



EUROPEAN PARLIAMENT

**DIRECÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS EXTERNAS DA UNIÃO
DIRECÇÃO B
- DEPARTAMENTO TEMÁTICO -**

ESTUDO

O impacto das resoluções e de outras actividades do Parlamento Europeu no domínio dos direitos humanos fora do território da União Europeia

Resumo:

O presente estudo tem por objecto o impacto de todas as actividades pertinentes do PE no domínio dos direitos humanos. Inclui conclusões e recomendações concretas.

DGExPo/Poldep/B/2005/15

DV/641086PT.doc
Tradução Externa

PT

Setembro de 2006

PE 382.214

PT

As opiniões expressas no presente documento são da exclusiva responsabilidade do autor e não reflectem necessariamente a posição oficial do Parlamento Europeu.

O presente estudo foi solicitado pela Subcomissão dos Direitos do Homem do Parlamento Europeu.

É publicado nas seguintes línguas: Inglês (original), português...

Autor: European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation (EIUC - Centro Interuniversitário Europeu para os Direitos Humanos e a Democratização), Veneza

Manuscrito concluído em Setembro de 2006.

Os pedidos de exemplares da presente publicação devem ser dirigidos a andrea.subhan@europarl.europa.eu

Bruxelas, Parlamento Europeu, Setembro de 2006.

PARA ALÉM DO ACTIVISMO

O impacto das resoluções e de outras actividades do Parlamento Europeu no domínio dos direitos humanos fora do território da União Europeia

Índice

Índice e descrição da versão extensa do estudo

Apresentação do estudo e dos investigadores

Resumo das principais conclusões e recomendações com relevância para a Subcomissão dos Direitos do Homem do Parlamento Europeu, com vista ao debate na subcomissão

Síntese analítica e recomendações

Descrição da versão extensa do estudo

(apenas para referência)

Capítulo I

Considerações metodológicas e analíticas

1.1. Termos de referência do estudo

1.2. As competências do PE no domínio dos direitos humanos

1.2.1. No quadro da Comunidade

1.2.1.1. Poderes deliberativos

1.2.1.2. Poderes legislativos

1.2.1.3. Poderes orçamentais

1.2.1.4. Controlo democrático

1.2.2. No quadro da Política Externa e de Segurança Comum

1.2.3. No quadro da Justiça e dos Assuntos Internos

1.2.4. Tendências actuais

1.3. Actividades do PE no domínio dos direitos humanos

1.4. Avaliação de impacto no domínio dos direitos humanos: considerações analíticas e tendências da UE

1.5. Metodologia

1.5.1. Indicadores

1.5.2. Complicações metodológicas

1.5.3. Ferramentas metodológicas utilizadas

1.5.4. Redefinição do âmbito

Capítulo II

Análise das actividades relevantes

2.1. As resoluções como actividade fundamental do Parlamento Europeu

2.1.1. Panorâmica das resoluções: análise estatística

2.1.1.1. Base jurídica

2.1.1.2. Enfoque e conteúdo das resoluções

2.1.2. Análise do impacto das resoluções

2.1.2.1. Impacto sobre os violadores dos direitos humanos – Reacções de países terceiros

2.1.2.2. Impacto sobre indivíduos e grupos mencionados

2.1.2.3. Impacto nas causas, normas e padrões

- 2.2. Actividades de carácter geral do PE com potencial para reforçar a promoção dos direitos humanos
 - 2.2.1. Delegações
 - 2.2.1.1. Natureza, objectivos, poderes
 - 2.2.1.2. Impacto – características comuns
 - 2.2.1.3. Factores específicos que afectam o impacto das delegações
 - 2.2.1.4. Tendências e perspectivas
 - 2.2.2. Audições públicas
 - 2.2.2.1. Assegurar a informação e aumentar o nível de perícia
 - 2.2.2.2. Facilitar o debate sobre as opções políticas e estratégicas
 - 2.2.2.3. Mediar e estimular o debate público
 - 2.2.2.4. Impacto sobre os Estados participantes
 - 2.2.2.5. Impacto sobre os participantes da sociedade civil local
- 2.3. Actividades especializadas no domínio dos direitos humanos
 - 2.3.1. Prémio Sakharov
 - 2.3.1.1. Características gerais observadas
 - 2.3.1.2. Estudo de caso: Oswaldo José Payá Sardiñas, galardoado em 2002 com o Prémio Sakharov
 - 2.3.1.3. Algumas recomendações
 - 2.3.2. Relatórios anuais sobre direitos humanos no mundo e política da UE na matéria
- 2.4. Poderes formais do Parlamento Europeu
 - 2.4.1. A utilização dos poderes orçamentais
 - 2.4.2. A utilização do procedimento de aprovação de acordos internacionais
 - 2.4.2.1. Caso 1: Recusa da aprovação – “Bomba nuclear”
 - 2.4.2.2. Caso 2: Aprovação – Condições estratégicas
 - 2.4.2.3. O caso específico da aprovação da adesão dos novos países à União Europeia
- 2.5. Acções individuais
 - 2.5.1. As actividades do Presidente do PE
 - 2.5.1.1. As actividades do Presidente do PE em matéria de direitos humanos
 - 2.5.1.2. Avaliação de impacto
 - 2.5.2. Acções individuais dos deputados
 - 2.5.2.1. Multiplicação de acções individuais
 - 2.5.2.2. Personalização das actividades regulares
 - 2.5.2.3. Avaliação do impacto e limitação do risco

Capítulo III

Factores transversais que afectam o impacto

- 3.1. Factores internos do Parlamento
 - 3.1.1. Participação e apoio
 - 3.1.2. Desenvolver capacidades e mobilizar peritos
 - 3.1.2.1. Qualidade da informação
 - 3.1.2.2. Desenvolver perícia
 - 3.1.3. Visibilidade e divulgação
 - 3.1.4. Monitorização e seguimento
 - 3.1.4.1. Investigar proactivamente os efeitos e as reacções
 - 3.1.4.2. Assegurar a coerência no que respeita aos compromissos, às prioridades e à linguagem
 - 3.1.5. Coordenação da agenda do PE para os direitos humanos
 - 3.1.5.1. Abordagem sistémica às actividades no domínio dos direitos humanos – desenvolver estratégias
 - 3.1.5.2. Problemas processuais – o exemplo das resoluções urgentes
 - 3.1.5.3. A agenda do PE para os direitos humanos: questões em causa
 - 3.1.5.4. Actores do PE responsáveis pelas questões dos direitos humanos
- 3.2. O Parlamento na União Europeia
 - 3.2.1. Responsabilizar a Comissão e o Conselho pelo cumprimento dos compromissos e normas em matéria de direitos humanos
 - 3.2.1.1. Princípio da responsabilização no contexto da União Europeia
 - 3.2.1.2. Instrumentos específicos e mecanismos de responsabilização
 - 3.2.1.3. Impacto
 - 3.2.1.4. Desenvolvimento de novas tendências

- 3.2.2. Coordenação das acções das instituições da UE relativamente a actores externos
 - 3.2.2.1. Considerar a política da UE no domínio dos direitos humanos como um todo
 - 3.2.2.2. Uma história de sucesso interinstitucional? As missões de observação eleitoral da UE e do PE (o exemplo das MOE na Cisjordânia e em Gaza – eleições presidenciais de 2004 e eleições parlamentares de 2006)
 - 3.2.2.3. Evolução e dificuldades remanescentes
- 3.3. O Parlamento e outros actores internacionais
 - 3.3.1. Cooperação e sinergias com entidades regionais
 - 3.3.1.1. Participação do PE nas assembleias parlamentares paritárias
 - 3.3.1.2. Coordenação bilateral com organizações regionais – Exemplo do Conselho da Europa
 - 3.3.2. O Parlamento Europeu e o sistema de protecção dos direitos humanos da ONU
 - 3.3.2.1. O impacto das actividades do Parlamento Europeu na Comissão da ONU para os Direitos Humanos
 - 3.3.2.2. Cooperação com os relatores especiais da ONU e com os representantes para os direitos humanos

Lista de caixas

- Caixa 1. Lista de verificação de indicadores para a avaliação do impacto das resoluções e actividades do PE relacionadas com os direitos humanos
- Caixa 2. Comissão Europeia, Síntese das etapas-chave de análise na avaliação de impacto
- Caixa 3. Tribunal de Primeira Instância - G. Krikorian e outros *versus* Parlamento Europeu, Conselho e Comissão, Sentença de 17 de Dezembro de 2003 no Processo T-346/03
- Caixa 4. Efeitos das resoluções do PE no direito internacional e no direito constitucional da UE – O exemplo do Tribunal Penal Internacional
- Caixa 5. “O prémio deu-me forças para prosseguir a minha luta. Melhorou o meu estado mental.” – Estímulo moral – palavras de galardoados com o Prémio Sakharov
- Caixa 6. Relatórios de iniciativa
- Caixa 7. Caso especial: O apoio financeiro da UE ao Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos
- Caixa 8. O acordo de parceria e associação e o acordo provisório com o Turquemenistão – Lições a retirar
- Caixa 9. O *blogger* e o Presidente
- Caixa 10. Quantidade e qualidade das referências às actividades do PE pelas ONG internacionais – Estudo dos últimos cinco relatórios mundiais anuais do Observatório da UE para os Direitos Humanos
- Caixa 11. Simbolismo e visibilidade
- Caixa 12. Acompanhamento: Exemplos de acompanhamento a nível internacional – Prática das comissões de monitorização dos tratados das Nações Unidas sobre direitos humanos
- Caixa 13. Inquérito às ONG locais – Percepção das ONG palestinianas sobre o PE, estudo de um caso
- Caixa 14. Análise das resoluções como indicador das relações do PE com o Conselho e a Comissão
- Caixa 15. Cooperação com os parlamentos nacionais da UE: Tendências, vantagens, resistências
- Caixa 16. Período de perguntas e direitos humanos
- Caixa 17. Avaliação do acompanhamento das recomendações do PE pelo Conselho e a Comissão – Problemas metodológicos e exemplos do Relatório Anual de 2004 do PE
- Caixa 18. O Parlamento, Cuba e o Conselho
- Caixa 19. Percepções da Palestina sobre o PE – Excertos de entrevistas
- Caixa 20. A política do PE para Taiwan: Uma comparação com o Congresso dos EUA
- Caixa 21. Excertos sobre a cooperação PE–Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa: Conselho da Europa–União Europeia: “A sole ambition for the European continent” (Uma única ambição para o continente europeu), relatório de Jean-Claude Juncker
- Caixa 22. O Parlamento Europeu e os procedimentos especiais da ONU para a protecção dos direitos humanos – Contributo para a investigação da Sra. Hina Jilani

Anexos

- I. Relatório estatístico sobre as resoluções (1999-2006)
- II. Relatório estatístico sobre o período de perguntas (2005)
- III. Relatório estatístico sobre as resoluções urgentes (2005)
- IV. Análise das referências às actividades do PE pelo Observatório da UE para os Direitos Humanos
- V. Bibliografia

- VI. Lista de acrónimos
- VII. Lista de entrevistas e agradecimentos

Apresentação do estudo e dos investigadores

Em 18 de Outubro de 2005, o Parlamento Europeu publicou um convite à apresentação de propostas com vista à celebração de um contrato de prestação de serviços para o fornecimento de perícia externa sob a forma de um estudo sobre “*o impacto das resoluções e de outras actividades do Parlamento Europeu no domínio dos direitos humanos fora do território da União Europeia*”. Em 21 de Dezembro de 2005, o Parlamento Europeu celebrou com o *Centro Interuniversitário Europeu para os Direitos Humanos e a Democratização* (EIUC) um contrato de prestação de serviços para a elaboração do estudo referido. O EIUC é um centro de actividades de educação, formação e investigação em domínios da política europeia relacionados com a promoção dos direitos humanos e da democracia.

A investigação foi realizada por uma equipa de académicos e de peritos independentes, especializados nos domínios dos direitos humanos e da União Europeia. Foi supervisionada e conduzida por:

- Prof. Florence Benoit-Rohmer (presidente da Universidade Robert Schuman, Estrasburgo, e membro da EU Network of Independent Experts of Fundamental Rights (Rede de peritos independentes em matéria de direitos fundamentais da UE))
- Prof. Horst Fischer (director científico do Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (Instituto para o direito internacional da paz e dos conflitos armados), Bochum, e presidente do EIUC)
- Dr. George Ulrich (secretário-geral do EIUC)
- Emb. Klaus Metscher (ex-Representante Permanente adjunto da Alemanha na ONU, ex-presidente do COHOM e consultor especial do presidente do EIUC)

Com os contributos principais de:

- Prof. Manfred Nowak (relator especial das Nações Unidas para a tortura)
- Prof. Wolfgang Benedek (director do European Training Centre for Human Rights and Democracy (Centro europeu de formação para os direitos humanos e a democracia) e professor na Universidade de Graz)
- Prof. Stelios Perrakis (professor na Faculdade de Estudos Internacionais e Europeus da Universidade de Panteion, Atenas)

O Sr. Sébastien Lorion (LLM (mestre de Direito) em Direitos Humanos e Academic Project Officer (responsável de projecto científico) do EIUC) realizou a investigação de base para o estudo e desempenhou um papel importante na compilação e integração dos vários contributos, assim como na redacção do relatório final.

