

CV 252/02

WG VII 1

**ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

---

του : Αντιπροέδρου κ. Jean-Luc Dehaene

προς : τα μέλη της Συνέλευσης

---

Θέμα : **Εντολή της Ομάδας VII για την εξωτερική δράση**

---

Διαβιβάζεται συνημμένα για τα μέλη σχολιασμένη εντολή, στην οποία αναπτύσσονται περαιτέρω τα ζητήματα που περιλαμβάνονται στα έγγραφα CONV 206/02 και η οποία αποσκοπεί στη διευκόλυνση των συζητήσεων της Ομάδας για την εξωτερική δράση.

**Ομάδα VII «Εξωτερική Δράση»**  
**Προεδρία: Αντιπρόεδρος Jean Luc Dehaene**

**Σχολιασμένη Εντολή**

**I. Εισαγωγή**

1. Στην ολομέλεια της Συνέλευσης για την εξωτερική δράση (11-12 Ιουλίου) επιβεβαιώθηκε ότι η συλλογική δράση της ΕΕ στη διεθνή σκηνή θα της αποδώσει πολλαπλά οφέλη. Μόνο μια ισχυρή και ενωμένη Ένωση μπορεί να προστατεύσει τα πολιτικά και οικονομικά της συμφέροντα και να προασπίσει τις αξίες που βρίσκονται στο επίκεντρο της ίδιας της Ένωσης. Υπενθυμίστηκε επίσης ότι οι προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης επιβάλλουν στην Ένωση την υποχρέωση να εκπληρώσει το διεθνή της ρόλο με την αποτελεσματική και συνεκτική χρήση όλων των πόρων που έχει στη διάθεσή της. Η Ένωση έχει διανύσει μακρύ δρόμο ως διεθνής παράγων και με τα χρόνια ο ρόλος της στη διεθνή σκηνή αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο. Παράλληλα οι προσδοκίες εξακολουθούν να μεγαλώνουν τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό της Ένωσης και θα πρέπει να εξετάσουμε τους τρόπους με τους οποίους ο ρόλος της μπορεί να γίνει ισχυρότερος και πιο αποτελεσματικός. Στην Ομάδα υποβλήθηκαν διάφορα ζητήματα προς μελέτη (CONV 206/02). Το παρόν σημείωμα επιδιώκει να εξηγήσει εν συντομία το ιστορικό αυτών των ζητημάτων (πέραν των όσων αναφέρονται στα έγγραφα CONV 161/02 και CONV 200/02) και προτείνει κάποιες κατευθύνσεις για τις συζητήσεις της Ομάδας.

**II. Ζητήματα που πρέπει να εξεταστούν**

Πώς μπορούν να καθοριστούν και να διατυπωθούν τα συμφέροντα της Ένωσης;

2. Αναγνωρίζεται ευρέως το γεγονός ότι η συλλογική δράση είναι ο καλύτερος τρόπος να προασπίσει η Ένωση τα κοινά της συμφέροντα. Τα κράτη μέλη, ωστόσο, σπανίως αντιδρούν με τον ίδιο τρόπο ή με την ίδια ένταση στις διεθνείς εξελίξεις. Επί πλέον, η διεθνής ατζέντα της ΕΕ είναι ασυνεχής, δεδομένου ότι κάθε προεδρία θέτει τις δικές της προτεραιότητες στο επίκεντρο των δραστηριοτήτων της. Αυτό μας θέτει αντιμέτωπους με δύο κύριες προκλήσεις: ποιός είναι ο καλύτερος τρόπος να εντοπίσουμε τα κοινά συμφέροντα και να τους δώσουμε προτεραιότητα και πώς μπορούμε να ενθαρρύνουμε αποτελεσματικά τη σύγκλιση απόψεων μεταξύ κρατών μελών ώστε να οδηγηθούμε σε μια μεγαλύτερη αλληλεγγύη και στην πολιτική βούληση να προασπίσουμε τα κοινά μας συμφέροντα;

3. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι καίριος όσον αφορά τον καθορισμό των αρχών και των γενικών προσανατολισμών της εξωτερικής πολιτικής. Το Συμβούλιο αναπτύσσει κοινές πολιτικές με βάση τους προσανατολισμούς αυτούς. Στον τομέα της κοινοτικής δράσης, σημαντικός είναι ο ρόλος της Επιτροπής που απορρέει από το δικαίωμα πρωτοβουλίας της, ενώ οι προτάσεις ΚΕΠΠΑ μπορούν να υποβληθούν από περισσότερους φορείς. Η Ομάδα θα μπορούσε να μελετήσει τους μηχανισμούς που θα βοηθήσουν τους επί μέρους φορείς να εντοπίζουν συλλογικά τα συμφέροντα της ΕΕ και να συμφωνήσουν με μια στρατηγική προσέγγιση σχετικά με την προάσπιση αυτών των συμφερόντων, επωφελούμενοι από τα ιδιαίτερα συμφέροντα και την εμπειρία επί μέρους κρατών μελών σε συγκεκριμένες χώρες ή περιοχές. Η ανταλλαγή πληροφοριών, οι κοινές πολιτικές αξιολογήσεις και άλλοι τρόποι συνεργασίας τόσο μεταξύ πρωτευουσών και θεσμικών οργάνων όσο και με τρίτες χώρες, αποτελούν σημαντικό μέσο προκειμένου να ενθαρρυνθεί η σύγκλιση απόψεων και θα μπορούσαν να συντελέσουν στον καθορισμό στόχων της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Η Ομάδα θα μπορούσε να εξετάσει τρόπους για την ενίσχυση των υφιστάμενων μηχανισμών και ενδεχομένως να προτείνει και νέους.

Πώς θα εξασφαλιστεί η συνοχή της δράσης της Ένωση και ο συντονισμός όλων των μέσων που διαθέτει (συμπεριλαμβανομένης της βοήθειας για την ανάπτυξη, της ανθρωπιστικής δράσης, της χρηματοδοτικής συνδρομής, της εμπορικής πολιτικής κλπ;

4. Είναι κοινώς παραδεκτό ότι η κατάλληλα συντονισμένη χρήση όλων των οικονομικών και πολιτικών μέσων είναι σημαντική όσον αφορά τη δυνατότητα της ΕΕ να ασκεί επίδραση στη διεθνή σκηνή. Η οικονομική βαρύτητα της ΕΕ είναι αξιοσημείωτη. Αποτελεί τον κύριο εμπορικό εταίρο πολλών χωρών και περιοχών, το φορέα που παρέχει τη μεγαλύτερη βοήθεια για την ανάπτυξη και τη συνεργασία και η σημασία του Ευρώ σε διεθνές επίπεδο αυξάνεται διαρκώς. Η ΕΕ έχει στη διάθεσή της πολλά διαφορετικά μέσα τα οποία μπορεί να χρησιμοποιήσει για την επίδιωξη των στόχων της στις διεθνείς σχέσεις και πολλές από τις εσωτερικές πολιτικές της έχουν μια σημαντική διεθνή διάσταση. Οι διάφορες πολιτικές και τα συναφή μέσα είναι αλληλένδετα. Μια απόφαση π.χ. που συνδέεται με τη συνεργασία για την ανάπτυξη ή την ανθρωπιστική βοήθεια μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην εξωτερική πολιτική και αντιστρόφως. Πολλοί πιστεύουν ότι ισχύουσες ρυθμίσεις εντός της ΕΕ θα πρέπει να βελτιωθούν, ώστε να υπάρξει καλύτερος συντονισμός και να ενθαρρυνθεί μια συνεκτική και αξιόπιστη αντιμετώπιση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Το ζήτημα παρουσιάζει δύο πτυχές: αφορά και τις ρυθμίσεις μεταξύ των οργάνων και τις διαθρώσεις στο εσωτερικό των οργάνων.

