

CONV 252/02

WG VII 1

NOTA

del: Vicepresidente

ai: Membri della Convenzione

Oggetto: **Mandato del Gruppo VII "Azione esterna"**

Si allega per i membri della Convenzione un mandato commentato che approfondisce l'esame dei quesiti diffusi nel doc. CONV 206/02 al fine di agevolare le discussioni nell'ambito del Gruppo "Azione esterna".

Gruppo VII "Azione esterna "
Presidente: Vicepresidente Jean-Luc Dehaene

Mandato commentato

I. Introduzione

1. Il dibattito sull'azione esterna della sessione plenaria della Convenzione (11-12 luglio) ha confermato che l'UE ha molto da guadagnare da un'azione collettiva sulla scena internazionale. Soltanto un'Unione forte e unita può tutelare i suoi interessi politici ed economici e difendere i valori che stanno alla base dell'Unione stessa. È stato inoltre ricordato che le sfide della globalizzazione richiedono che l'Unione assolva il suo ruolo internazionale utilizzando in modo efficace e coerente tutte le risorse a sua disposizione. Il ruolo dell'Unione in quanto attore internazionale si è sviluppato nel corso degli anni ed è sempre più riconosciuto sulla scena mondiale. Nel contempo le aspettative si fanno sempre più grandi, sia all'interno che all'esterno dell'UE, ed è necessario valutare in che modo quest'ultima possa presentarsi sulla scena internazionale come un protagonista più forte ed efficace. Vari quesiti sono stati sottoposti all'attenzione del Gruppo (CONV 206/02). Il presente documento intende presentarne una breve cronistoria (in aggiunta ai documenti CONV 161/02 e CONV 200/02) e proporre alcuni temi per il dibattito in sede di Gruppo.

II. Quesiti da considerare

Come devono essere definiti ed elaborati gli interessi dell'Unione?

2. È ampiamente riconosciuto che l'azione collettiva rappresenta per l'Unione il modo migliore per difendere gli interessi comuni. Nel contempo, gli eventi internazionali raramente producono la stessa reazione, o la stessa intensità di reazione, in ogni Stato membro. Inoltre, l'agenda internazionale dell'UE tende a mancare di continuità in quanto ogni Presidenza mette in primo piano le proprie priorità. Ciò pone due sfide principali: in che modo definire gli interessi comuni e stabilirne le priorità e in che modo incoraggiare efficacemente la convergenza di vedute tra Stati membri, che assicurerebbe una maggiore solidarietà e volontà politica di difendere gli interessi comuni.

3. Il Consiglio europeo svolge un ruolo chiave nella definizione dei principi e degli orientamenti generali nel settore della politica estera. Sulla base di tali orientamenti il Consiglio elabora poi politiche comuni. Nel settore dell'azione comunitaria la Commissione svolge un ruolo centrale che deriva dal suo diritto di iniziativa, mentre in ambito PESC le proposte possono essere presentate da più parti. Il Gruppo potrebbe esaminare i meccanismi che aiuterebbero i vari attori a definire collettivamente gli interessi dell'UE e a concordare un approccio strategico per la loro difesa, avvalendosi degli interessi e delle competenze specifici di singoli Stati membri in determinati paesi o regioni. Lo scambio di informazioni, le valutazioni politiche comuni e altri metodi di cooperazione sia tra le capitali e le istituzioni che con i paesi terzi rappresentano uno strumento importante per incoraggiare la convergenza di vedute e aiuterebbero a definire gli obiettivi dell'azione esterna dell'UE. Il Gruppo potrebbe esaminare i mezzi atti a rafforzare i meccanismi esistenti ed eventualmente proporre di nuovi.

Come assicurare la coerenza dell'azione dell'Unione, coordinando tutti gli strumenti di cui essa dispone (compresi l'aiuto allo sviluppo, l'azione umanitaria, l'assistenza finanziaria, la politica commerciale ecc.)?