Deram também contributos e participaram na investigação: Dra. Ingrid Nifosi, Magalie Jurine, Saed Zein, Dra. Anne Weber e Dra. Anke Sembacher. Sandra Conway (jurista) foi responsável pela edição linguística.

Para obter informações complementares sobre o presente estudo, queira contactar:

EIUC - European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation
Monastery of San Nicolò
Riviera San Nicolò 26
I - 30126 Venice - Lido
Tel: +39.041.27.20.911
Fax: +39.041.27.20.914
E-mail: george.ulrich@eiuc.org
E-mail: lorionsebastien@yahoo.com

Resumo das principais conclusões e recomendações com relevância para a Subcomissão dos Direitos do Homem do Parlamento Europeu, com vista ao debate na subcomissão

Enquanto órgão de charneira do Parlamento Europeu responsável pela promoção dos direitos humanos fora do território da UE, a Subcomissão dos Direitos do Homem (DROI) tem um interesse natural por todas as actividades do Parlamento Europeu relativas aos direitos humanos e por tudo o que possa contribuir para melhorar o desempenho do PE neste domínio. *Todas* as conclusões do presente estudo têm, por conseguinte, relevância imediata para a DROI. O presente resumo destaca o papel singular desempenhado pela DROI nas três áreas principais abrangidas pelo estudo:

- I. Actividades do PE no domínio dos direitos humanos.
- II. Factores transversais susceptíveis de reforçar o impacto do PE no domínio dos direitos humanos fora do território da UE.
- III. Relações interinstitucionais na UE, incluindo, nomeadamente, o exercício do controlo democrático.

I. No que diz respeito às actividades do PE no domínio dos direitos humanos, conclui-se que:

- As actividades assumidas directamente pela DROI, como as trocas de pontos de vista/audições públicas e envio de delegações a países terceiros, têm, naturalmente, um enfoque claro nos direitos humanos, estabelecendo um exemplo para a condução destas actividades em geral. Devem, porém, ser desenvolvidos mais esforços no sentido de divulgar e publicitar os relatórios sobre os debates e as delegações e de envolver representantes de países terceiros.
- Embora a DROI não seja directamente responsável pelas resoluções nem por uma série de outras actividades no domínio dos direitos humanos, presta um contributo importante ao proporcionar um fórum de debate e ao preparar as referidas actividades. É o que se passa, especialmente, com o Prémio Sakharov e o Relatório Anual da UE sobre os Direitos Humanos, mas também com o exercício, pelo PE, dos seus poderes orçamentais e das suas prerrogativas de aprovação dos acordos internacionais.
- As acções individuais dos membros da DROI não estão bem documentadas, mas parecem constituir um contributo valioso para a promoção dos direitos humanos e devem, portanto, ser tidas em consideração pela DROI. Enquanto fórum especializado e limitado, a DROI pode melhorar o reconhecimento e a atenção prestada às acções individuais dos seus membros e, eventualmente, reservar tempo nas reuniões para os seus membros exprimirem livremente as suas preocupações e comunicarem as acções realizadas.

II. No que respeita aos factores transversais que afectam o impacto, concluiu-se que:

- A DROI tem um papel essencial a desempenhar no desenvolvimento de capacidade e na mobilização de perícia no domínio dos direitos humanos, na monitorização e no seguimento das actividades no domínio dos direitos humanos, na coordenação da agenda global do PE em matéria de direitos humanos e na melhoria da visibilidade e da divulgação.

- Para os intervenientes externos, é importante poder identificar no Parlamento Europeu um interlocutor e um ponto de referência únicos para as questões dos direitos humanos, e a DROI está naturalmente vocacionada para desempenhar este papel.
- O trabalho da DROI é, tal como o do PE em geral, afectado negativamente pela irregularidade na comparência às reuniões e actividades, bem como pela tendência para seguir uma agenda muito ampla – ou seja, sem um enfoque claro – no domínio dos direitos humanos.
- No cumprimento do seu papel e funções, a DROI está limitada pela insuficiência de recursos e pela falta de determinadas competências fundamentais, designadamente no que respeita à apresentação de resoluções e ao fornecimento de material de trabalho às outras comissões e delegações. De um modo geral, o PE deve procurar melhorar a capacidade de liderança e de coordenação da DROI em matéria de direitos humanos. Uma opção política essencial (identificada pelo próprio PE numa resolução de 25 de Abril de 2002) seria transformar a subcomissão numa comissão plena do PE.

III. No que respeita ao papel do Parlamento Europeu no quadro interinstitucional da UE, conclui-se que:

- A DROI tem contribuído de forma positiva para melhorar o diálogo interinstitucional sobre as prioridades e actividades da UE no domínio dos direitos humanos. Contudo, este diálogo precisa ainda de ser reforçado a todos os níveis.
- O PE tem um papel especial a desempenhar no escrutínio das actividades e do desempenho das outras instituições da UE em matéria de direitos humanos. A DROI tem, a este respeito, adoptado uma liderança construtiva, reforçando a consciência no seio da União Europeia quanto aos compromissos assumidos pela UE no domínio dos direitos humanos, designadamente os expressos nas *Orientações da União Europeia em matéria de direitos humanos* e nas *cláusulas relativas aos direitos humanos e à democracia*. Estes constituem pontos de referência fundamentais para o exercício do controlo democrático e para a responsabilização do Conselho e da Comissão quanto aos seus compromissos em matéria de direitos humanos.
- As perguntas parlamentares reforçam a responsabilização se reflectirem os pontos de vista do PE e se forem coordenadas sistematicamente com outras actividades. A DROI tem um importante papel a desempenhar no debate e no esforço de racionalização do uso das perguntas parlamentares, nomeadamente no que respeita ao período de perguntas, na própria DROI. Deveria ser permitido à DROI apresentar perguntas ao abrigo do artigo 108.º do Regimento.
- A DROI tem contribuído, com êxito, para a promoção de actividades conjuntas em matéria de direitos humanos com as várias instituições da UE. Com base no êxito da cooperação desenvolvida no contexto de missões de observação eleitoral, poderiam incluir-se entre as possibilidades de medidas coordenadas: a celebração conjunta de um Dia dos Direitos Humanos, em Estrasburgo, anualmente, em Dezembro, por ocasião da atribuição do Prémio Sakharov e da publicação do Relatório Anual da UE sobre os Direitos Humanos; esforços coordenados de “diplomacia pública”; participação dos deputados do PE na avaliação dos projectos de promoção dos direitos humanos financiados pela UE; empenhamento do PE nos diálogos com países terceiros sobre os direitos humanos. Devem ser exploradas outras áreas de acções e políticas interinstitucionais coordenadas em matéria de direitos humanos.

Síntese analítica e recomendações

Capítulo I – Considerações metodológicas e analíticas

1. Termos de referência do estudo

O presente estudo tem por objecto o impacto de todas as actividades do PE no domínio dos direitos humanos. Inclui conclusões e recomendações concretas.

2. As competências do PE no domínio dos direitos humanos

O mandato do PE no domínio dos direitos humanos não pode separar-se da configuração interinstitucional geral da UE. O mandato do PE é complexo, na medida em que as actividades da UE no domínio dos direitos humanos têm carácter transversal em relação às políticas e aos pilares. Consoante as áreas políticas e os pilares, o PE tem competências em quatro áreas: poderes deliberativos, poderes legislativos, poderes orçamentais e poderes de responsabilização e controlo democrático. Embora nenhum tratado atribua explicitamente ao PE o poder de adoptar directamente medidas de promoção dos direitos humanos em países terceiros, existem várias disposições no Tratado UE e no Tratado CE que oferecem implicitamente uma base para a acção do PE neste domínio.

3. Actividades do PE de promoção dos direitos humanos

O PE adoptou uma atitude “activista” na defesa das questões de direitos humanos e desenvolveu um vasto leque de medidas neste domínio. Entre elas incluem-se actividades de carácter geral do PE com elevado potencial para reforçar a promoção dos direitos humanos, designadamente, resoluções, delegações e audições públicas; instrumentos e actividades especializados no domínio dos direitos humanos, nomeadamente o Prémio Sakharov e o Relatório Anual da UE sobre os Direitos Humanos; a utilização dos poderes formais do PE que podem ser mobilizados para a promoção de prioridades em matéria de direitos humanos, por exemplo, os poderes orçamentais e de aprovação de acordos internacionais; e, por fim, medidas individuais tomadas pelos deputados do PE, nomeadamente pelo seu Presidente.

4. Avaliação do impacto em termos de direitos humanos: considerações analíticas e tendências da UE

A avaliação do impacto em termos de direitos humanos (AIDH) é uma área em expansão, tanto a nível teórico como prático. Tem por objectivo integrar plenamente as considerações em matéria de direitos humanos nos processos de decisão, destacando as consequências e os efeitos das medidas políticas. A AIDH pode incluir aspectos prospectivos (previsão dos efeitos das medidas) e retrospectivos (por exemplo, avaliações *ex post*). Pode incidir sobre todos os níveis do processo de decisão (políticas, programas e medidas concretas) e baseia-se em grande parte na utilização de indicadores e de referenciais.

Nos últimos anos, a avaliação de impacto tornou-se parte integrante do processo legislativo comunitário, nomeadamente com o Acordo Interinstitucional "Legislar Melhor" de 2003. A Comissão desenvolveu uma metodologia de avaliação de impacto que inclui uma avaliação dos efeitos sociais, ambientais e económicos das propostas da Comissão. A avaliação de impacto é

presentemente obrigatória para a maioria das propostas da UE. O enfoque é nas avaliações *ex-ante*.

Fases metodológicas de AIDH desenvolvidas pelo Chefe de Missão	Avaliação de impacto: Fases essenciais desenvolvidas pela Comissão
<ul style="list-style-type: none">• Avaliação da situação actual em matéria de DH• Análise política• Desenvolvimento de uma perspectiva sobre a situação desejada• Selecção das questões essenciais• Formulação de opções e actividades políticas• Decisão sobre as actividades políticas• Monitorização• Avaliação	<ul style="list-style-type: none">• Identificar o problema• Definir o objectivo• Desenvolver as opções políticas principais• Analisar o seu impacto• Comparar as opções• Definir a avaliação e a monitorização da política

Para o PE, a AIDH pode ser considerada um importante instrumento, pelo menos em quatro vertentes:

- A avaliação de impactos conduzida pela Comissão pode servir de ajuda no processo de decisão do PE, nomeadamente nas áreas de co-decisão.
- A AIDH pode ser importante para promover a melhor integração das considerações em matéria de direitos humanos em todas as áreas políticas. O PE deve reforçar a sensibilização sobre a avaliação do impacto em termos de direitos humanos e pressionar para que seja atribuída maior consideração à dimensão de direitos humanos na actual avaliação de impacto da UE.
- A avaliação de impacto constitui um instrumento adicional ao serviço do PE para levar o Conselho e a Comissão a prestarem contas pelo seu desempenho no domínio dos direitos humanos. Implica um enfoque mais amplo, incluindo não só as obrigações de conduta, mas também obrigações de resultados.
- A AIDH pode fornecer ao PE um quadro e uma ferramenta metodológica para avaliar as consequências das suas próprias medidas autónomas no domínio dos direitos humanos.

5. Metodologia

Na realização do presente estudo, as ferramentas de AIDH foram adaptadas e aplicadas às circunstâncias do PE. Nos termos do mandato que lhe foi atribuído, o estudo incide na análise *ex-post* e em actividades identificadas especificamente como actividades no domínio dos direitos humanos.

Indicadores

O impacto define-se como a medida em que as actividades e resoluções do PE conseguem melhorar situações temáticas ou a situação específica de um país em termos de direitos humanos. Pode incluir, por exemplo, a sensibilização para questões prementes de direitos humanos. Foram desenvolvidos indicadores em sete áreas: a situação de grupos/indivíduos-alvo; a situação global em matéria de direitos humanos; reacções das autoridades; reacções das ONG; o debate público e a cobertura dos meios de comunicação social; políticas e actividades de outras entidades; galardoados com o Prémio Sakharov.

Complicações metodológicas

A avaliação das medidas do PE é afectada por cinco complicações metodológicas:

- *Escassez de dados disponíveis:* o PE não regista de modo sistemático as reacções às suas resoluções; alguns dados estão dispersos por vários serviços; a cobertura das actividades do PE pelos meios de comunicação social não é monitorizada regularmente.
- *Risco de generalização de informações de carácter pontual ou contextual:* dada a natureza contextual específica das actividades do PE no domínio dos direitos humanos, é difícil, frequentemente, retirar conclusões gerais sobre o impacto de cada tipo de actividade.
- *Dificuldade em definir o impacto e amplitude do leque de problemas:* muitas resoluções do Parlamento Europeu têm um âmbito muito vasto e dizem respeito a situações de carácter tão geral que pode ser impossível discernir um impacto específico.
- *Dificuldade em isolar ou em quantificar o impacto:* praticamente em todas as situações, o PE é apenas um interveniente entre muitos.
- *Dificuldades associadas ao enviesamento do observador e à capacidade de análise:* a subjectividade nas informações comunicadas pode estar relacionada com a identidade dos intervenientes que fazem a recolha dos dados.