5. Η Ομάδα θα μπορούσε να μελετήσει τις διαρθρώσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να εξετάσει τους τρόπους για τη βελτίωση του εσωτερικού συντονισμού των πολιτικών και των δράσεων που συνδέονται με τις διεθνείς σχέσεις της ΕΕ. Μία εναλλακτική δυνατότητα θα ήταν να καθορίσει το κάθε όργανο ένα κεντρικό σημείο από το οποίο θα παρακολουθούνται όλα τα ζητήματα με διεθνή διάσταση. (Όσον αφορά το Συμβούλιο, η Ομάδα επιθυμεί να ληφθούν ως σημείο αφετηρίας τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της Σεβίλλης σχετικά με το ζήτημα της μεταρρύθμισης).
6. Η Ομάδα θα μπορούσε επίσης να μελετήσει τις δυνατότητες ενίσχυσης των συνεργιών μεταξύ των κύριων φορέων/οργάνων. Θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν εναλλακτικές λύσεις σχετικά με την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ του Ανώτατου Εκπροσώπου και της Επιτροπής, τη δημιουργία της δυνατότητας κοινών πρωτοβουλιών ή ακόμα και τη συγχώνευση ορισμένων λειτουργιών τους με τον ένα ή τον άλλο τρόπο. Θα ήταν επίσης σκόπιμο να εξεταστεί η δυνατότητα αποτελεσματικότερης χρησιμοποίησης μέσων πολιτικής που καλύπτουν διαφορετικούς τομείς δράσης.

Πώς μπορεί να διασφαλιστεί ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων θα επιτρέπει στην Ένωση να δρα με ταχύ και αποτελεσματικό τρόπο στη διεθνή σκηνή; Σε ποιό βαθμό η προσφυγή στην κοινοτική μέθοδο θα μπορούσε να επεκταθεί και σε άλλους τομείς δράσης και να καταστεί αποτελεσματικότερη; Ποιές ευέλικτες ρυθμίσεις θα μπορούσαν να διαμορφωθούν σε σχέση με τον κανόνα της ομοφωνίας;

7. Όλοι συμφωνούν ότι η ΕΕ θα πρέπει να έχει μια δυναμική εξωτερική πολιτική ικανή να ανταποκρίνεται αμέσως στις διεθνείς εξελίξεις. Αυτό βεβαίως είναι στενά συνδεδεμένο με την ύπαρξη ή την απουσία πολιτικής βούλησης να αναληφθεί δράση σε μια συγκεκριμένη περίπτωση πράγμα το οποίο καθιστά έκδηλη την ανάγκη να ενθαρρυνθεί η αλληλεγγύη και η σύγκλιση απόψεων μεταξύ κρατών μελών. Αλλά και πολλοί επίσης πιστεύουν ότι η σημερινή απαίτηση ομοφωνίας στην ΚΕΠΠΑ περιορίζει την ικανότητα της Ένωσης να αναλαμβάνει δράση και συντελεί στο να ακολουθείται μια πολιτική που υπαγορεύεται από τη λιγότερο φιλόδοξη θέση. Επισημάνθηκε επίσης ότι ελλείψει θέσης ή δράσης της ΕΕ, το κενό αναπληρώνεται συχνά από εθνικές (και ενίοτε αντιτιθέμενες) θέσεις και μ' αυτόν τον τρόπο υποσκάπτεται η αξιοπιστία της Ένωσης ως παράγοντα που μπορεί να δράσει σε διεθνές επίπεδο. Ως πιθανή λύση για την αντιμετώπιση της αδράνειας στον τομέα της ΚΕΠΠΑ έχει προταθεί η επέκταση σ' αυτόν τον τομέα της κοινοτικής μεθόδου (ή ορισμένων στοιχείων της), καθώς και συχνότερη χρήση της «ενισχυμένης συνεργασίας» και της «εποικοδομητικής αποχής» προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η ΕΕ θα μπορεί να είναι παρούσα στη διεθνή σκηνή όταν χρειάζεται.