4. Tutti convengono sul fatto che un impiego coordinato di tutti gli strumenti, economici e politici, è importante affinché l'UE possa esercitare un'influenza sulla scena internazionale. L'UE ha un notevole peso economico: è il principale partner commerciale per molti paesi e regioni, il maggiore fornitore mondiale di assistenza allo sviluppo e alla cooperazione e l'euro sta diventando sempre più importante a livello mondiale. L'UE dispone di un'ampia gamma di strumenti che può utilizzare per perseguire i suoi obiettivi nelle relazioni internazionali e molte delle sue politiche interne hanno un'importante dimensione esterna. Le diverse politiche e i relativi strumenti sono interconnessi; ad esempio, una decisione in materia di cooperazione allo sviluppo o di aiuto umanitario può avere una notevole incidenza sulla politica estera e viceversa. Molti ritengono gli attuali accordi in ambito UE debbano essere migliorati onde assicurare un migliore coordinamento e incoraggiare un approccio coerente e credibile nel processo decisionale. La questione ha un duplice aspetto: essa concerne gli accordi tra le istituzioni così come le strutture interne alle istituzioni.

5. Il Gruppo potrebbe esaminare le strutture proprie del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo e definire i metodi atti a migliorare il coordinamento interno delle politiche e delle azioni inerenti alle relazioni internazionali dell'UE. Una soluzione consisterebbe nel far sì che ciascuna istituzione stabilisce un punto focale che supervisioni tutte le questioni che hanno una dimensione internazionale. (Per quanto riguarda il Consiglio, il Gruppo potrebbe prendere spunto dalle conclusioni del Consiglio di Siviglia sulla questione delle riforme).
6. Il Gruppo potrebbe inoltre esaminare i mezzi atti ad accrescere le sinergie tra i principali attori o istituzioni. Potrebbe tra l'altro valutare le opzioni per una cooperazione approfondita tra l'Alto rappresentante e la Commissione, ad esempio la possibilità di iniziative comuni, o persino una qualche forma di fusione di alcune delle rispettive funzioni. Sarebbe inoltre utile esaminare la possibilità di utilizzare in modo più efficace gli strumenti politici inerenti ai vari settori d'azione.

Come assicurare che il processo decisionale permetta all'Unione di agire in modo rapido e efficace sulla scena internazionale? In quale misura il ricorso al metodo comunitario potrebbe essere esteso ad altri settori d'azione e reso più efficace? Come può essere reso più flessibile rispetto alla regola dell'unanimità?

7. Tutti convengono sull'importanza che l'UE disponga di una politica estera dinamica in grado di rispondere prontamente agli eventi internazionali. Questa questione è ovviamente strettamente collegata all'assenza o all'esistenza della volontà politica necessaria per agire in situazioni specifiche, il che sottolinea la necessità di incoraggiare la solidarietà e la convergenza di vedute tra Stati membri. Inoltre, molti ritengono che l'attuale requisito dell'unanimità in ambito PESC limiti la capacità di azione dell'Unione e favorisca una politica dettata dalla posizione meno ambiziosa. È stato inoltre sottolineato che l'assenza di una posizione/azione dell'UE crea un vuoto che spesso viene colmato da posizioni nazionali (talvolta conflittuali) che minano la credibilità dell'Unione in quanto attore internazionale. L'estensione alla PESC del metodo comunitario (o di alcuni dei suoi elementi) è stata ventilata quale possibile soluzione per superare l'inerzia in questo settore, insieme ad un ricorso più ampio alla "cooperazione rafforzata" e all'"astensione costruttiva" onde assicurare, quando necessario, la presenza dell'UE sulla scena internazionale.

8. Il Gruppo potrebbe esaminare la questione dell'estensione del voto a maggioranza qualificata nelle decisioni di politica estera, sia in generale che in casi specifici, ad esempio quando vengono valutate proposte presentate dall'Alto rappresentante e dal Commissionario responsabile per le relazioni esterne, nonché stabilire se altri aspetti del metodo comunitario siano applicabili alla PESC. Si dovrebbe inoltre valutare se sia possibile migliorare le procedure nell'ambito degli attuali settori delle politiche comunitarie, quali quello commerciale o della cooperazione allo sviluppo. In questo contesto si potrebbe altresì esaminare la possibilità di rivitalizzare lo strumento delle strategie comuni (inteso ad estendere l'uso del VMQ). Il Gruppo potrebbe inoltre valutare a quali condizioni un gruppo di Stati membri, in quanto "coalizione delle volontà" possa prendere l'iniziativa a nome dell'UE (cooperazione rafforzata), e in che modo incoraggiare un uso più efficace dell'“astensione costruttiva” per gli Stati membri che non desiderano necessariamente aderire ad un'iniziativa dell'UE ma che non intendono nemmeno bloccarla.