Ferramentas metodológicas utilizadas

Tendo em conta as considerações referidas, é necessário clarificar o impacto das actividades do PE através de meios diversos, que ultrapassam a aplicação directa dos indicadores de impacto de modo quantitativo e estatisticamente significativo. Referimo-nos à aplicação de metodologias qualitativas das ciências sociais. A metodologia adoptada consiste, pois, num conjunto de ferramentas analíticas que inclui: análise jurídica e conceptual; pesquisa administrativa; consultas e entrevistas orientadas; inquéritos; sondagens; informação de retorno pertinente.

Redefinição do âmbito

O estudo confrontou-se desde o seu início com a ambiguidade de base de saber se o PE deve ser visto principalmente como um actor independente no domínio dos direitos humanos, ou como um componente integrado numa arquitectura interinstitucional mais ampla da UE e dotado de uma função fundamental de controlo político. Outra ambiguidade conexas prende-se com a questão de saber se o objecto principal da análise deve ser as actividades específicas e mais ou menos isoladas do Parlamento Europeu, ou a sequência completa de actividades e as estratégias mais amplas de promoção dos direitos humanos que se desenrolam ao longo do tempo.

Não sendo possível resolver estas ambiguidades por exclusão de uma das opções, foi adoptada uma perspectiva multifacetada, sendo o PE considerado simultaneamente como interveniente autónomo no domínio dos direitos humanos e como parceiro essencial das outras instituições europeias. De forma semelhante, o estudo visa simultaneamente identificar os efeitos imediatos e o potencial valor acrescentado de actividades específicas, por um lado, e factores de impacto transversais com relevância para as sequências gerais de actividades e estratégias, por outro.

Esta perspectiva multifacetada reflecte-se na organização do estudo. O capítulo II é dedicado à descrição e análise de cada uma das principais actividades do PE no domínio dos direitos humanos, conduzindo a uma avaliação do seu impacto nesse domínio, assim como a recomendações específicas sobre a forma de o melhorar. No capítulo III apresentam-se considerações de natureza mais geral sobre factores transversais de impacto, assim como sobre a coordenação das actividades do PE com as de outras organizações internacionais e europeias.

Capítulo II – Análise das actividades relevantes

1. Resoluções

Realizou-se uma análise estatística de 378 resoluções do PE relativas aos direitos humanos aprovadas entre 1999 e 2006, referidas no Relatório Anual sobre os Direitos Humanos no Mundo, de 2005.

O impacto das resoluções do PE pode ser identificado: A. nas partes identificadas como possíveis violadores dos direitos humanos, nomeadamente países terceiros referidos nas resoluções; B. nos indivíduos e nos grupos mencionados; C. em acções judiciais, normas e padrões.

Conclusões

A. Impacto das resoluções do PE nas partes identificadas como possíveis violadores dos direitos humanos, nomeadamente países terceiros referidos nas resoluções

- As reacções dos países referidos nas resoluções revelam que eles são sensíveis às críticas internacionais e, em especial, às críticas e preocupações expressas pelos representantes eleitos da União Europeia. Essas reacções contribuem para suscitar um debate sobre as questões em causa e têm o potencial de gerar visibilidade para o próprio PE.
- Os países que reagem às resoluções do PE, de um modo geral, não questionam a legitimidade do PE para expressar as suas preocupações em matéria de direitos humanos a nível mundial, mas suscitam frequentemente objecções no que respeita a aspectos específicos, como os factos respeitantes a um caso, a duplicidade de padrões, etc. Em muitos casos, o interesse desses Estados no diálogo recíproco e na cooperação parece genuíno. As intervenções do PE antes da adopção de resoluções tendem a ser mais construtivas e centradas no diálogo do que as reacções a resoluções já aprovadas.
- O impacto das resoluções no domínio dos direitos humanos é significativamente reforçado quando uma questão específica é abordada em várias resoluções ou quando são empreendidas actividades complementares que visam a mesma questão ou questões conexas.
- O PE não mantém um registo sistemático das reacções dos países terceiros às resoluções no domínio dos direitos humanos.

B. Impacto das resoluções do PE sobre indivíduos e grupos mencionados

- As resoluções conferem um certo grau de protecção aos indivíduos e às organizações explicitamente mencionados. Este efeito é reforçado quando as resoluções são combinadas com outras actividades que visam um efeito semelhante.
- As referências a indivíduos têm um efeito de estímulo moral. Este efeito pode ser alargado a grupos inteiros de vítimas de violações dos direitos humanos denunciadas em resoluções do PE. Todas as resoluções enviam um sinal, uma mensagem de apoio às vítimas.
- A maioria das vítimas de violações dos direitos humanos referidas nas resoluções do PE não são, de facto, elas próprias activistas dos direitos humanos (podem ser prisioneiros, jornalistas, dissidentes ou opositores políticos, vítimas de repressão religiosa, etc.); contudo, as suas causas passam a ser assumidas pelos defensores dos direitos humanos, adquirindo assim um significado simbólico.

C. Impacto nas causas, normas e padrões

- Sendo o maior órgão internacional eleito do mundo e símbolo destacado de uma União Europeia democrática, o PE tem um grande prestígio internacional. As suas resoluções são principalmente de natureza declarativa e apresentam um registo oficial e legítimo da opinião e das preocupações do(s) povo(s) da Europa. O PE gera impacto ao afirmar e consolidar o direito internacional e ao estabelecer um perfil europeu singular neste domínio. Um caso proeminente que ilustra esta função é a campanha persistente do PE, ao longo de vários anos, contra a impunidade dos autores de violações graves dos direitos humanos e o seu apoio incessante à criação do TPI e à adopção do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.
- A perícia externa utilizada para exercer influência no PE, geralmente sob a forma de actividades de *lobbying*, serve para identificar as questões de direitos humanos a necessitar de abordagem e ajuda a focar as actividades do PE com vista a obter maior impacto.
- As resoluções constituem valiosos recursos e fontes de referência para os representantes das outras instituições da UE, para os promotores dos direitos humanos que trabalham no contexto de outras organizações internacionais, para os governos dos Estados-Membros da UE e de países terceiros, para as ONG locais e internacionais, assim como para académicos, jornalistas e outros intervenientes da sociedade civil.

Recomendações

- O PE deve manter e reforçar o seu papel de voz da Europa na consolidação e reafirmação do direito internacional, de defensor das vítimas de violações dos direitos humanos e de fonte de inspiração e apoio a todas as instituições e grupos que trabalham por um maior impacto das normas em matéria de direitos humanos.
- O PE deve capitalizar melhor as reacções dos países terceiros: aumentando os recursos necessários, os serviços do PE devem procurar registar sistematicamente as reacções dos países terceiros às suas resoluções. Esse registo pode ser útil na elaboração de resoluções posteriores, no desenvolvimento de outras actividades no domínio dos direitos humanos na mesma região e na articulação geral da política do PE face aos países visados.
- O potencial de diálogo construtivo na fase que antecede a adopção de uma resolução visando um país específico pode ser mais bem explorado pelo PE. O processo de envolvimento construtivo pode ser reforçado assegurando-se o tempo adequado para a ligação, identificando de forma mais precisa as pessoas de contacto no PE e dando aos representantes dos países terceiros a possibilidade de apresentarem as suas preocupações e fornecerem informações antes da aprovação de uma resolução.

2. Delegações

As delegações permanentes, *ad hoc* e de iniciativa própria (de deputados do PE considerados individualmente, ou de grupos políticos) têm, todas elas, um grande potencial de impacto em matéria de direitos humanos, mas, para o PE, são um instrumento difícil de controlar no seu conjunto, pois têm uma margem considerável para as iniciativas e preferências personalizadas por parte dos deputados individualmente. Além disso, estão por vezes mal preparadas ou motivadas para suscitar questões relativas aos direitos humanos.

Conclusões

- As visitas de delegações têm um impacto considerável nos países terceiros, na medida em que representam sinais e apoio político fortes às entidades visitadas e,

simultaneamente, criam expectativas elevadas de impacto e de seguimento. O risco de consequências negativas não desejadas é também comparativamente elevado.

- Se não houver um seguimento adequado, o impacto sobre as situações é, muitas vezes, limitado a um período relativamente curto.
- Os intervenientes externos encaram as delegações como representantes do conjunto da UE, e não do PE em particular.
- As taxas de sucesso dependem principalmente dos seguintes factores de impacto:
 - A vertente dos direitos humanos deve ser integrada no trabalho de todas as delegações. Não é ainda um ponto normalizado nas agendas de todas as delegações porque algumas delas consideram, erradamente, que não existem questões de direitos humanos a levantar em determinados países (os países “ocidentais” e altamente industrializados). Corre-se, assim, o risco de alimentar a percepção de um duplo padrão no que respeita aos direitos humanos e de ausência de uma política consensual no seio do PE neste domínio.
 - Composição das delegações: a participação dos deputados do Parlamento nas actividades das delegações é influenciada por diversos factores, designadamente interesses políticos e nacionais, o que pode constituir uma fonte de força (aproveitando laços privilegiados entre os países, competências linguísticas, etc.), mas também uma fraqueza.
 - Coordenação do trabalho das delegações com outras actividades do PE e da UE e com peritos na matéria. A preparação insuficiente e a falta de consultas no seio da própria delegação são relativamente frequentes e têm um impacto negativo sobre a imagem e as acções gerais, tanto do PE como da UE no seu conjunto. As visitas de delegações são fundamentais para obter informações e compromissos dos países terceiros, mas não são sistematicamente objecto de relatório nem de acções de seguimento. Esta circunstância gera desilusão nos parceiros locais, assim como nas organizações internacionais presentes no terreno, que normalmente manifestam elevadas expectativas na sequência das visitas do PE. As resoluções podem ser consideradas como o ponto de referência para o trabalho das delegações, mas raramente mandatam as delegações, de forma explícita, para abordar as questões nelas referidas.
 - O contexto e a oportunidade são factores importantes para maximizar o impacto: visitas a intervenientes em situações em que se sentem isolados reforçam o efeito de estímulo moral das visitas aos países.

Recomendações

- Melhorar a taxa de sucesso das delegações reforçando as consultas internas, coordenando adequadamente as mesmas com outras actividades da UE, contextualizando e programando de forma oportuna as missões e integrando a vertente de direitos humanos no trabalho de todas as delegações. Impor práticas normalizadas em matéria de direitos humanos e grelhas a cumprir para as acções das delegações. O PE fez recentemente progressos consideráveis na definição de métodos para a normalização do trabalho das delegações no domínio dos direitos humanos, nomeadamente fornecendo listas de verificação para as acções a empreender. Recomenda-se que as orientações propostas pela DROI sejam adoptadas e aplicadas.
- Melhorar a preparação das visitas. ONG, organizações internacionais e os secretariados da Comissão e do Conselho manifestaram explicitamente a sua disponibilidade para preparar os deputados do PE antes da partida.

- Melhorar o seguimento dado às visitas. Todas as delegações devem apresentar e divulgar activamente relatórios (especialmente no exterior do PE) dando especial ênfase às informações e aos compromissos oficiais assumidos durante as visitas.
- Melhorar a ligação das delegações com as outras actividades. As resoluções em matéria de direitos humanos devem mandar com maior clareza as delegações, eventualmente explicitando de forma coerente as acções a realizar pelas delegações.
- Os membros da delegação devem ser francos na abordagem das questões relativas aos direitos humanos, mas simultaneamente prudentes, para não causarem impactos prejudiciais. Deve ser evitada a politização excessiva, assim como a inclusão de participantes não indispensáveis.

3. Audições públicas

A eficácia das audições públicas e das trocas de pontos de vista sobre aspectos específicos realizadas nas comissões do PE pode ser avaliada quanto à capacidade de desempenho de cinco funções:

- obter informações e reunir perícia;
- facilitar o debate sobre as opções e estratégias políticas da UE e do PE;
- mediar e estimular o debate público;
- causar impacto nos Estados participantes;
- causar impacto nos participantes da sociedade civil local.

Conclusões

- As audições públicas contribuem para elevar o perfil e, possivelmente, a competência do PE. A falta de recursos e a fraca audiência constituem limitações assinaláveis.
- A vantagem do PE consiste na sua capacidade para reunir um amplo leque de actores e peritos, mas o impacto é afectado negativamente por factores como as deficiências na apresentação de relatórios e no seguimento, assim como por questões relativas à visibilidade e à oportunidade. As reuniões conjuntas são particularmente produtivas na promoção de estratégias comuns a várias comissões.
- O PE tem sido instado a desempenhar funções de mediação entre partes em conflito, embora presentemente este papel seja mais potencial do que efectivo. De um modo geral, o estímulo ao debate limita-se à participação nas audições, uma vez que não existem sínteses nem comunicações organizadas sobre as audições.
- É mais fácil obter compromissos e reacções de países terceiros no decorrer de audições e de trocas de pontos de vista do que, por exemplo, em resposta a resoluções de teor crítico. O principal factor de impacto neste capítulo é a vontade política e a clareza da mensagem transmitida pelos deputados do PE que participam numa audição. Enquanto algumas audições importantes, nomeadamente por dizerem respeito a acordos internacionais, são convincentes e eficazes na transmissão dos pontos de vista do PE, muitas outras são deficientemente preparadas, dando lugar à transmissão de mensagens incoerentes ou mesmo contraditórias.
- As audições públicas oferecem uma plataforma aos diferentes actores e dão-lhes uma oportunidade para reforçarem a sua visibilidade, o que contribui para a melhoria da protecção internacional dos participantes. Contudo, têm, por vezes, efeitos indesejados, como se verificou com a detenção de vários participantes em audições do PE após o regresso aos respectivos países.