8. Η Ομάδα θα μπορούσε να μελετήσει τη δυνατότητα να επεκταθεί η χρήση της ειδικής πλειοψηφίας στις αποφάσεις εξωτερικής πολιτικής, είτε εν γένει είτε σε ορισμένες περιπτώσεις, πχ. όταν εξετάζονται προτάσεις που έχουν υποβληθεί από κοινού από τον Ύπατο Εκπρόσωπο και τον αρμόδιο Επίτροπο για τις εξωτερικές σχέσεις καθώς και τη δυνατότητα να εφαρμοστούν στην ΚΕΠΠΑ και άλλες πτυχές της κοινοτικής μεθόδου. Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί αν υπάρχει περιθώριο για τη βελτίωση των διαδικασιών στο πλαίσιο υφιστάμενων τομέων κοινοτικής πολιτικής όπως το εμπόριο και η συνεργασία για την ανάπτυξη. Σ' αυτό το πλαίσιο θα μπορούσε επίσης να μελετηθεί η δυνατότητα αναθέρμανσης του μέσου των κοινών στρατηγικών (το οποίο αποσκοπεί στην επέκταση της χρήσης της ειδικής πλειοψηφίας). Η Ομάδα θα μπορούσε επί πλέον να εξετάσει κάτω από ποιούς όρους μια ομάδα κρατών μελών, ως «συνασπισμός βούλησης» θα μπορούσε να προωθήσει μια κοινή πρωτοβουλία εξ ονόματος της ΕΕ (ενισχυμένη συνεργασία) και με ποιό τρόπο θα μπορούσε να ενθαρρυνθεί μια αποτελεσματικότερη χρήση της δυνατότητας της «εποικοδομητικής αποχής» από τα κράτη μέλη που δεν επιθυμούν ενδεχομένως να συμμετάσχουν σε μια πρωτοβουλία της ΕΕ, αλλά δεν επιθυμούν και να την αποκλείσουν.

Ποιά διδάγματα μπορούν να συναχθούν από την εμπειρία της δημιουργίας της θέσης του Ύπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ; Ποιό είναι το περιθώριο πρωτοβουλίας που μπορεί να του αναγνωριστεί; Πως μπορεί να διασφαλιστεί ότι θα έχει στη διάθεσή του τους αναγκαίους πόρους, μεταξύ άλλων και οικονομικούς;

9. Η δημιουργία της θέσης του Ύπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ το 1998 αντιμετωπίστηκε θετικά και εντός και εκτός της Ένωσης. Τέσσερα χρόνια μετά από τη δημιουργία αυτής της θέσης, αναγνωρίζεται γενικά ότι ο Ύπατος Εκπρόσωπος συνετέλεσε κατά πολύ στην επιβολή της Ένωσης σε διεθνές επίπεδο εξασφαλίζοντας την παρουσία της στις περιοχές των συγκρούσεων, διατηρώντας επαφή με τους κυριότερους διεθνείς εταίρους και προωθώντας τη σύγκλιση απόψεων στο πλαίσιο του Συμβουλίου.
10. Η Ομάδα θα μπορούσε να μελετήσει με ποιό τρόπο θα μπορούσε η Ένωση να αντλήσει ακόμα μεγαλύτερα οφέλη από τη θέση του Ύπατου Εκπροσώπου ενισχύοντας π.χ. το ρόλο του στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και /ή αυξάνοντας τους πόρους που έχει στη διάθεσή του. Θα μπορούσε π.χ. να μελετηθεί το ενδεχόμενο να δοθεί και στον Ύπατο Εκπρόσωπο το δικαίωμα υποβολής προτάσεων στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής (το οποίο σήμερα, σύμφωνα με τη Συνθήκη ανήκει αποκλειστικά στα κράτη μέλη και στην Επιτροπή) και/ή να εξεταστεί η δυνατότητα να προεδρεύει ο Ύπατος Εκπρόσωπος στο Συμβούλιο όταν συνέρχεται ως Συμβούλιο αρμόδιο για θέματα εξωτερικών υποθέσεων (στο σημερινό Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων χρέη προέδρου ασκεί η Προεδρία). Θα ήταν επίσης σκόπιμο να εξεταστεί ποιοί είναι οι απαιτούμενοι ανθρώπινοι και οικονομικοί πόροι εντός και εκτός της Ένωσης που θα ανταποκρίνονται στην κλίμακα των καθηκόντων του Ύπατου Εκπροσώπου.

