Miércoles, 13 de marzo de 2019

RECOMENDACIONES

PARLAMENTO EUROPEO

P8_TA(2019)0172

Competencias y mandato de los representantes especiales de la Unión

Recomendación del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2019, al Consejo, a la Comisión y a la vicepresidenta de la Comisión / alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre las competencias y el mandato de los representantes especiales de la Unión (2018/2116(INI))

(2021/C 23/23)

El Parlamento Europeo,

— Vistos los artículos 2, 3, 6, 21, 33 y 36 del Tratado de la Unión Europea,

— Vista la Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior ([1]),

— Vista la declaración de la Alta Representante sobre responsabilidad política ([2]),

— Vistos los Informes anuales de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa,

— Vistos los Informes anuales de la Unión sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo,

— Visto el Acuerdo Interinstitucional, de 20 de noviembre de 2002, entre el Parlamento Europeo y el Consejo relativo al acceso del Parlamento Europeo a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y de defensa,

— Vistas las directrices de nombramiento, mandato y financiación de los Representantes especiales de la UE de 9 de julio de 2007 y la nota del Consejo 7510/14 de 11 de marzo de 2014,

— Vista su Resolución, de 8 de julio de 2010, sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior ([3]),

— Vista la Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, presentada por la vicepresidenta de la Comisión / alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (VP/AR) el 28 de junio de 2016, y sus posteriores informes de aplicación,

— Vistas las Directrices de la Unión para promover y proteger el disfrute de todos los derechos humanos por las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), adoptadas por el Consejo en 2013,

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

— Vista el Acta Final de Helsinki de 1975 de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con todos los principios que en ella se consagran, en cuanto documento fundamental para el orden de seguridad europeo y de la región en sentido más amplio,

— Vistas sus Resoluciones sobre los Informes anuales de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa,

— Vistas sus Resoluciones sobre los Informes anuales de la Unión sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo,

— Vista su Recomendación, de 15 de noviembre de 2017, al Consejo, a la Comisión y al SEAE sobre la Asociación Oriental en la fase previa a la cumbre de noviembre de 2017 ([1]),

— Vista su Resolución, de 4 de julio de 2017, sobre la lucha contra las violaciones de los derechos humanos en el contexto de los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, incluido el genocidio ([2]),

— Vistas sus resoluciones sobre Ucrania en las que pide el nombramiento de un representante especial de la Unión Europea (REUE) para Crimea y la región de Donbas,

— Vista su recomendación destinada al Consejo, de 13 de junio de 2012, sobre el Representante Especial de la UE para los Derechos Humanos ([3]),

— Vistos los artículos 110 y 113 de su Reglamento interno,

— Visto el informe de la Comisión de Asuntos Exteriores (A8-0171/2019),

A. Considerando que la Unión aspira a ser un actor mundial más fuerte no solo en el sentido económico, sino también en el político, que se esfuerza por contribuir con sus acciones y políticas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y de un orden mundial basado en normas;

B. Considerando que los REUE los nombra el Consejo a propuesta de la VP/AR y tienen el mandato de impulsar objetivos concretos de naturaleza política o de seguridad y específicos a nivel geográfico o temático; que han demostrado ser un instrumento valioso y flexible para la diplomacia de la Unión, ya que pueden personalizar y representar a la Unión en lugares y situaciones cruciales contando con el respaldo de todos los Estados miembros; que la flexibilidad de los mandatos de los REUE los convierte en herramientas operativas que pueden desplegarse con rapidez cuando surgen preocupaciones en determinados países o sobre determinados temas;

C. Considerando que, gracias a su frecuente presencia sobre el terreno, los REUE ocupan una posición privilegiada para entablar un diálogo con la sociedad civil y los actores locales e investigar sobre el terreno; que esta experiencia directa les permite contribuir de manera constructiva a la formulación de políticas y estrategias;

D. Considerando que en la actualidad existen cinco REUE regionales (para el Cuerno de África, el Sahel, Asia Central, el proceso de paz en Oriente Próximo, y el Cáucaso Meridional y la crisis en Georgia), dos REUE para países específicos (Kosovo y Bosnia y Herzegovina) y un REUE temático responsable en materia de derechos humanos;

E. Considerando que en la actualidad solo dos REUE son mujeres;

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

F. Considerando que, en el caso de los REUE nombrados con mandatos para países concretos, la doble función según la cual ostentan al mismo tiempo la jefatura de la Delegación de la Unión Europea en el país correspondiente ha redundado en una mayor coherencia y eficacia de la presencia exterior de esta; que en la actualidad el despliegue de más REUE para países específicos debe ser coherente con las estrategias de acción exterior de la Unión como consecuencia del refuerzo de las Delegaciones de la Unión en virtud del Tratado de Lisboa, por el que asumieron la responsabilidad de coordinar toda la acción de la Unión sobre el terreno, también las políticas de la PESC;