Recomendações

- Elevar o perfil das audições públicas aumentando a presença dos deputados do PE e a visibilidade nos meios de comunicação social. Disseminar e publicitar relatórios completos sobre o teor das audições. Associar as audições públicas a outras actividades, como as resoluções e o trabalho das delegações.
- Continuar a convidar peritos destacados e intervenientes importantes, mas estudar o alargamento dos convites a representantes de países terceiros, a chefes de missão da UE e a intervenientes bem conhecidos, capazes de melhorar a audiência e a visibilidade nos meios de comunicação social.
- Utilizar as audições para conceber acções e estratégias conjuntas e concretas com actores internacionais com ideais semelhantes. Ponderar o aumento do número de audições conjuntas das várias comissões parlamentares, nomeadamente através da associação das comissões competentes em matéria de orçamento e de comércio internacional.
- Retirar conclusões operacionais de todas as reuniões e trocas de pontos de vista, de forma a permitir o seguimento dos compromissos e das informações obtidas, assim como das opções políticas elaboradas. O seguimento deve integrar um mecanismo para verificar a situação dos convidados no regresso aos respectivos países. O PE pode inspirar-se em mecanismos semelhantes desenvolvidos no contexto dos procedimentos especiais das Nações Unidas.
- Melhorar a preparação das audições públicas e das trocas de pontos de vista, nomeadamente através da recolha de perícia no domínio da antecipação de acontecimentos, de modo a transmitir mensagens informadas e direccionadas às pessoas convidadas.

4. Prémio Sakharov

Desde que o Prémio Sakharov pela Liberdade de Pensamento foi criado, em 1988, vinte e três indivíduos e organizações foram seleccionados para o receberem. Oito galardoados com o Prémio Sakharov contribuíram activamente para as conclusões seguintes.

Conclusões

O impacto do prémio é observável a três níveis:

- na situação pessoal do premiado sob a forma de: estímulo moral, reforço da protecção, apoio a actividades, ajuda financeira, visibilidade e reforço da legitimidade e contactos internacionais;
- na causa promovida pelo galardoado: a visibilidade conferida à causa parece maior a nível internacional do que a nível local; o apoio financeiro é, em muitos casos, directamente reinvestido em projectos relacionados com a causa;
- nos países terceiros: de um modo geral, as autoridades recebem com indiferença a atribuição do prémio a um dos seus cidadãos; a recomendação do PE não conduz a reformas substanciais ou a alterações políticas. Contudo, alguns galardoados registaram melhorias no acesso às autoridades mais altamente colocadas nos países onde operam.

Os seguintes factores afectam o impacto da atribuição do prémio:

- Visibilidade do prémio: embora seja a actividade mais visível do PE em matéria de direitos humanos, a cobertura dos meios de comunicação social ainda é fraca, especialmente nos países não pertencentes à UE.

- Perfis dos galardoados: alguns deles já tinham renome internacional, enquanto outros receberam pela primeira vez uma atenção internacional significativa; alguns tinham sido directamente ameaçados ou mesmo encarcerados, enquanto outros gozavam de liberdade, mas procuravam apoio para a sua causa.
- Número de galardoados: observou-se uma diluição do efeito da atribuição do prémio com o aumento do número de galardoados.
- Cooperação interinstitucional na UE: em certas ocasiões, esta foi muito importante para conseguir entregar o prémio e conferir protecção ao galardoado.
- Seguimento e apoio sustentado: o impacto tende a ser de curta duração; um domínio de preocupações principal suscitado pelos galardoados refere-se à insuficiência do seguimento após a atribuição do prémio e à expectativa de um reforço das relações de trabalho e cooperação entre os galardoados e o Parlamento Europeu.

Recomendações

- As nomeações devem ter em conta o impacto esperado da atribuição do prémio, protegendo indivíduos em perigo ou reforçando o apoio oficial a causas ou instituições.
- Melhorar a visibilidade do prémio. Uma das formas de alcançar este objectivo pode ser o aprofundamento da dimensão simbólica do prémio por meio da amplificação da sua associação a anteriores galardoados, nomeadamente por ocasião da própria cerimónia de atribuição, no Dia dos Direitos Humanos, em Estrasburgo. O PE deve avaliar melhor o grau de cobertura dos meios de comunicação social à atribuição do prémio através da organização de revistas de imprensa. Para este efeito, o PE pode procurar a cooperação das delegações da Comissão Europeia e das ONG que trabalham nos países onde os galardoados desenvolvem as suas actividades. Se estas revistas de imprensa revelarem resultados, podem estabelecer um precedente para revistas do mesmo tipo, respeitantes às actividades do PE no domínio dos direitos humanos.
- Ampliar o efeito de apoio do prémio: o PE deve procurar conferir mais do que uma visibilidade momentânea e dar melhor satisfação às expectativas suscitadas, nomeadamente através da ligação sistemática aos anteriores galardoados e de um apoio sustentado. Até aqui, o PE tem procedido deste modo apenas com um número limitado de galardoados. A cooperação interinstitucional deve ser aprofundada de forma a reforçar a protecção dos galardoados. As delegações do PE nos países onde se encontram galardoados devem ter como ponto obrigatório na sua agenda a ligação com os galardoados e visitas aos mesmos.
- Intensificar a colaboração entre os galardoados e o PE: o PE deve tirar partido da disponibilidade e das possíveis contribuições dos galardoados. O PE pode facilitar o estabelecimento de uma rede de galardoados do Prémio Sakharov com reuniões de carácter regular. O PE e os galardoados podem apoiar-se reciprocamente no seu trabalho: o PE, através do seu apoio às actividades dos galardoados e da divulgação destes junto da opinião pública europeia; os galardoados associando-se às actividades do PE no domínio dos direitos humanos.

5. O Relatório Anual sobre os Direitos Humanos no Mundo em 2005 e a política da UE neste domínio

Os relatórios de iniciativa têm maior relevância do que as resoluções comuns e são um dos instrumentos mais eficazes para desenvolver a posição central do Parlamento e orientar a atenção de outros intervenientes no domínio dos direitos humanos, incluindo as duas outras instituições principais da UE. O Relatório Anual sobre os Direitos Humanos constitui um caso único. É, pois, um ponto de enfoque decisivo para o PE desenvolver colectivamente uma

posição conjunta e um consenso em matéria de direitos humanos e põe em evidência a capacidade dos diversos representantes para colaborar na consecução de um objectivo comum. O Relatório Anual pode proporcionar:

- uma panorâmica das situações em matéria de direitos humanos em todo o mundo;
- uma declaração política sobre questões temáticas;
- uma análise das actividades do PE no domínio dos direitos humanos;
- um exame das políticas da UE no contexto da função de responsabilização pelo PE.

Conclusões

- O processo de compilação do Relatório Anual é acompanhado com bastante interesse, tanto pelos países nele referidos como pelas ONG, e tem como efeito facilitar o diálogo, quer internamente, no seio do PE/UE, quer com os países terceiros. Em anos anteriores, houve exemplos concretos de concessões feitas por responsáveis de países terceiros, no intuito de melhorar as referências críticas no Relatório.
- A mudança de orientação do Relatório Anual de 2005 para o exame crítico das acções da própria UE no domínio dos direitos humanos face a países terceiros assinala uma evolução interessante, que deve ser avaliada quanto às suas vantagens e inconvenientes, tendo em consideração as preocupações com uma possível perda da capacidade do PE para abordar questões de direitos humanos com países terceiros.
- Se, em anos anteriores, a extensa lista de questões respeitantes a determinados países mereceu críticas por ser demasiado dispersa e superficial, perdendo assim eficácia, observa-se que a transferência quase total da ênfase para a análise das políticas do PE/UE no domínio dos direitos humanos pode aliviar excessivamente a pressão sobre os países terceiros. Outra preocupação expressa por alguns deputados do PE é que a mudança de enfoque possa enfraquecer a capacidade do PE para chamar a atenção para novas questões.
- As actividades de seguimento são praticamente inexistentes. Embora o Relatório de 2005 realce a importância das relações interinstitucionais, regista-se que as reacções escritas da Comissão aos relatórios anuais anteriores são em grande medida ignoradas pelos deputados do PE e muito pouco debatidas.
- A acção catalisadora do Relatório, implicando todos os deputados do PE na articulação de um consenso e de um programa comum em matéria de direitos humanos, está dependente do processo adoptado. A participação de outras comissões parlamentares, para além da Comissão dos Assuntos Externos e da DROI, é injustificadamente irregular: a Comissão do Desenvolvimento deu o seu parecer apenas em 1995 e em 2001, a Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros em 1996 e em 2006 e a Comissão dos Orçamentos em 2001.

Recomendações

- Restaurar o potencial de pressão sobre os países terceiros e o diálogo com eles – atenuado pelo novo enfoque adoptado no Relatório Anual de 2005 – acrescentando ou reintroduzindo elementos, nomeadamente uma lista da UE sobre os países que suscitam especiais preocupações e dando ênfase a actividades centradas nos países terceiros.
- Melhorar as actividades de seguimento: os relatores dos relatórios de iniciativa estão bem posicionados para realizar esse seguimento, na medida em que têm contactos com peritos, funcionários e vários intervenientes e já estão identificados como as principais pessoas de contacto, conhecem os assuntos essenciais em causa e têm um sentido de posse sobre o relatório que é motivador.

- Melhorar a participação de todos os intervenientes envolvidos na elaboração e análise do Relatório: associar sistematicamente as comissões competentes, incluindo a Comissão dos Orçamentos e a Comissão do Comércio Internacional, e organizar audições públicas conjuntas.

6. Competências formais do PE: poderes orçamentais e parecer favorável

No que respeita ao orçamento e aos acordos internacionais, o PE possui poderes formais para aprovar decisões juridicamente vinculativas. Embora estes poderes sejam exercidos principalmente no contexto da arquitectura geral da UE, abrem vias ao Parlamento para participar directamente na elaboração das políticas em relação a países terceiros e têm consequências directas que afectam os interesses desses países. Estas competências podem, portanto, ser utilizadas como alavanca para acentuar o peso político e a importância atribuídos às actividades do PE no domínio dos direitos humanos em geral.

Conclusões

- Sempre que o PE teve a vontade e a competência para associar as suas actividades no domínio dos direitos humanos ao exercício de poderes formais (por exemplo, dando ênfase a esses poderes em resoluções, audições ou visitas de delegações), conseguiu desenvolver uma política mais eficaz em relação aos países terceiros e pressioná-los para melhorarem o seu desempenho em termos de direitos humanos. É, naturalmente, no caso dos países que desejam aceder à UE, ainda que a longo prazo, que se obtêm os melhores resultados.
- O verdadeiro exercício dos poderes formais do PE tem, todavia, um impacto que ultrapassa em muito o domínio dos direitos humanos. A recusa de aprovação ou aceitação do orçamento, ou a recusa de quitação, tem consequências políticas importantes e efeitos não totalmente previsíveis. É, pois, difícil utilizar esses poderes para objectivos políticos específicos em matéria de direitos humanos. No quadro da UE, tem sido eficaz a pressão exercida pelo PE a favor da introdução de disposições gerais, nomeadamente o reforço das cláusulas relativas ao respeito dos direitos humanos e da democracia nos acordos internacionais e a adopção de instrumentos orçamentais que visam a promoção da democracia e dos direitos humanos em países terceiros.
- Instrumentos auxiliares como as observações ao orçamento, as reservas orçamentais e a participação na execução dos instrumentos de flexibilidade podem conduzir a acções concretas se as prioridades estabelecidas forem reforçadas por outras actividades do PE. A capacidade de elaborar estratégias e prioridades abrangendo várias áreas de política e diferentes comissões constitui um factor essencial de impacto neste contexto.
- No que diz respeito à aprovação de acordos internacionais, o PE está a explorar a eficácia de uma abordagem em três vertentes: assegurar normas e compromissos mínimos antes da aprovação, acrescentar exigências para a aprovação formal e melhorar o seu papel na monitorização dos acordos. Neste aspecto, está a ser dada uma genuína atenção às normas relativas ao respeito dos direitos humanos e o PE tem tido êxito na obtenção de garantias e compromissos mínimos antes de dar a sua aprovação. O Parlamento organiza agora sistematicamente audições com este objectivo.
- O impacto do processo de aprovação depende, nomeadamente, da capacidade de influenciar negociações e de transmitir uma mensagem clara e coerente ao longo de um período prolongado. A prática actual sugere que é preciso obter um equilíbrio delicado entre manter a credibilidade de uma ameaça de veto e, simultaneamente, reservar os

poderes de veto para circunstâncias excepcionais, não passíveis de melhor resolução por outros meios.

Recomendações

- Tirar partido dos poderes formais existentes, associando as preocupações em matéria de direitos humanos à possibilidade de utilização desses poderes.
- Fazer melhor a ponte entre os vários domínios políticos no seio do PE, associando o trabalho das comissões competentes nos domínios dos direitos humanos, do orçamento e do comércio internacional, num esforço para desenvolver estratégias multifacetadas que traduzam as políticas de direitos humanos em considerações de ordem orçamental e comercial. Inversamente, as questões orçamentais e comerciais devem ser mais bem integradas na articulação das preocupações em matéria de direitos humanos, a fim de conferir a estas últimas maior realismo no que respeita aos resultados e maior sintonia com os poderes formais do PE.
- Melhorar a consistência e clareza das declarações e da expressão das preocupações ao longo do tempo: a credibilidade de uma ameaça de veto e a capacidade de influenciar negociações e questões orçamentais importantes dependem da capacidade do PE para transmitir mensagens claras e definir as preocupações essenciais antes do exercício dos poderes formais.

