu mandato, o que pode facilitar a consecução de objetivos estabelecidos, a execução de estratégias e a criação de valor acrescentado para a UE;

L. Considerando que os REUE têm como papel fundamental contribuir para a unidade, a uniformidade, a coerência e a eficácia da ação e da representação externas da UE; que são a prova do interesse da UE num determinado país, região ou questão e reforçam a sua visibilidade, para além de contribuírem para a execução de determinadas estratégias ou políticas da UE em relação ao país, à região ou ao domínio temático para os quais têm mandato;

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

a) Que apresentem uma reflexão estratégica sobre a utilização, o papel, os mandatos e o contributo dos REUE à luz da execução da Estratégia global da UE;

b) Que velem por que os REUE só sejam nomeados se existir um claro valor acrescentado na utilização deste instrumento, ou seja, se as funções por eles desempenhadas não puderem ser levadas a cabo de forma eficaz pelas estruturas já existentes no SEAE, incluindo as delegações da UE, ou na Comissão;

c) Que zelem por que os REUE sejam principalmente utilizados para intensificar os esforços da UE em matéria de prevenção e resolução de conflitos e de execução das estratégias da UE, em particular através da mediação e da facilitação do diálogo, e para promover os objetivos políticos da UE em domínios temáticos específicos no âmbito das relações externas e no respeito pelo direito internacional;

d) Que evitem a proliferação de REUE e a fragmentação dos respetivos mandatos, que criaria uma sobreposição com outras instituições da UE e conduziria a um aumento dos custos de coordenação;

e) Que velem por que os mandatos e ações dos REUE, no contexto da segurança regional e da prevenção, mediação e resolução de conflitos, sejam orientados pelos princípios do direito internacional, consagrados na Ata Final de Helsínquia de 1975 e noutras normas fundamentais do direito internacional, bem como pela resolução pacífica de litígios, enquanto elemento fundamental da segurança europeia e tal como salientado na Estratégia global da UE; que zelem por que os REUE cumpram todas as regras e políticas adotadas pela UE em relação à região ou conflito abrangido pela sua esfera de responsabilidades;

f) Que considerem todos os meios possíveis para reforçar o papel dos REUE como instrumento eficaz da política externa da UE, capaz de desenvolver e promover iniciativas da UE no âmbito da política externa, bem como fomentar sinergias, nomeadamente assegurando que os REUE possam circular livremente na zona abrangida pelo seu mandato, incluindo zonas de conflito, para executarem as suas tarefas de forma eficaz;

g) Que velem por uma maior transparência e visibilidade do trabalho dos REUE, nomeadamente divulgando publicamente as visitas que efetuam aos diferentes países, o seu programa de trabalho e as suas prioridades e criando páginas Web individuais, a fim de permitir o escrutínio público da sua ação;

h) Que reforcem os recursos que constituem o valor acrescentado dos REUE, nomeadamente a legitimidade baseada no apoio da VP/AR e dos Estados-Membros, as responsabilidades por país ou regionais/temáticas, o peso político, a flexibilidade e a intensificação da presença e da visibilidade da UE em países parceiros, reforçando assim o perfil da UE enquanto interveniente internacional eficaz;

Do mandato

i) Que prevejam uma duração adequada do mandato, por forma a criar uma perspetiva que permita a contratação de quadros superiores devidamente qualificados e a execução do mandato, bem como o reforço das relações de confiança com os parceiros, estabelecendo redes e influenciando os processos; que assegurem uma avaliação periódica em consonância com a evolução da situação no país/na região ou no âmbito em causa e autorizem a prorrogação do mandato, se as circunstâncias o exigirem;

j) Que contribuam para a execução de uma política ou estratégia da UE para a zona relativamente à qual têm mandato, bem como para a formulação ou a revisão de estratégias ou políticas;

k) Que garantam que a prevenção e a resolução de conflitos, a mediação e a facilitação do diálogo, bem como as liberdades fundamentais, os direitos humanos, a democracia, o Estado de direito e a igualdade de género sejam consideradas prioridades horizontais e, por conseguinte, pedras angulares dos mandatos dos REUE, para além de assegurarem que sejam prestadas informações suficientes sobre as ações tomadas nestes domínios;