G. Considerando que hay otros ámbitos y conflictos de gran prioridad, en particular en la vecindad inmediata de la Unión, que requieren atención especial, mayor participación y visibilidad de la Unión, como, por parte de Rusia, las hostilidades contra Ucrania y la ocupación ilegal de Crimea;

H. Considerando que los REUE han demostrado ser útiles, especialmente para la celebración de diálogos políticos de alto nivel y por su capacidad para llegar a socios de alto nivel en entornos políticos muy delicados;

I. Considerando que los REUE se financian con cargo al presupuesto de la PESC, para lo que el Parlamento es codecisor, y que son responsables de la ejecución del presupuesto ante la Comisión;

J. Considerando que la VP/AR se ha comprometido a responder positivamente a las peticiones del Parlamento Europeo para organizar audiencias de los REUE recién nombrados antes de que asuman sus funciones y a facilitar la celebración sesiones informativas periódicas de los REUE al Parlamento;

K. Considerando que los REUE se seleccionan entre personas que anteriormente ocupaban un alto cargo diplomático o político en su país o en organizaciones internacionales; que disfrutan de una considerable flexibilidad y discreción en la ejecución de su mandato, lo que puede redundar en la consecución de los objetivos fijados, la aplicación de estrategias y la aportación de valor añadido a la Unión;

L. Considerando que la función fundamental de los REUE radica en contribuir a la unidad, la congruencia, la coherencia y la eficacia de la acción exterior y la representación de la Unión; que demuestran el interés de la Unión en un determinado país, región o ámbito temático, refuerzan su visibilidad y contribuyen a la aplicación de una determinada estrategia o política de la Unión respecto al país, región o cuestión temática prevista en el mandato;

1. Recomienda al Consejo, a la Comisión y a la vicepresidenta de la Comisión / alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad:

a) que presenten una reflexión estratégica sobre el uso, el papel, los mandatos y la contribución de los REUE a la luz de la aplicación de la Estrategia global de la Unión;

b) que velen por que los REUE solo sean nombrados de existir un claro valor añadido en el uso de dicho instrumento, es decir, si sus funciones no pueden ser llevadas a cabo de manera eficiente por las estructuras ya existentes en el SEAE, como las Delegaciones de la Unión, o en el seno de la Comisión;

c) que garanticen asimismo que los REUE son empleados principalmente para redoblar los esfuerzos de la Unión en la prevención y resolución de conflictos y en la aplicación de sus estrategias, en particular a través de la mediación y la agilización del diálogo, así como para impulsar los objetivos de las políticas de la Unión en ámbitos temáticos específicos, todo ello dentro de las competencias en materia de relaciones exteriores y respetando el Derecho internacional;

d) que eviten la proliferación de los REUE y la fragmentación de sus mandatos, lo que acarrearía su solapamiento con otras instituciones de la Unión y resultaría en mayores costes de coordinación;

e) que velen por que los mandatos de los REUE en relación con la seguridad regional y la prevención, la mediación y la resolución de conflictos se rijan por los principios del Derecho internacional recogidos en el Acta Final de Helsinki de 1975 y otras normas fundamentales del Derecho internacional, así como por la resolución pacífica de controversias, en cuanto elemento fundamental del orden de seguridad europeo, tal como se subraya en la Estrategia global de la Unión, así como que cumplan todas las normas y políticas adoptadas por la Unión respecto a la región o el conflicto previsto en su ámbito de competencias;

f) que estudien todos los medios posibles para reforzar el papel de los REUE en cuanto instrumento eficaz de la política exterior de la Unión capaz de desarrollar e impulsar iniciativas de la Unión en materia de política exterior y fomentar sinergias, entre otras cosas garantizando que puedan desplazarse libremente por toda la zona abarcada por su mandato, en particular las zonas de conflicto, para el cumplimiento eficaz de sus cometidos;

g) que velen por una mayor transparencia y visibilidad del trabajo de los REUE, entre otros medios a través de la divulgación de información pública sobre las visitas a países, el programa de trabajo y las prioridades, así como la creación de páginas web individuales para permitir el control público de sus acciones;

h) que refuercen los activos que constituyen el valor añadido del REUE, a saber, la legitimidad basada en el respaldo del VP/AR y los Estados miembros; las responsabilidades por país, regionales o temáticas; el peso político; la flexibilidad, y el aumento de la presencia y la visibilidad de la Unión en los países socios, con la consiguiente consolidación del perfil de la Unión como actor internacional eficaz;