7. Acções individuais dos deputados e do Presidente do PE

Embora as acções individuais dos deputados do PE possam não ser geralmente consideradas como actividades do Parlamento e não estejam bem documentadas, contribuem de facto muito para o desempenho e impacto gerais do PE no domínio dos direitos humanos. As acções do Presidente do PE constituem um caso singular, na medida em que são institucionalizadas.

Conclusões

- Entre as funções institucionais desempenhadas pelo Presidente do PE incluem-se, nomeadamente, intervenções de natureza declarativa e de representação oficial do Parlamento e das suas comissões junto de países terceiros e de outras instituições da UE. Parte-se do princípio de que o Presidente também desempenha um papel no seguimento das actividades do PE. Todas as resoluções incluem instruções formais ao Presidente do PE sobre a sua divulgação, e um pequeno número das resoluções analisadas fazem referência às declarações e actividades do Presidente.
- Os registos disponíveis indicam que as intervenções do Presidente do PE em matéria de direitos humanos incidem principalmente sobre casos individuais, incidindo especialmente em cidadãos da UE no estrangeiro, e que as intervenções de carácter confidencial têm um impacto comparável à estratégia pública do Parlamento Europeu.
- O impacto das actividades do Presidente neste domínio depende de duas variáveis principais: os recursos à disposição do Presidente e a sua vontade de tratar questões de direitos humanos. A coordenação das outras actividades do PE é também um factor importante, mas parece que a cooperação e o intercâmbio de informações entre o gabinete do Presidente e as unidades do Secretariado responsável pelas questões de direitos humanos têm um carácter intermitente.
- As acções individuais autónomas dos deputados são numerosas e quase sempre identificadas pelos actores relevantes como tendo um impacto importante. As acções dos deputados reflectem o carácter político e colegial do Parlamento Europeu. Podem

melhorar o seguimento de outras actividades do PE no domínio dos direitos humanos e proporcionar pontos de acesso valiosos para a colaboração de indivíduos e organizações da sociedade civil com o Parlamento.

- Duas variáveis reforçam o valor das actividades individuais: o número de deputados que se associam e o grau de representação de todo o espectro político. Quando estes dois factores são maximizados, as acções individuais assemelham-se a actividades regulares do PE.
- Da especialização das agendas resultam vantagens e inconvenientes: o possível cariz confidencial das actividades, a ausência de um registo do PE e o facto de essas actividades raramente serem tomadas em consideração nos trabalhos regulares do Parlamento Europeu.

Recomendações

- Reforçar as sinergias internas: a contribuição das acções individuais dos deputados para a promoção dos direitos humanos do PE deve ser tida mais em conta e a cooperação e o intercâmbio de informações entre os vários actores internos devem ser, tanto quanto possível, facilitados. Devem ser elaborados registos das acções dos deputados e do Presidente e identificados os pontos focais para questões específicas. O valor acrescentado das acções individuais deve ser maximizado. Os deputados podem multiplicar a voz do PE activando redes pessoais, e a sua vontade de investir capital político num dado tópico pode ser benéfica para o PE no seu conjunto: esses deputados podem, nomeadamente, ser integrados em actividades estruturadas de seguimento e ser nomeados para estabelecer ligação com terceiras partes pertinentes. O Presidente do PE dispõe de condições especialmente favoráveis para dar seguimento às actividades do PE com países terceiros, uma vez que tem um mandato para representar o PE e está em contacto com funcionários de países terceiros. O Presidente tem uma responsabilidade especial na integração das considerações respeitantes aos direitos humanos em todas as actividades do PE e pode desenvolver as suas actividades nesta vertente.
- Ao oferecer um quadro para a coordenação das acções individuais, por exemplo através de intergrupos, o valor destas acções pode ser reforçado, ao mesmo tempo que são atenuadas as suas possíveis falhas, em especial no tocante ao risco de transmissão de mensagens contraditórias.

Capítulo III – Factores transversais que afectam o impacto

Diversos factores transversais afectam o impacto das actividades do Parlamento Europeu no domínio dos direitos humanos. Faz-se uma distinção entre factores internos do trabalho do PE, factores relacionados com o papel do PE no contexto da arquitectura mais ampla da UE e factores associados ao trabalho do PE em relação a outras organizações internacionais e intergovernamentais importantes no domínio dos direitos humanos.

1. Factores internos do Parlamento Europeu

1.1. Participação e apoio

A participação activa dos deputados é essencial para o impacto das actividades do PE no domínio dos direitos humanos.

Conclusões

- As actividades do PE no domínio dos direitos humanos merecem, de um modo geral, um assinalável apoio de todo o espectro político do Parlamento. Contudo, a deficiente comparência às audições e debates públicos, até mesmo nas ocasiões em que são convidadas personalidades destacadas, transmite sinais negativos, não só aos convidados, mas também à comunidade mais vasta dos direitos humanos. Observa-se que a dificuldade em assegurar níveis de assiduidade adequados foi uma das razões para a suspensão da Subcomissão dos Direitos do Homem na legislatura anterior.
- O impacto das resoluções, em especial das urgentes, é por vezes enfraquecido devido ao reduzido número de deputados que participam na sua votação. Em 2005, apenas uma média de 88 deputados participaram nas votações das resoluções urgentes, nos finais de tarde de quinta-feira, enquanto no mesmo dia, à hora de almoço, a média de votantes foi de 563. Os baixos níveis de assiduidade são entendidos por alguns como consequência de circunstâncias organizativas que não afectam a legitimidade e o impacto das resoluções. Contudo, há quem considere que as resoluções aprovadas nessas circunstâncias têm menos peso e significado.

Recomendações

- O PE deve seguir as suas próprias recomendações em matéria de votações, contidas no Relatório Anual de 2005. Concretamente, os debates e a votação das resoluções urgentes devem ser reorganizados de modo a que o Conselho participe nos debates das resoluções e as votações tenham lugar quando os deputados ainda estão presentes. É necessário estudar até que ponto a participação pode ser melhorada através de medidas de carácter organizativo.
- A subcomissão deve procurar reforçar a presença e a participação dos seus membros, nomeadamente tornando-os responsáveis pelo seguimento e elaboração de relatórios sobre questões específicas. Pode também criar grupos de trabalho sobre questões temáticas, como, por exemplo, a protecção dos activistas dos direitos humanos.

1.2. Desenvolver capacidades e mobilizar peritos

As resoluções do PE baseiam-se em factos; contêm uma avaliação política e, em última análise, transmitem uma mensagem política. Para contrariar a percepção de que o PE está insuficientemente informado e é demasiado político nas suas actividades, tem havido tentativas para desenvolver perícia interna, capaz de conduzir a um maior envolvimento nas questões dos direitos humanos e de reforçar a capacidade do PE para se empenhar numa crítica construtiva face aos outros intervenientes. O PE recorre também a perícia externa para assegurar os níveis mais elevados de qualidade de informação necessários aos debates e às decisões.

Conclusões

- As políticas e propostas do PE que implicam medidas aplicáveis, detalhadas e concretas têm maior impacto do que as declarações demasiado gerais. Os actores externos, incluindo os relatores das Nações Unidas, são receptivos a pontos de vista informados.
- A análise de uma selecção de resoluções revelou que a qualidade da informação incluída nas resoluções do PE é, de um modo geral, elevada. Porém, excepcionalmente, as actividades são afectadas por erros factuais, o que tem um efeito negativo para a imagem geral do PE no domínio dos direitos humanos. O risco de erros aumenta quando os debates no PE são demasiado politizados ou quando elementos específicos de uma decisão não podem ser debatidos devido a obstáculos de carácter processual ou à insuficiente participação dos deputados nos debates.
- A ligação aos peritos externos, a verificação dos factos e das fontes, os contactos com as autoridades dos países envolvidos e outras medidas de carácter processual são frequentemente deixados à iniciativa dos funcionários do PE e dos deputados, o que implica o risco de confiar demasiado nas informações provenientes de fontes externas ao PE, com interesses próprios nas questões em causa.
- A ligação com as autoridades dos países terceiros envolvidos não está formalmente institucionalizada e é objecto de interpretações contraditórias. Alguns vêem-na como fonte de interferências indesejadas, nomeadamente de funcionários dos países terceiros que tentam evitar as críticas, enquanto outros sublinham que o diálogo genuíno e construtivo com os funcionários de países terceiros em matéria de direitos humanos é, de facto, um objectivo primordial do PE, e que o interesse dos funcionários de países terceiros em fornecer e verificar as informações e os factos é legítimo. Nem todas as actividades ou comissões do PE envolvem ou organizam o diálogo com os países terceiros.
- A perícia interna é de grande importância para o PE quando assume a liderança em questões específicas. A dedicação e os conhecimentos demonstrados pelas estruturas existentes na resolução de determinadas questões também têm contribuído para a atribuição de competências ao PE.

Recomendações

- É necessário atribuir mais recursos à verificação dos factos e dados na preparação das actividades do PE no domínio dos direitos humanos.
- Devem ser desenvolvidos mecanismos estruturais para tirar melhor partido das informações fornecidas ao PE pelas ONG, peritos e académicos independentes, funcionários de países terceiros (sempre que pertinente e adequado), assim como por funcionários competentes da Comissão e do Conselho, delegações da Comissão e missões dos Estados-Membros.

- A utilização de relatores deve ser intensificada e os intergrupos devem ser mais desenvolvidos, com vista a reforçar os conhecimentos especializados. Os intergrupos devem ser permanentes, estruturados e orientados por uma agenda de longo prazo que abranja, pelo menos, uma legislatura e compostos por deputados do PE de diferentes grupos e comissões, e deverão proporcionar enquadramento para missões *ad hoc*.

1.3. Visibilidade e divulgação

A visibilidade das actividades é decisiva para o apoio e a protecção a indivíduos e grupos específicos, para a promoção de debates em países terceiros e para o reforço da sensibilização relativamente às prioridades e às preocupações em matéria de direitos humanos dos eleitores do Parlamento Europeu, ou seja, dos cidadãos da UE.

Conclusões

- As autoridades de países terceiros, as ONG internacionais e os representantes de outras instituições da UE estão conscientes e conhecem as actividades do PE no domínio dos direitos humanos. Porém, a maioria dos outros intervenientes têm dificuldade em distinguir o PE das outras instituições da UE e revelam um conhecimento limitado das actividades do Parlamento no domínio dos direitos humanos.
- Para além dos comunicados de imprensa, a divulgação e a informação activas ao público sobre as suas actividades não são uma prioridade organizacional para o Parlamento Europeu. A divulgação complementar limita-se a alguns actores que poderão já estar informados acerca de uma dada actividade, como uma resolução.
- O PE não avalia sistematicamente o seu alcance a nível mundial. O serviço de imprensa não dispõe de recursos para monitorizar a cobertura da comunicação social nos países terceiros nem para melhorar eficazmente o perfil do PE nos meios de comunicação social internacionais.
- A cobertura das actividades do PE pelos meios de comunicação social não depende, de um modo geral, do próprio PE. A cobertura nos países terceiros varia muito e depende principalmente do grau de controlo estatal sobre os meios de comunicação social e do grau de receptividade às intervenções do PE. As resoluções do PE são, por exemplo, amplamente divulgadas em Taiwan, mas praticamente nunca em Cuba ou na Tunísia. De um modo geral, as visitas de delegações e a atribuição do Prémio Sakharov merecem mais cobertura. Algumas actividades, como as audições públicas, são muito raramente divulgadas. Os meios de comunicação social europeus e internacionais tendem a divulgar principalmente as actividades do PE nos casos em que estão em causa questões vinculativas (por exemplo, a sentença de anulação do Acordo UE-EUA sobre a utilização dos dados dos passageiros), questões controversas que dão origem a fortes reacções (por exemplo, as actividades em Guantánamo ou em Lampedusa) ou uma actividade que tem uma notável dimensão simbólica (por exemplo, o Prémio Sakharov).
- As ONG internacionais divulgam frequentemente informações sobre as actividades do PE no domínio dos direitos humanos no seio das suas redes de temas locais e nacionais e de ONG locais, mas não participam activamente na divulgação de informação pública sobre as actividades do PE. As ONG locais são por vezes mais activas neste aspecto, especialmente quando as referências ao PE ajudam a reforçar a sua causa ou a manter viva a atenção pública sobre uma dada situação. Estudos de casos específicos revelam,

porém, que as ONG que não dispõem de redes internacionais têm um conhecimento limitado do PE e das suas actividades.

- As informações sobre as actividades do PE são obtidas principalmente através do sítio Internet do Parlamento e de contactos com os deputados e os funcionários do PE. Todavia, o sítio Internet pressupõe um nível razoavelmente elevado de conhecimentos acerca da estrutura e das acções da instituição, dado que as informações são organizadas em função das actividades e não dos países. Algumas actividades, como as audições públicas, e alguns relatórios de delegações não são referidos. O facto de as informações sobre as resoluções e outras actividades constarem apenas nas línguas europeias pode, em alguns casos, constituir uma barreira linguística para os países visados.