l) Que exijam procedimentos de avaliação e monitorização que incluam os resultados obtidos, os obstáculos encontrados, uma indicação dos principais desafios, os contributos para a formulação de políticas e uma avaliação da coordenação das atividades dos REUE com outros atores da UE, a fim de favorecer os intercâmbios de boas práticas entre REUE, avaliem o desempenho e considerem a renovação e a revisão dos mandatos;

m) Que assegurem a coerência do mandato para a Ásia Central com a Estratégia da UE para a Ásia Central de 2007, revista em 2015, a fim de aumentar a eficácia e a visibilidade da União na região;

n) Que introduzam um período de «incompatibilidade» alargado para os REUE, a fim de assegurar a aplicação de normas éticas do mais elevado nível possível a casos de conflitos de interesses;

o) Que velem por que a Comissão dos Assuntos Externos do Parlamento participe na elaboração dos mandatos dos REUE, quer se trate de mandatos novos quer da sua prorrogação;

Dos instrumentos

p) Que mantenham a flexibilidade e a autonomia de que gozam atualmente os REUE como instrumento específico da PESC, com uma fonte de financiamento distinta e uma relação privilegiada com o Conselho; que reforcem simultaneamente, não obstante, a coordenação e a comunicação com as direções de gestão pertinentes do SEAE (regional, temática, da PCSD e de resposta a situações de crise) e com as direções-gerais pertinentes da Comissão; que velem por que o processo de nomeação e confirmação seja rápido e transparente;

q) Que deem resposta às insuficiências no contexto da manutenção da memória institucional e da continuidade entre os REUE cessantes e futuros, reforçando, para tal, o apoio logístico e administrativo prestado pelo SEAE, incluindo o arquivamento, e principalmente através do destacamento de conselheiros políticos do SEAE e de outras instituições da UE, conforme adequado, para unirem esforços às equipas de REUE;

Do perfil pessoal

r) Que nomeiem para o cargo de REUE pessoas com amplas competências diplomáticas e políticas e um perfil adequado, garantindo, em particular, que tenham a influência política necessária para estabelecer relações, inclusivamente de confiança mútua, com interlocutores de alto nível; que tirem partido, neste contexto, do conjunto de pessoas disponíveis com experiência política e diplomática em toda a UE; que respeitem o equilíbrio de género e geográfico; que velem por que a decisão de nomear uma pessoa específica seja tomada de forma transparente e só depois da confirmação da admissibilidade do candidato, em particular no que diz respeito a um potencial conflito de interesses, e se certifiquem de que o candidato cumpre as normas de conduta ética;

s) Que assegurem que a nomeação de um REUE só possa ser confirmada após uma apreciação positiva da Comissão dos Assuntos Externos do Parlamento;

t. Que garantam um acesso mais fácil a informações sobre os candidatos selecionados e à justificação da sua seleção;

Dos domínios abrangidos

u) Que centrem os mandatos dos REUE no reforço da segurança regional e na prevenção e resolução de conflitos, nomeadamente através da facilitação do diálogo e da mediação, domínios em que o envolvimento da UE pode trazer valor acrescentado; que garantam que, no caso de concentração temática, a nomeação de um REUE não duplique nem prejudique o papel da Comissão e do SEAE;

v) Que incentivem os REUE, tendo em conta o seu papel enquanto instrumento diplomático específico da ação externa da UE e reconhecendo a importância da estabilidade da vizinhança europeia, a desenvolver relações cada vez mais estreitas com os países afetados por conflitos prolongados, com ênfase na necessidade premente de os REUE contribuírem para a resolução pacífica de conflitos na vizinhança da UE;

w) Que acolham favoravelmente a nomeação do novo REUE para os Direitos Humanos e reconheçam o trabalho do anterior detentor do cargo, que desempenhou com sucesso o seu papel de reforço da eficácia e da visibilidade da política da UE em matéria de direitos humanos; observa que as responsabilidades inerentes ao cargo foram ampliadas, de modo a incluir a promoção do cumprimento do direito internacional humanitário e a promoção do apoio à justiça penal internacional;