Sobre el mandato

i) que permitan una duración adecuada del mandato tendente a la generación de una perspectiva que permita la contratación de personal directivo cualificado y la ejecución del mandato, así como la creación de confianza con los socios, el establecimiento de redes y la capacidad de influir en procesos; que garanticen una revisión periódica en función de la evolución de la región o país o del asunto en cuestión, y permitan asimismo la prórroga del mandato de exigirlo la situación;

j) que contribuyan a la aplicación de una política o estrategia de la Unión en relación con la zona del mandato, así como a la formulación o revisión de estrategias o políticas;

k) que velen por que la prevención y la resolución de conflictos, la mediación y la agilización del diálogo, así como las libertades fundamentales, los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la igualdad entre mujeres y hombres, se consideren prioridades horizontales y, por ende, pilares en los que se fundamenta el alcance de los mandatos de los REUE, y que se asegure la presentación de información adecuada sobre las medidas adoptadas en estos ámbitos;

l) que exijan procedimientos de evaluación y seguimiento que contemplen los resultados logrados, los obstáculos encontrados, la indicación de los principales retos, la contribución a la formulación de políticas y la evaluación de la coordinación de las actividades del REUE con otros actores de la Unión al objeto de favorecer los intercambios de buenas prácticas entre REUE, así como evaluar la eficacia y plantearse la renovación y revisión de los mandatos;

m) que velen por la coherencia del mandato para Asia Central con la estrategia de la Unión para Asia Central de 2007, revisada en 2015, con el fin de aumentar la eficacia y la visibilidad de la Unión en la región;

n) que implanten un amplio período de incompatibilidad para los REUE al objeto de garantizar que las normas éticas son lo más estrictas posible en caso de conflictos de intereses;

o) que garanticen que la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo participa en la redacción de los mandatos, nuevos o ampliados, de los REUE;

Sobre las herramientas

p) que mantengan la flexibilidad y la autonomía de las que gozan actualmente los REUE en cuanto instrumento distintivo de la PESC mediante una fuente de financiación independiente y una relación privilegiada con el Consejo; que refuercen al mismo tiempo, no obstante, los vínculos de coordinación y de información con las direcciones de gestión correspondientes del SEAE (regionales, temáticas, del PCSD o de respuesta ante situaciones de crisis) y con las direcciones generales pertinentes de la Comisión; que garanticen un proceso de nombramiento y confirmación rápido y transparente;

q) que den respuesta a las deficiencias en el mantenimiento de la memoria institucional y la continuidad entre los REUE salientes y entrantes reforzando el apoyo logístico y administrativo por parte del SEAE, en particular en lo referente a archivos, y enviando principalmente en comisión de servicios a asesores de políticas del SEAE y de otras instituciones de la Unión, según proceda, para que se incorporen a los equipos de REUE;

Sobre el perfil personal

r) que nombren REUE a personas con amplios conocimientos diplomáticos y políticos y un perfil adecuado, velando, en particular, por que tengan el peso político necesario para establecer relaciones de confianza mutua con interlocutores de alto nivel; que aprovechen para ello el capital humano con esta experiencia política y diplomática que ya se encuentra en la Unión; que respeten el equilibrio de género y geográfico; que se aseguren de que la decisión de nombrar a una determinada persona se toma de manera transparente y solo una vez confirmada la admisibilidad del candidato, en particular con respecto a cualquier posible conflicto de intereses, y de que el candidato cumple las normas de conducta ética;

s) que garanticen que ningún nombramiento de REUE pueda confirmarse sin el visto bueno de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo;

t) que faciliten en mayor medida el acceso a la información y las justificaciones en cuanto a los candidatos seleccionados;