Recomendações

O PE deve assegurar que as suas actividades sejam visíveis para o público. Deve também desenvolver mais a sua estratégia de comunicação, com vista a assegurar uma relação coerente e estável com os meios de comunicação social e o público, e concentrar-se em declarações apelativas, mas também politicamente consistentes.

- Sistematizar a divulgação de informação sobre as suas actividades, nomeadamente a organizações, indivíduos e funcionários, directa ou indirectamente interessados nelas ou que trabalham em domínios conexos.
- Conceber mecanismos para avaliar a visibilidade do PE e a cobertura dos meios de comunicação social nos países terceiros, especialmente através da melhoria da capacidade de acompanhamento interna e estabelecendo a ligação com delegações da CE nos países em questão.
- Traduzir as resoluções e outros documentos essenciais nas línguas dos países visados.
- Melhorar o acesso à informação relativa às actividades no domínio dos direitos humanos no sítio Internet do PE. Considerar a organização da informação por país/região e por temas, em vez de por actividade. Explorar a possibilidade de um sítio Internet comum à UE sobre as actividades no domínio dos direitos humanos.

1.4. Monitorização e seguimento

Na ausência de mecanismos convincentes de seguimento, o PE corre o risco de que o considerem mais interessado no activismo do que em resultados mensuráveis. O seguimento das actividades do PE é um factor transversal de impacto decisivo, que implica:

- monitorizar as consequências e os efeitos das actividades e apelar à acção das entidades visadas;
- garantir que os compromissos sejam honrados e verificar se as prioridades e os objectivos estabelecidos no contexto de uma dada actividade são tomados em consideração e reforçados durante as actividades subsequentes (incluindo resoluções subsequentes que retomem questões anteriormente abordadas).

Conclusões

- Os actores relevantes entrevistados comunicaram que o seguimento das actividades essenciais do PE no domínio dos direitos humanos é insuficiente ou inexistente. Esta opinião é expressa tanto por beneficiários de acções do PE, nomeadamente galardoados do Prémio Sakharov e ONG locais referidas nas resoluções ou contactadas durante as visitas das delegações, como por promotores dos direitos humanos, incluindo ONG internacionais.

- As actividades de seguimento são frequentemente deixadas à discrição dos actores com interesses especiais: em geral, deputados do PE ou grupos promotores de uma dada actividade. A DROI integra cada vez mais as actividades de seguimento no seu mandato. Todavia, essas actividades continuam a ser bastante esporádicas, dependendo das questões e confiando fortemente nas informações que chegam ao conhecimento do Secretariado-Geral ou dos deputados do PE.
- Nem todas as actividades são comunicadas por escrito, com conclusões operacionais e recomendações de acção. Essa situação gera incerteza sobre as acções de seguimento a empreender. Vários observadores fizeram notar que, enquanto o seguimento das resoluções pelo PE é esporádico, o das audições públicas é praticamente inexistente.
- Responder adequadamente às expectativas suscitadas entre terceiros através de resoluções e de outras actividades do PE no domínio dos direitos humanos é uma questão delicada. Muitos actores visados e ajudados pelas acções do PE são estimulados pelo apoio oferecido, mas sentem-se desencorajados quando o nível de atenção e de apoio diminui.
- A atenção reiterada a preocupações em matéria de direitos humanos reforça o seu impacto. Tendo em consideração a alternância das maiorias no Parlamento, devem evitar-se, tanto quanto possível, incoerências de linguagem e de substância nas preocupações políticas desta instituição.

Recomendações

- Institucionalizar as actividades de seguimento. Cada actividade deve prever disposições para o seu seguimento, incluindo procedimentos a seguir.
- Além disso, as actividades no domínio dos direitos humanos devem implicar sistematicamente a identificação das pessoas ou dos grupos responsáveis pelo seguimento, bem como uma especificação das acções a realizar. A natureza colegial do PE adequa-se à nomeação de relatores ou de grupos de trabalho para o seguimento. Nesta vertente, o PE pode inspirar-se na prática das comissões de monitorização dos tratados das Nações Unidas sobre direitos humanos.
- Evitar, tanto quanto possível, criar expectativas que não possam ser satisfeitas através de actividades de seguimento realistas.
- Especificar os objectivos da abordagem em matéria de direitos humanos e estabelecer padrões de referência nas orientações definidas para as delegações do PE. Melhorar, ao longo do tempo, a coerência de actividades similares ou de diferentes actividades em questões similares.

1.5. Coordenação da agenda do PE em matéria de direitos humanos

O potencial das actividades do PE não é maximizado se estas forem consideradas isoladamente. O impacto das actividades tenderá a ser reforçado se o PE for capaz de coordenar as suas acções e de mobilizar estrategicamente as suas actividades ao longo de um período de tempo suficiente. Para este efeito será necessário adoptar uma abordagem sistémica ou holística das actividades do PE em matéria de direitos humanos.

Conclusões

- O planeamento estratégico geral exige que todas as actividades sejam consideradas no seu conjunto, incluindo actividades autónomas como o Prémio Sakharov, o que pressupõe uma avaliação clara do valor acrescentado de cada actividade. Além disso, devem ser assegurados aos intervenientes principais no PE os recursos necessários para

coordenar as diversas actividades ao longo de um período de tempo significativo. A DROI tem um papel central a desempenhar a este respeito.

- Entre as possíveis estratégias incluem-se a gradação dos instrumentos (por exemplo, pedido de informações, troca de pontos de vista, missão de apuramento de factos, resolução, actividades de seguimento) e a repetição.
- Existem factores que complicam e dificultam a realização plena do potencial do PE neste domínio, nomeadamente: o elevado número de situações e questões a exigir atenção; a politização de certos casos temáticos ou específicos de países; a influência dos *lobbies* e dos assuntos correntes no estabelecimento da agenda; a flexibilidade de certos procedimentos e a probabilidade de serem utilizados pelos deputados para fins específicos; e a multiplicidade de intervenientes e de procedimentos relacionados com questões de direitos humanos no Parlamento.
- Por razões processuais, algumas actividades são desenvolvidas de forma relativamente isolada da agenda geral do PE em matéria de direitos humanos. Isto aplica-se especialmente ao Prémio Sakharov e às “resoluções urgentes”. As resoluções urgentes são frequentemente utilizadas para abordar situações actuais de violação dos direitos humanos em curso (por exemplo, Birmânia/Mianmar, Serra Leoa, Taiwan, Coreia do Norte, etc.) que talvez pudessem ser abordadas mais eficazmente por outros meios. Esta circunstância desvaloriza a especificidade das resoluções urgentes no arsenal de instrumentos ao dispor do PE no domínio dos direitos humanos.
- O enfoque em certas prioridades reforça a importância política das resoluções e de outras actividades. Um número excessivo de rubricas na agenda do Parlamento pode diluir o seu impacto no domínio dos direitos humanos.
- A análise de impacto salienta a importância da existência de uma entidade única na coordenação de uma dada sequência de actividades. Os actores externos sublinham o valor da existência de um único interlocutor no Parlamento Europeu para as questões dos direitos humanos. É necessária alguma liderança no seio do PE para estabelecer prioridades nas preocupações a abordar, para desenvolver políticas e acompanhar sistematicamente as actividades do PE no domínio dos direitos humanos. Esta função pode ser exercida pela Subcomissão dos Direitos do Homem, que já assume as seguintes funções: seguimento das actividades em matéria de direitos humanos; facilitação do planeamento estratégico a longo prazo; integração das preocupações sobre direitos humanos no seio do PE; (co-)organização das audições públicas e das trocas de pontos de vista e mobilização de perícia e sensibilização sobre temas específicos no seio do PE; funcionar como contacto para a sociedade civil e os intervenientes externos; reforço do diálogo e das sinergias com a Comissão e o Conselho e concepção de meios de responsabilização destas instituições da UE no que respeita às suas próprias políticas e compromissos em matéria de direitos humanos.
- Regista-se que algumas dificuldades e deficiências limitam o papel potencial da subcomissão:
 - Os poderes formais da DROI são limitados, dado que foi criada principalmente para servir a Comissão dos Assuntos Externos. A limitação dos seus poderes torna difícil à subcomissão não só mobilizar os diversos instrumentos, quando necessário, mas também garantir a coerência e o planeamento estratégico das actividades do PE.
 - Cada comissão com competência em matéria de direitos humanos (Comissão dos Assuntos Externos, Subcomissão dos Direitos do Homem, Comissão do Desenvolvimento, Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros) tem o seu domínio de acção específico, o que conduz a um certo grau de especialização

interna e nas relações com as outras comissões e dificulta a coordenação e a integração horizontal de políticas. Na prática, a subcomissão não aborda sistematicamente questões da competência de outras comissões.

- O trabalho da subcomissão é afectado pela escassez de pessoal e de outros recursos para o seguimento, a preparação de audições, a ligação com as delegações, etc.
- A assiduidade dos deputados do PE na subcomissão é baixa.

Recomendações

- Manter as especificidades de cada actividade, em particular das resoluções urgentes. Na medida em que as prioridades do PE em matéria de direitos humanos são, e devem ser, resultantes de uma opção política, devem ser envidados mais esforços para reflectir uma concepção política geral.
- O PE necessita de estabelecer prioridades para as suas acções no domínio dos direitos humanos. As seguintes sete opções políticas constituem decisões estratégicas possíveis:
 - Enfoque nas actividades relacionadas com a agenda central do PE e menos permeabilidade aos factores externos, como as actividades dos *lobbies* e as notícias.
 - Enfoque em questões em que seja possível alcançar um amplo consenso político no seio do PE.
 - Acompanhar a agenda das outras instituições da UE em matéria de direitos humanos e concentrar-se nas funções de controlo democrático.
 - Identificar melhor o valor acrescentado de cada actividade do PE em cada questão específica.
 - Ligar de forma mais coerente as dimensões interna e externa das políticas em matéria de direitos humanos.
 - Enfoque em actividades temáticas seleccionadas.
 - Enfoque em determinadas áreas geográficas. No momento actual, existem, na prática, comparativamente poucas actividades dirigidas aos países da América Latina e Central; o PE deve clarificar se esse facto resulta de uma opção política explícita ou da ausência de uma abordagem holística na programação em matéria de direitos humanos.
- Explorar a questão da liderança e da coordenação em matéria de direitos humanos no seio do PE, o que pode implicar o reforço dos meios e do papel da Subcomissão dos Direitos do Homem ou mesmo a promoção da subcomissão a comissão de pleno direito, tal como foi pedido numa resolução do PE, de 25 de Abril de 2002, sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – O papel da União Europeia na promoção dos direitos humanos e da democratização nos países terceiros. É essencial que a DROI tenha menos limitações em recursos e procedimentos, nomeadamente no que respeita à sua capacidade de apresentar resoluções e fornecer material de trabalho às outras comissões e delegações. Devem ser encorajadas audições conjuntas, por exemplo com a Comissão dos Orçamentos e a Comissão do Comércio Internacional. O PE deve instituir um “mecanismo horizontal” para assegurar que os aspectos relativos aos direitos humanos sejam tomados em consideração em todos os domínios políticos do Parlamento, nomeadamente – a exemplo dos balanços e mapas financeiros da Comissão dos Orçamentos – através do fornecimento de uma ficha sobre direitos humanos destinada a todas as actividades que possam ter impacto em situações deste domínio.

2. O Parlamento na União Europeia

O papel que o Parlamento Europeu desempenha na interacção com as outras instituições principais da União Europeia, nomeadamente a Comissão e o Conselho, constitui um aspecto importante do seu impacto no domínio dos direitos humanos. As acções dos Estados-Membros e de outras instituições da UE podem contrariar as políticas do PE em matéria de direitos humanos. Por outro lado, a capacidade do PE para assumir a liderança e traduzir as suas prioridades em políticas gerais da UE reforça consideravelmente o seu peso político face aos países terceiros. O poder de verificar a coerência da acção com os compromissos assumidos é fundamental. Exercer o controlo político é uma das funções essenciais dos deputados democraticamente eleitos do PE.

Depois de ter exercido pressão a favor de um reforço do nível de empenhamento no domínio dos direitos humanos, um desafio central que se impõe presentemente ao PE é verificar se os compromissos existentes se reflectem adequadamente na actual prática da UE. O PE adopta uma abordagem em duas vertentes ao procurar simultaneamente desenvolver orientações políticas próprias e reforçar o seu papel no exercício do controlo democrático. Esta dupla abordagem reflecte-se na estrutura das resoluções do PE que se dirigem simultaneamente a países terceiros e às instituições da UE.