x) Que reforcem a capacidade e o papel do REUE para os Direitos Humanos, tendo em conta que o seu mandato tem um alcance mundial, que, por essa razão, exige e implica um diálogo político com países terceiros, parceiros relevantes, empresas, a sociedade civil e organizações internacionais e regionais e ação nas instâncias internacionais pertinentes;

y) Que tenham presente a importância de não aumentar significativamente o número de REUE, de modo a não pôr em causa a sua natureza especial, e eliminem gradualmente os mandatos dos atuais REUE para países específicos, enquanto não forem globalmente repartidas as responsabilidades na próxima Comissão e no SEAE, e estudem a possibilidade de nomear REUE regionais; que ponderem a hipótese de nomear REUE temáticos para a coordenação internacional da luta contra as alterações climáticas, para o direito internacional humanitário e a justiça internacional, bem como para o desarmamento e a não proliferação, neste último caso assumindo as funções do atual Enviado Especial da UE para este domínio;

z) Que nomeiem um novo REUE para a Ucrânia, que confira particular atenção à Crimeia e à região de Donbas e que seja responsável pela monitorização dos direitos humanos nos territórios ocupados, pela aplicação dos acordos de Minsk, pela redução da tensão no mar de Azov e pela defesa dos direitos dos deslocados internos, à semelhança do preconizado pelo Parlamento nas suas resoluções;

Da interação e da cooperação

aa) Que reforcem a interação e a coordenação dos REUE com as diferentes instituições da UE, a sociedade civil e os Estados-Membros, de modo a assegurar a máxima sinergia e a participação coerente de todos os atores; que intensifiquem o envolvimento dos REUE no Sistema da UE de Alerta Rápido para Conflitos; que garantam que não existam sobreposições com outras figuras diplomáticas de alto nível, como os Enviados Especiais da UE; que assegurem a cooperação com outros parceiros que partilhem os mesmos valores e enviados, incluindo os nomeados pela ONU, pela NATO e pelos EUA;

ab) Que, considerando que o Parlamento Europeu é colegislador da parte civil do orçamento da PESC, que é administrado pelo Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI), reforcem a supervisão exercida pelo Parlamento Europeu sobre as atividades dos REUE e elevem o nível de responsabilidade e transparência do seu trabalho, recordando que este objetivo pode ser alcançado através da partilha regular de informações sobre a execução do mandato, o trabalho e as realizações dos REUE e os desafios por eles enfrentados, mediante a realização de reuniões periódicas, pelo menos anuais, e trocas de pontos de vista entre os REUE e os órgãos competentes do PE, em particular a sua Comissão dos Assuntos Externos, a Subcomissão dos Direitos do Homem e a Subcomissão da Segurança e da Defesa, bem como através da partilha sistemática com o PE dos relatórios e das estratégias por país enviados pelos REUE ao Comité Político e de Segurança (CPS) do Conselho e ao SEAE; que, para tal, insistam no sentido de esses documentos serem incluídos no acordo interinstitucional no domínio da PESC;

ac) Que incentivem a interação e facilitem o diálogo com a sociedade civil e os cidadãos, nas regiões pelas quais os REUE são responsáveis, como parte da diplomacia preventiva e dos processos de mediação, e também no interesse da visibilidade da UE; que garantam, em particular, o envolvimento proativo dos REUE com os atores da sociedade civil, os defensores dos direitos humanos e as vozes dissidentes, que possam estar sob ameaça ou ser alvos das autoridades locais;

2. Recomenda que o próximo Parlamento Europeu exija um compromisso do novo VP/AR no sentido de apresentar, nos primeiros seis meses do seu mandato, uma reflexão estratégica sobre a utilização dos REUE, no contexto da execução da Estratégia global e de acordo com os princípios e recomendações acima definidos;

3. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente recomendação ao Conselho, à Comissão, à Vice-Presidente da Comissão/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, e aos Representantes Especiais da UE.