Sobre los ámbitos cubiertos

u) que centren los mandatos de los REUE en el refuerzo de la seguridad regional y en la prevención y resolución de conflictos, especialmente a través de la agilización del diálogo y la mediación en los que la participación de la Unión pueda aportar un valor añadido; que garanticen que, en caso de concentración temática, el nombramiento del REUE no duplique ni socave el papel de la Comisión y el SEAE;

v) que alienten a los REUE, teniendo en cuenta el papel de estos en cuanto herramienta diplomática específica en la acción exterior de la Unión y siendo conscientes de la importancia de la estabilidad de la vecindad europea, a estrechar aún más las relaciones con los países afectados por conflictos prolongados, haciendo hincapié en la gran necesidad de que los REUE contribuyan a la resolución pacífica de conflictos en dicha vecindad;

w) que aplaudan el nombramiento del nuevo REUE para los derechos humanos y agradezcan la labor del anterior titular del puesto, el cual ha desempeñado satisfactoriamente su papel de mejora de la eficacia y la visibilidad de la política de la Unión en materia de derechos humanos, cabiendo señalar que las responsabilidades que conlleva el puesto se han ampliado para abarcar el fomento tanto de la observancia del Derecho internacional humanitario como del apoyo a la justicia penal internacional;

x) que refuercen la capacidad y el papel del REUE para los derechos humanos teniendo en cuenta que este puesto tiene un mandato mundial, por lo que requiere y comporta un diálogo político con terceros países, socios pertinentes, empresas, y organizaciones tanto de la sociedad civil como internacionales y regionales, además de intervenir en los foros internacionales pertinentes;

y) que eliminen progresivamente los mandatos de los REUE ya existentes para países específicos, siendo conscientes de la importancia que reviste que no aumente considerablemente el número de REUE para no socavar su carácter especial, y se planteen el nombramiento de REUE regionales en espera del reparto general de responsabilidades en la próxima Comisión y en el SEAE; que estudien la posibilidad de nombrar REUE para la coordinación internacional en materia de lucha contra el cambio climático, para el Derecho internacional humanitario y la justicia internacional, y para la no proliferación y el desarme, asumiendo este último las funciones del actual enviado especial de la Unión en este ámbito;

z) que nombren un nuevo REUE para Ucrania, centrado en particular en Crimea y Donbas, responsable de supervisar la situación de los derechos humanos en los territorios ocupados, la aplicación de los Acuerdos de Minsk, la reducción de la tensión en el mar de Azov y el respeto de los derechos de los desplazados internos, como ha pedido anteriormente el Parlamento en sus resoluciones;

Sobre la interacción y la cooperación

aa) que consoliden la interacción y la coordinación de los REUE con las diferentes instituciones de la Unión, la sociedad civil y los Estados miembros, con objeto de garantizar la máxima sinergia y la participación coherente de todos los actores; que refuercen la participación de los REUE en el Sistema de Alerta Rápida de Conflictos de la UE; que velen por que no haya solapamientos con otras figuras diplomáticas de alto nivel, como los enviados especiales de la Unión, y garanticen la cooperación con otros socios y enviados afines, incluidos los nombrados por las Naciones Unidas, la OTAN y los Estados Unidos;

ab) que refuercen la supervisión por parte del Parlamento Europeo de las actividades de los REUE y aumenten su nivel de rendición de cuentas y la transparencia de su labor en atención a que el Parlamento Europeo es colegislador de la parte civil del presupuesto de la PESC, que es gestionado por el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI, por sus siglas en inglés), teniendo en mente que este objetivo puede lograrse mediante el intercambio periódico de información sobre el cumplimiento del mandato de los REUE, su actividad, sus logros y los retos a los que se enfrentan, a través de reuniones e intercambios de puntos de vista de periodicidad como mínimo anual de los REUE con los órganos competentes del Parlamento, en particular la Comisión de Asuntos Exteriores y sus Subcomisiones de Derechos Humanos y de Seguridad y Defensa, y haciendo llegar de manera sistemática al Parlamento las estrategias por países y los informes que los REUE presentan al Comité Político y de Seguridad (CPS) del Consejo y al SEAE, y que insistan a tal efecto en que estos documentos queden contemplados en el Acuerdo Interinstitucional en el ámbito de la PESC;

ac) que fomenten la interacción y agilicen el diálogo con la sociedad civil y los ciudadanos de las regiones del mandato de los REUE en el marco de la diplomacia preventiva y los procesos de mediación, así como en beneficio de la visibilidad de la Unión; que velen en particular por que los REUE muestren de manera proactiva su compromiso para con los actores de la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos y las voces disidentes que puedan estar amenazadas o ser el objetivo de ataques por parte de las autoridades locales;

2. Recomienda que el próximo Parlamento Europeo exija al nuevo VP/AR que se comprometa a presentar en sus seis primeros meses de mandato una reflexión estratégica sobre el uso de los REUE en el marco de la aplicación de la Estrategia global que siga los principios y las recomendaciones antes mencionados;

3. Encarga a su presidente que transmita la presente Recomendación al Consejo, a la Comisión y a la vicepresidenta de la Comisión / alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como a los representantes especiales de la Unión Europea.