11. Το ζήτημα μιας αξιόπιστης και προληπτικής διπλωματίας της ΕΕ συνδέεται στενά με τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους, ώστε οι αποφάσεις εξωτερικής πολιτικής να υποστηρίζονται από συγκεκριμένα μέτρα. Η Ομάδα θα μπορούσε να μελετήσει τους τρόπους με τους οποίους θα μπορούσε να εξασφαλιστεί ότι διατίθεται ο αναγκαίος προϋπολογισμός όσον αφορά το μέγεθος, τις χρηματοδοτικές διαδικασίες και την εγκυρότητα.

Ποιές τροποποιήσεις των ρυθμίσεων για την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης θα μπορούσαν να ενισχύουν την επιρροή της Ένωσης στο διεθνές πεδίο; Πώς θα μπορούσε να επιτευχθεί καλύτερη συνεργία μεταξύ της διπλωματικής δραστηριότητας της Ένωσης και της αντίστοιχης δραστηριότητας των κρατών μελών;

12. Ορισμένοι επισήμαναν ότι η εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης δεν είναι αρκετά σαφής και ότι μια ενιαία εκπροσώπηση θα βελτιώνει την ικανότητα της Ένωσης να δρα αποτελεσματικά στη διεθνή σκηνή. Άλλοι πιστεύουν ότι η διαφοροποίηση της εκπροσώπησης είναι αναπόφευκτη, λαμβάνοντας υπόψη τον *suì generis* χαρακτήρα της Ένωσης και ότι είναι σημαντικότερο να διατυπώνεται ένα ενιαίο μήνυμα από το να μιλά η Ένωση με ενιαία φωνή.
13. Κατά την εξέταση του ζητήματος της εξωτερικής εκπροσώπησης θα πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ της δράσης της Ένωσης στα πολυμερή διεθνή φόρα αφενός και στις διμερείς σχέσεις της Ένωσης αφετέρου. Όσον αφορά τις πολυμερείς υποθέσεις, η Ομάδα θα πρέπει να εξετάσει ποιές τροποποιήσεις των ρυθμίσεων της εξωτερικής εκπροσώπησης θα μπορούσαν να βοηθήσουν την Ένωση να ασκήσει μεγαλύτερη επιρροή στους συναφείς διεθνείς οργανισμούς (ΟΗΕ, ΟΑΣΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης, διεθνείς χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί) και κατά πόσον υπάρχει περιθώριο ορθολογικότερης οργάνωσης. Επί πλέον, η Ομάδα θα μπορούσε να εξετάσει τρόπους για τη βελτίωση των μηχανισμών ώστε η ΕΕ να διατυπώνει περισσότερες κοινές θέσεις στα πλαίσια αυτών των διεθνών οργανισμών (ενιαίο μήνυμα).
14. Όσον αφορά τις σχέσεις της Ένωσης με τρίτες χώρες, η Ομάδα θα μπορούσε να εξετάσει πιθανές τροποποιήσεις όσον αφορά τις ισχύουσες ρυθμίσεις των συνεδριάσεων πολιτικού διαλόγου με στόχο τη μεγαλύτερη σαφήνεια και συνέχεια της εκπροσώπησης. Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί το ζήτημα της εκπροσώπησης της ΕΕ σε τρίτες χώρες. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή έχουν στη διάθεσή τους ένα ευρύ δίκτυο διπλωματικής εκπροσώπησης. Θα ήταν σκόπιμο να εξεταστούν τρόποι για τη βελτίωση της συνεργίας μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι συνεργάζονται για το κοινό συμφέρον της ΕΕ καθώς και τρόποι που θα εξασφαλίσουν ότι η επί τόπου εκπροσώπηση ενισχύει όσο το δυνατόν περισσότερο την επιρροή της Ένωσης στο εξωτερικό.