2.1. Responsabilizar a Comissão e o Conselho pelo cumprimento dos compromissos e normas em matéria de direitos humanos

Conclusões

- A distribuição dos poderes legislativos na UE é única e as disposições de controlo democrático são complexas. Poderes de responsabilização de carácter efectivo, designadamente de nomear e de demitir, aplicam-se apenas em relação à Comissão. Na medida em que esses poderes têm um efeito muito genérico de “tudo ou nada”, é difícil accioná-los de forma orientada e ligá-los a prioridades políticas concretas.
- A insatisfação pode, ocasionalmente, ser expressa por outros meios, como a instauração de processos junto do Tribunal de Justiça, a exemplo do que sucedeu com a anulação do Acordo UE-EUA sobre a utilização dos dados dos passageiros, em Maio de 2006. Casos como este são amplamente cobertos pelos meios de comunicação social internacionais e elevam o perfil do PE no domínio dos direitos humanos. Escusado será dizer que estas disposições devem ser utilizadas criteriosamente e apenas em casos excepcionais.
- A possibilidade de apresentar perguntas parlamentares constitui um importante mecanismo “moderado” de exercer o controlo democrático:
 - As perguntas parlamentares reforçam a responsabilização se reflectirem as perspectivas do Parlamento e forem coordenadas de forma sistemática com as outras actividades. O processo de apresentação de perguntas é simples, mas a sua natureza personalizada torna difícil a integração em estratégias mais amplas.
 - As outras instituições sentem-se vinculadas às respostas que dão. As perguntas parlamentares produzem mais efeito na Comissão Europeia do que no Conselho, na medida em que os representantes do Conselho se sentem, normalmente, mais responsáveis em relação aos respectivos parlamentos nacionais.
 - Os atrasos das respostas e o carácter pouco preciso das informações fornecidas conduzem frequentemente à frustração entre os deputados, o que pode dever-se,

- em parte, ao elevado número de perguntas parlamentares, que são encaradas pela Comissão e pelo Conselho como uma “carga de trabalho perturbadora”.
- Para obter um impacto real, deve haver uma massa crítica de perguntas dos deputados em representação de diversos grupos, a apresentar ao longo de um período suficiente, e, para transmitir uma mensagem forte, as perguntas devem ser precisas, orientadas e bem programadas.
 - Na melhor das hipóteses, as perguntas parlamentares conseguem apoiar uma vontade já existente no Conselho ou na Comissão de resolver uma determinada questão.
- De um modo geral, o PE é bem sucedido na obtenção de informação das outras instituições da UE, tornando assim o processo decisório transparente. Um factor subjacente a este êxito é a vontade do PE de solicitar informação de forma pró-activa, em vez de esperar passivamente por ela, o que ajuda os outros actores, como as ONG, a avaliar o trabalho das demais instituições da UE. O Conselho e a Comissão, de um modo geral, reconhecem que o controlo democrático do PE lhes proporciona oportunidades valiosas para explicar e reforçar a visibilidade do seu trabalho no domínio dos direitos humanos.
 - Os parâmetros que influenciam o êxito do PE na comunicação dos seus objectivos às outras instituições da UE são idênticos aos factores transversais identificados em relação aos países terceiros: vontade política persistente, clareza da mensagem, pertinência da proposta em relação ao contexto, oportunidade, nível de perícia, coerência geral das actividades do PE e mobilização dos poderes formais.
 - Os pontos de vista do PE são tidos em conta pelas outras instituições da UE. Contudo, nem sempre é claro quais os mecanismos que existem internamente nas instituições pertinentes para aplicar as recomendações e as solicitações do Parlamento e as comunicar para além das pessoas que estabelecem de facto a ligação com o PE. Muitos membros do Grupo dos Direitos do Homem (COHOM), por exemplo, não recebem automaticamente informação acerca do PE, embora manifestem interesse nisso.
 - Em muitos casos o PE apoia e reforça certas posições e perspectivas já presentes no seio de outras instituições da UE. Um elemento essencial para a compreensão da dinâmica das relações interinstitucionais da UE é o facto de as instituições não serem monolíticas internamente, na medida em que nelas podem existir pontos de vista divergentes. Esta situação verifica-se no PE, que é por vezes visto como excessivamente politizado, mas também nas outras instituições da UE. O apoio do PE pode, assim, ser decisivo para determinados intervenientes no seio da Comissão e do Conselho, cujos pontos de vista são, deste modo, reforçados com legitimidade democrática.
 - De um modo geral, quanto mais claras são as políticas e os compromissos em matéria de direitos humanos nas outras instituições da UE, mais fácil e mais importante se torna para o Parlamento o exercício das funções de responsabilização democrática. A integração sistemática de cláusulas relativas à democracia e aos direitos humanos nos acordos com países terceiros, a adopção da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e das Orientações da UE em matéria de Direitos Humanos e a instituição dos Diálogos sobre Direitos Humanos assinalam progressos significativos nesta matéria.
 - A insistência nas Orientações é especialmente importante. As referências às Orientações nas resoluções e nas perguntas parlamentares ainda são limitadas, em número e em qualidade.
 - O PE tem intensificado consideravelmente os seus esforços no que respeita às cláusulas de democracia e de direitos humanos, defendendo que essas cláusulas devem ser aplicadas a todos os novos acordos internacionais e que o PE deve ser envolvido na negociação do mandato para os acordos.

Recomendações

- Melhorar a cooperação com os parlamentares nacionais, com vista a coordenar o acompanhamento das políticas em matéria de direitos humanos. A DROI deve, tanto quanto possível, procurar abrir canais de comunicação e organizar reuniões com as comissões nacionais homólogas.
- Procurar racionalizar o recurso às perguntas parlamentares; debater a utilização das perguntas, e principalmente do período de perguntas, na DROI; permitir à subcomissão apresentar perguntas ao abrigo do artigo 108.º do Regimento; ponderar a imposição de critérios para a apresentação das perguntas parlamentares, como, por exemplo, uma quota vinculativa de deputados que podem apresentar perguntas, prevenindo eventualmente a representação dos vários grupos políticos e/ou nacionalidades.
- Continuar a solicitar, de forma pró-activa, informação às instituições da UE; explorar novos domínios, como a prestação de informações no seguimento dos Diálogos sobre Direitos Humanos.
- Apoiar e aprofundar o acompanhamento do desempenho das instituições na aplicação das Orientações da UE e das cláusulas relativas aos direitos humanos; criar grupos de trabalho para acompanhar cada conjunto de orientações; recorrer sistematicamente às Orientações como termo de referência para a avaliação das instituições da UE, mas também das delegações da Comissão e das missões dos Estados-Membros no estrangeiro.

2.2. Coordenação das acções das instituições da UE relativamente a actores externos

Se forem reconhecidas as sinergias geradas pelas actividades complementares ou coordenadas, é possível promover políticas comuns e actividades sincronizadas, ou mesmo comuns, face a situações relacionadas com os direitos humanos no exterior da UE, tirando partido do valor acrescentado de cada instituição. A cooperação e a capacidade de trabalhar conjuntamente aumentam o impacto de cada instituição, assim como do conjunto das instituições da UE no que respeita às actividades no domínio dos direitos humanos.

Conclusões

- Para muitos observadores, é difícil separar as actividades do PE, e mesmo as acções dos deputados, das da UE no seu conjunto. As mensagens contraditórias, assim como a distância entre declarações e acções concretas, têm custos no que respeita à imagem e à receptividade dos apelos à acção. Conclui-se que:
 - Embora as diferenças de mandato e de políticas não sejam, seguramente, evidentes para os intervenientes externos, existe o entendimento geral de que o PE é o órgão eleito da UE, o que confere um elevado grau de respeito e, por vezes, de visibilidade aos deputados do Parlamento. Estes são considerados como menos influenciados pelas alianças políticas entre os Estados-Membros e os países terceiros e, portanto, capazes de assumir posições mais neutras e equilibradas.
 - As posições específicas do PE tendem a merecer mais reconhecimento quando o Parlamento adopta uma linha política coerente, quando contraria outras políticas da UE ou aborda domínios não explorados.
 - A percepção pouco clara prevalecente fora da Europa quanto à arquitectura jurídica da UE não afecta necessariamente a eficácia do Parlamento. Um

deputado observou que o PE tem mais visibilidade e impacto em situações e lugares em que o conhecimento geral da arquitectura da UE é menor.

- A cooperação interinstitucional merece, de um modo geral, prioridade elevada na UE e é apercebida como estando a evoluir em sentido positivo. Para todas as instituições, a dificuldade reside em, por um lado, definir áreas de actividade comum no seio da estrutura existente, mantendo, por outro lado, as especificidades institucionais. São de destacar três considerações na determinação da especificidade do contributo do Parlamento Europeu:
 - Conteúdo das linhas políticas: o PE aborda situações e temas sensíveis em matéria de direitos humanos e expressa geralmente as suas preocupações de forma clara e sem ambiguidades, o que reforça o impacto das avaliações do PE e promove a sua visibilidade a nível mundial. As resoluções funcionam, frequentemente, como referências úteis para os representantes da Comissão e do Conselho quando abordam problemas do domínio dos direitos humanos relativos a países terceiros. A Unidade "Direitos do Homem e Democratização" da Comissão Europeia considera também que as resoluções do PE são úteis para explicar as suas prioridades e recomendações às restantes direcções-gerais da Comissão.
 - A legitimidade democrática dos parlamentares: tanto a Comissão como o Conselho reconhecem e aplaudem a posição activa do PE no domínio dos direitos humanos. Numa comunicação de 2001, a Comissão salienta: "A plena participação do Parlamento Europeu nas políticas prosseguidas neste domínio ajuda a garantir uma legitimidade democrática reforçada". O Conselho manifesta igualmente o seu apreço pela participação empenhada dos deputados nas várias actividades, nomeadamente nos procedimentos da CNUDH. Em questões sensíveis, como no caso do Sudão, a demonstração de apoio democrático por parte do PE pode reforçar o peso do Conselho nas negociações a nível das Nações Unidas. Todavia, os deputados não foram convidados a participar, nomeadamente, nos Diálogos sobre Direitos Humanos com a China, apesar da participação de funcionários do Congresso Nacional do Povo Chinês.
 - Métodos de trabalho abertos e transparentes: o PE oferece vários pontos de entrada para a colaboração externa, nomeadamente das ONG. Os seus métodos de trabalho proporcionam muitas oportunidades para implicar uma vasta gama de actores e formular novas opções políticas. Esta função merece o apreço das outras instituições da UE, que avaliam de forma positiva a posição singular do Parlamento na organização de debates e audições públicas.
- As missões de observação eleitoral, como as que se desenrolaram na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, ilustram as possibilidades práticas de trabalho comum a nível interinstitucional. Têm sido atribuídos papéis especiais aos deputados, e as delegações do PE têm sido integradas, com êxito, no quadro geral. Todavia, o contraste, no exemplo palestino, entre as actividades conjuntas de acompanhamento do processo eleitoral e as reacções unilaterais da Comissão e do Conselho ao desfecho político das eleições ilustra os actuais limites da cooperação interinstitucional.
- A importância crescente atribuída à coordenação interinstitucional põe em evidência três áreas críticas de cooperação:
 - Diálogo interinstitucional: o reforço do diálogo interinstitucional constitui um dos principais êxitos dos actores recém (r)estabelecidos da UE no domínio dos direitos humanos, designadamente um Representante Pessoal/Alto Representante do Secretário-Geral do Conselho para os Direitos Humanos e a Subcomissão dos Direitos do Homem do PE. Contudo, apesar da evolução positiva, parece que

ainda existem dificuldades no processo de institucionalização do intercâmbio entre o PE e o COHOM, assim como entre o PE e a Comissão. Os meios *ad hoc* de diálogo tendem a assumir a primazia sobre os canais de comunicação institucionalizados, o que representa um problema quando os interlocutores mudam. Embora ambas as partes se tenham congratulado com o “diálogo estruturado sobre direitos humanos” com os comissários, nenhum comissário participou em sessões da DROI após a primeira reunião com o Comissário Patten.

- Aproximação de agendas: o empenhamento na promoção dos direitos humanos tem-se reforçado em todas as instituições e, apesar de divergências em certas opções políticas concretas, as prioridades e os instrumentos políticos têm convergido ao longo dos últimos anos. O PE tem, em certa medida, determinado esta evolução. Tem promovido o estabelecimento de compromissos gerais no domínio dos direitos humanos, a utilização dos instrumentos do orçamento e da condicionalidade, assim como o enfoque em domínios temáticos específicos, como o tráfico de seres humanos, os “diamantes de sangue” ou as bombas de fragmentação. Tanto o Conselho como a Comissão reconhecem que as resoluções do PE funcionam como um barómetro de questões tópicas. Porém, numa perspectiva mais ampla, a tendência dominante é o Parlamento e a Comissão centrarem-se na agenda estabelecida pelo Conselho, o que é facilitado pela identificação mais clara das prioridades e dos compromissos através das Orientações da UE em matéria de direitos humanos adoptadas pelo Conselho. As Orientações servem de argumento ao PE para responsabilizar o Conselho e a Comissão pelas suas acções. A Subcomissão dos Direitos do Homem tem, assim, procurado aumentar o conhecimento das Orientações no PE e tem-se esforçado por promover a conformidade das suas actividades com as Orientações. Porém, a análise das actividades do PE com referência às Orientações revela alguma ambiguidade na forma como estes documentos são tomados em consideração.
- Preparação de actividades conjuntas: para além das missões de observação eleitoral, têm sido propostas várias actividades conjuntas. Entre estas, é de salientar a proposta do Relatório Anual da UE sobre os Direitos Humanos no sentido de este se tornar um verdadeiro relatório interinstitucional. Existem ainda algumas ambiguidades sobre a forma como este objectivo pode ser atingido. Para alguns observadores, a elaboração de um relatório único não é realista devido à excessiva politização de certas questões em matéria de direitos humanos e à divisão de trabalho no seio da União. Outros, porém, congratulam-se com a possibilidade de os pontos de vista do PE serem explicitamente caracterizados no relatório, mesmo quando são críticos, pois isto demonstraria a capacidade de autocritica da UE. Existe outra proposta no sentido de a sessão plenária de Dezembro do Parlamento Europeu poder tornar-se um ponto focal comum para as actividades da UE no domínio dos direitos humanos. Com um espírito semelhante, alguns intervenientes da Comissão sugeriram que o PE e a CE coordenassem melhor os seus esforços diplomáticos públicos e procurassem conceber em conjunto planos para enviar representantes que participariam em eventos públicos, conferências, etc., sobre questões relativas aos direitos humanos. A Comissão reconheceu também o valor acrescentado das delegações do PE e apreciaria a assistência do PE na avaliação de projectos por ela financiados. Foram feitas algumas propostas de actividades comuns, que, no entanto, foram declinadas pelas outras instituições, designadamente solicitações

do PE para ser envolvido nos diálogos sobre direitos humanos com a China e agora também com a Rússia.