Quali lezioni si possono trarre dall'esperienza acquisita con la creazione del posto di Alto rappresentante per la PESC? Quale margine di iniziativa può essergli riconosciuto? Come assicurare che disponga delle risorse, anche finanziarie, necessarie?

9. La creazione nel 1998 della carica di Alto rappresentante per la PESC è stata accolta positivamente sia all'interno che all'esterno dell'Unione. Dopo quasi quattro anni dalla sua istituzione, vi è un riconoscimento generale dell'importante contributo dell'Alto rappresentante nel far sentire la voce dell'Unione, assicurando una presenza nelle zone di conflitto, mantenendo i contatti con i principali partner internazionali e promuovendo la convergenza di vedute in seno al Consiglio.
10. Il Gruppo potrebbe valutare in che modo l'UE possa trarre il massimo vantaggio dalle funzioni dell'Alto rappresentante, ad esempio rafforzandone il ruolo nel processo decisionale e/o aumentando le risorse a sua disposizione. Si potrebbe ad esempio considerare la possibilità di estendere all'Alto rappresentante il diritto di iniziativa nel settore della politica estera (che attualmente il trattato riserva agli Stati membri e alla Commissione) e/o consentirgli di presiedere la formazione del Consiglio responsabile degli affari esteri (attualmente il Consiglio “Affari generali” è presieduto dalla Presidenza). Sarebbe altresì utile stabilire quali risorse, umane e finanziarie, siano necessarie all'interno o all'esterno dell'Unione perché possa svolgere adeguatamente i suoi compiti.

11. Una diplomazia dell'Unione credibile e proattiva dipende dalla disponibilità di mezzi finanziari necessari per sostenere tramite misure concrete le decisioni di politica estera. Il Gruppo potrebbe valutare in che modo sia possibile assicurare la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie, sia in termini di volume che di procedure di finanziamento e responsabilità.

Quali modifiche del sistema di rappresentanza esterna dell'Unione sarebbero atte a rafforzare l'influenza della stessa a livello internazionale? Come conseguire una migliore sinergia tra l'attività diplomatica dell'Unione e quella degli Stati membri?

12. Alcuni membri hanno sottolineato che la rappresentanza esterna dell'UE manca di chiarezza e che una rappresentanza unica consentirebbe all'Unione di agire più efficacemente sulla scena internazionale. Altri ritengono che la diversità nella rappresentanza sia inevitabile, dato il carattere sui generis dell'Unione, e che trasmettere un messaggio univoco sia più importante che parlare ad una sola voce.
13. Nel considerare la questione della rappresentanza esterna si dovrebbe operare una distinzione tra l'azione dell'UE nei consessi multilaterali, da una parte, e le relazioni bilaterali dell'UE, dall'altra. In relazione alle questioni multilaterali, il Gruppo potrebbe esaminare quali cambiamenti nelle disposizioni relative alla rappresentanza esterna possano aiutare l'UE ad esercitare una maggiore influenza nell'ambito delle pertinenti organizzazioni internazionali (ONU, OSCE, Consiglio d'Europa, IFI), e se sia possibile renderla più razionale. Il Gruppo potrebbe inoltre valutare i metodi atti a migliorare i meccanismi di formulazione delle posizioni comuni dell'UE nell'ambito delle suddette organizzazioni internazionali, al fine di aumentarne il numero (messaggio univoco).
14. Quanto alle relazioni dell'UE con i paesi terzi, il Gruppo potrebbe esaminare eventuali cambiamenti nelle disposizioni che disciplinano le riunioni di dialogo politico al fine di assicurare una maggiore chiarezza e continuità nella rappresentanza. La questione della rappresentanza dell'UE nei paesi terzi merita parimenti attenzione. Gli Stati membri e la Commissione dispongono di una vasta rete di rappresentanze diplomatiche. Varrebbe la pena di esaminare metodi atti a migliorare la sinergia tra i vari servizi, assicurare che cooperino nell'interesse comune dell'UE e valutare in che modo la rappresentanza in loco possa rafforzare l'incidenza dell'UE all'estero.