Recomendações

- Todas as instituições devem procurar tirar mais partido das especificidades da Comissão, do Conselho e, em especial, do PE. O objectivo principal deve ser desenvolver actividades coordenadas que criem sinergias, mantendo-se as competências e funções de cada instituição.
- Manter e aprofundar o intercâmbio e o diálogo interinstitucionais. Os representantes do PE podem, nomeadamente, ser convidados para sessões de informação no COHOM, devendo também disponibilizar ao COHOM uma apresentação sintética das actividades do PE antes das reuniões deste comité; a DROI deve ponderar a renovação de um “diálogo estruturado” com os comissários; o PE deve procurar melhorar o diálogo não só com os actores estabelecidos do Conselho e da Comissão em matéria de direitos humanos, mas também, designadamente, com grupos de trabalho de natureza geográfica, o Comité para os Aspectos Cívicos da Gestão de Crises (CIVCOM) e o Comité Político e de Segurança, as delegações da CE, diplomatas da UE, etc.; a cooperação entre os secretariados das instituições deve, tanto quanto possível, ser reforçada.
- Aplicar integralmente as orientações do PE para as delegações, recentemente apresentadas, que assinalam um passo positivo no sentido de uma melhor ligação das actividades do PE ao trabalho das outras instituições; as delegações do PE podem também, designadamente, desenvolver mais esforços para avaliarem o trabalho da CE e se informarem sobre o mesmo, incluindo os projectos financiados pela Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos do Homem (IEDDH).
- Contextualizar melhor as actividades (por exemplo, selecção dos galardoados com o Prémio Sakharov e resoluções urgentes) na agenda mais ampla da UE.
- Desenvolver actividades conjuntas (por exemplo, um dia dedicado aos direitos humanos, em Estrasburgo, com a participação de representantes destacados de todas as instituições da UE, embaixadores dos direitos humanos, presidentes das comissões parlamentares nacionais ou de intergrupos que trabalham em direitos humanos, representantes da sociedade civil, antigos galardoados com o Prémio Sakharov, etc.) e explorar novas áreas de políticas e acção interinstitucional conjuntas no domínio dos direitos humanos.

3. O Parlamento e outros actores internacionais

Sendo uma instituição internacional de primordial importância com impacto mundial nas questões dos direitos humanos, o PE pode complementar e reforçar as actividades de outras organizações internacionais.

Conclusões gerais

- Os interlocutores internacionais do PE mais óbvios são as assembleias parlamentares nacionais e internacionais, embora o PE colabore de facto com uma ampla diversidade de outros actores. O grau de coordenação varia significativamente conforme os intervenientes.
- Todos os intervenientes internacionais no domínio dos direitos humanos sublinham a necessidade de criar sinergias e de evitar a duplicação de esforços.
- As resoluções do PE são, frequentemente, mais específicas e directas do que as declarações de outros organismos internacionais.

- O PE dispõe das ferramentas necessárias para contribuir para gerar sinergias com um amplo leque de actores e entre estes. Conseguiu-o com êxito na questão das crianças e conflitos armados durante a sua quinta legislatura, trabalhando para ligar as suas actividades às das Nações Unidas e colaborando com os órgãos desta organização (nomeadamente a UNICEF), ONG, outras instituições da UE e países ACP através da Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE. Apesar da grande diversidade de intervenientes, o PE foi capaz de dar um contributo marcante para a elaboração das Orientações da União sobre as crianças e os conflitos armados, aprovadas em 2003, tendo sido feita uma referência específica ao PE no relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre crianças e conflitos armados, apresentado ao Conselho de Segurança em 10 de Novembro de 2003.

Conclusões relativas à participação do PE nas assembleias parlamentares paritárias:

- A participação em assembleias parlamentares paritárias (APP) constitui um exercício difícil, mas potencialmente compensador. São necessários tempo e esforços para estabelecer uma relação aberta e directa que permita intercâmbios dinâmicos e confiança mútua.
- O escrutínio conjunto de todos os países participantes – incluindo a Europa – melhora a credibilidade do acompanhamento e pode ajudar a dissipar a impressão de duplicidade de padrões e de crítica unilateral.
- A Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE instituiu um procedimento de comunicação de violações de direitos humanos. Na realidade, a situação na Europa e nos países ACP é acompanhada, e é elaborado um relatório por vários relatores. Existem procedimentos concretos de seguimento estabelecidos. A APP, de um modo geral, centra-se numa questão específica ao longo de várias sessões, o que contribui também para melhorar a qualidade dos resultados.
- As assembleias paritárias têm um “efeito de socialização”, proporcionando um fórum apropriado para o diálogo. Faz-se o intercâmbio de boas práticas, melhorando deste modo a monitorização parlamentar dos órgãos executivos. Os deputados do PE que participam nas assembleias paritárias podem, além disso, reunir informações para as actividades do PE e aproveitar as assembleias como fórum para explicar as actividades do PE em curso dirigidas aos países parceiros. Esta realidade sugere que a conduta do PE nas assembleias paritárias deve, necessariamente, ser coordenada com outras estratégias do PE em matéria de direitos humanos, podendo contribuir para sintonizar as estratégias do PE no terreno. Contudo, este potencial nem sempre é realizado. As delegações do PE às APP vêem-se a si próprias, frequentemente, como organismos autónomos não condicionados pelas perspectivas e as políticas do PE. Pelas mesmas razões, as posições tomadas nas assembleias paritárias não são necessariamente consideradas vinculativas para as actividades futuras do PE – facto que é registado com alguma frustração pelos representantes de países terceiros.
- A Assembleia Parlamentar Euro-Mediterrânica (EMPA) critica o PE por este transmitir a impressão de agir com condescendência e de estar disposto a abordar apenas as violações de direitos humanos fora do seu território. Os parceiros mediterrânicos criticam também o facto de o PE abordar de moto próprio questões que dizem principalmente respeito a estes parceiros.

Conclusões relativas à coordenação bilateral com organizações regionais – o exemplo do Conselho da Europa (CoE):

- De um modo geral, as relações entre o PE e o CoE são positivas, mas estão muito limitadas à troca de informações e às reuniões oficiais. As actividades realmente levadas

a cabo em regime de cooperação, como algumas missões de observação eleitoral ou actividades empreendidas no contexto do alargamento da UE, demonstram que as actividades conjuntas concretas são desejáveis. Representantes do CoE observam que o PE terá vontade de agir, mas está limitado pela falta de poderes formais, o que, por sua vez, pode dissuadir os parlamentares do PE. Quando o PE demonstra que pode assumir a liderança em questões específicas, atrai a cooperação do CoE.

- As reuniões oficiais com a Assembleia Parlamentar do CoE, a Comissão para os Assuntos Jurídicos e os Direitos Humanos da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (PACE) e o Comissário do CoE para os direitos humanos são regulares. Existem muitos exemplos de boa cooperação, tendo sido definidas áreas de possíveis actividades conjuntas (incluindo a promoção dos direitos humanos, a tortura, o terrorismo e os países candidatos à adesão à UE), mas poderia, claramente, ser feito mais neste domínio.
- O CoE é a organização regional mais frequentemente citada como fonte de informações nos trabalhos do PE. Contudo, no que se refere aos apelos à acção apresentados pelo PE, 16,4% das resoluções apelam às organizações regionais e apenas 1,9% se dirigem ao Conselho da Europa, enquanto 7,7% são dirigidas a África e 4,5% à OSCE. Aparentemente, as expectativas em relação às outras organizações regionais variam de acordo com o mandato geográfico e temático da organização, bem como com a sua capacidade de fornecer perícia e soluções para as violações dos direitos humanos. A única excepção a esta regra é o sistema regional interamericano, que, apesar de ter características próximas do sistema europeu e de abordar com eficiência as questões dos direitos humanos, é bastante ignorado pelo PE nas suas actividades dirigidas aos direitos humanos nos países da América.

Conclusões relativas ao sistema de protecção de direitos humanos do PE e das Nações Unidas:

- Metade de todas as resoluções do PE em matéria de direitos humanos faz referência às actividades da ONU. A menção serve de referência e de apoio às actividades em questão.
- Em comparação com outros parlamentos, o PE revela um interesse único pelo trabalho das instituições da ONU em Genebra. Existem, contudo, limitações significativas à sua participação, que derivam, por um lado, do facto de a UE não ser membro da Comissão dos Direitos do Homem (CDH) nem do Conselho para os Direitos Humanos e, por outro, da tradicional separação de responsabilidades, que deixa a condução das negociações internacionais ao ramo executivo. Existem também elementos políticos e processuais que influenciam o impacto do PE no contexto dos procedimentos da ONU:
 - Debates: até ao presente, os debates do PE organizados em preparação das sessões das Nações Unidas são, predominantemente, uma sequência de intervenções sem um foco comum e, por vezes, com pouca relevância para a CDH. De um modo geral, não abordam os pontos mais importantes e polémicos nas deliberações do Conselho da UE e são, na sua maioria, uma enumeração das preocupações de vários grupos parlamentares ou de deputados. Não há seguimento específico após os debates. Um dos problemas é a oportunidade: para serem eficazes, os debates devem realizar-se com a antecedência suficiente para influenciar as posições do Conselho.
 - As resoluções do PE sobre a CDH: não existe um sistema de distribuição em Genebra, e estas resoluções são, na sua maioria, desconhecidas no contexto da ONU. O seu carácter muito amplo torna difícil aos destinatários identificar as preocupações e solicitações centrais do PE. Isto é flagrante nas situações relativas aos países: em 2005, o PE solicitou resoluções da CDH relativamente a 31

países, desde a Birmânia/Mianmar à Índia. No ponto 9 da ordem do dia da 61.^a sessão da CDH, apenas quatro países foram criticados. Pergunta-se, portanto, se as longas listas do PE serão apenas para “ficar em acta” ou se têm um impacto real em Genebra.

- Delegações: melhoram a compreensão do PE sobre os processos da ONU em matéria de direitos humanos e ajudam o PE a identificar um nicho para a sua contribuição. Ajudam também a reforçar posições comuns da UE nos debates em curso.
- O PE procura integrar as conclusões que resultam dos procedimentos especiais da ONU como material para a sua reflexão. A DROI tem sido importante no reforço do apoio do PE aos mandatos no âmbito dos procedimentos especiais. Verificou-se, contudo, que:
 - A vontade de tomar em consideração e apoiar os procedimentos especiais das Nações Unidas não ultrapassa reuniões e referências ocasionais.
 - As actividades não são devidamente comunicadas nos dois sentidos, o que assinala claramente uma oportunidade falhada. Os relatores especiais manifestam o seu apreço pelas resoluções e actividades do PE, que são geralmente descritas como seguras e arrojadas, embora, no que respeita à análise factual, os relatórios das ONG sejam, tendencialmente, preferidos. Porém, se a divulgação das informações relevantes não for mais bem sistematizada, existe um risco real de os relatores especiais não serem adequadamente informados sobre as actividades do PE. Por outro lado, a informação relativa aos procedimentos especiais não é enviada ao PE, diminuindo assim a capacidade do Parlamento para fazer o seguimento ou para reproduzir os apelos e as preocupações dos titulares dos mandatos.

Recomendações

- De um modo geral, proteger e aprofundar os canais de cooperação identificados e iniciados entre o PE e outras organizações regionais e internacionais activas no domínio dos direitos humanos.
- Mais especificamente, ponderar até que ponto a participação do PE nas assembleias parlamentares paritárias pode ser mais bem integrada na agenda geral e na coordenação das actividades do PE em matéria de direitos humanos.
- Complementar o diálogo reforçado com a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa com actividades conjuntas concretas nos domínios já identificados nas reuniões conjuntas; intensificar a cooperação entre o PE e o Conselho da Europa a todos os níveis e assegurar um melhor seguimento das reuniões.
- Procurar integrar de forma mais coerente as outras organizações regionais nas actividades do PE dirigidas a certas regiões, nomeadamente as Américas.
- Manter o empenhamento político do PE face aos organismos das Nações Unidas para os direitos humanos, mas procurar dar um contributo mais incisivo e realista através de debates e resoluções: concentrar-se num número limitado de países e questões temáticas prioritárias. Elaborar um sistema de difusão normalizado das informações sobre as actividades do PE.
- Melhorar o apoio do PE aos procedimentos especiais da ONU (tanto nas resoluções como no trabalho das delegações do PE), assim como aos canais de comunicação entre os titulares de mandatos das Nações Unidas e o Parlamento Europeu.