

CONV 307/02

WG VII 4

NOTA

del:	Segretariato
al:	Gruppo VII "Azione esterna"
Oggetto:	Resoconto sommario della riunione del 24-25 settembre 2002

I Apertura

1. Il vicepresidente Dehaene (Presidenza) ha aperto la riunione ed informato i membri su alcune questioni pratiche. Ha segnalato che l'interpretazione da lingue diverse dal francese o l'inglese era disponibile se assolutamente necessaria, ha invitato a presentare contributi scritti sulle questioni discusse dal gruppo ed ha esortato i membri a limitare il numero di assistenti presenti alla riunione ad uno per membro. Egli ha infine espresso l'auspicio che un maggior numero di membri sia presente alle riunioni future, elemento importante per rafforzare la rappresentatività dei lavori del gruppo.
2. La Presidenza ha presentato il mandato commentato contenuto nel documento CONV 252/02, nonché il programma di lavoro, ed ha rammentato che il documento di riflessione sull'azione esterna (CONV 161/02) ed i risultati del successivo dibattito in sessione plenaria (CONV 200/02) sono uno spunto di discussione per il gruppo. Ulteriori note saranno rese disponibili in merito a questioni specifiche.
3. Egli ha informato il gruppo che le audizioni dell'Alto Rappresentante Solana e dei Commissari Patten, Lamy e Nielson sono in preparazione. Un membro ha proposto di invitare uno dei rappresentanti speciali dell'UE (è stato avanzato il nome di Miguel Moratinos). Un altro membro ha proposto anche di raccogliere i commenti di uno o più ministri degli affari esteri.

II Dibattito sugli interessi comuni e le questioni più generali

4. Il gruppo ha accolto con favore la portata del mandato ed ha approvato l'impostazione proposta. Nel successivo dibattito i membri hanno proceduto ad uno scambio di opinioni sugli interessi comuni e su altre questioni contenute nel mandato. Nel corso della discussione sono emerse le seguenti osservazioni generali e questioni specifiche:

Osservazioni generali

5. Il gruppo ha ritenuto importante che l'UE si concentri innanzitutto sugli obiettivi di una politica comune prima di discutere le modalità e gli aspetti istituzionali. Una politica comune non può essere fine a se stessa, ma deve essere considerata e concepita in funzione degli obiettivi che l'UE si è fissata.
6. È stato ampiamente riconosciuto che i vari settori dell'azione esterna dell'UE richiedono modalità e procedure decisionali diverse. Un'impostazione o procedura decisionale unica per i vari settori non è stata ritenuta realistica.
7. Nel considerare come il sistema attuale potrebbe essere migliorato occorre esaminare i progressi compiuti sinora nei vari settori. Disposizioni pratiche, che non comportano modifiche del trattato, potrebbero rivelarsi molto utili. Alcuni membri hanno ritenuto che i progressi in sede di PESC siano stati sottovalutati.
8. È stato riconosciuto che per agire collettivamente sulla scena mondiale sono necessarie soprattutto la volontà politica e la solidarietà tra gli Stati membri. Questo vale in particolare per la politica estera, considerata una questione cruciale per la sovranità nazionale. A questo proposito alcuni membri hanno espresso dubbi riguardo all'uso del voto a maggioranza qualificata (VMQ) in questo settore (cfr. in appresso).
9. La diversità tra gli Stati membri non costituisce necessariamente uno svantaggio. Le situazioni specifiche e le relazioni degli Stati membri con i paesi terzi e le altre regioni potrebbero rivelarsi un elemento utile per sviluppare ulteriormente l'azione esterna dell'UE. Un maggior ricorso all'"astensione costruttiva" ed alla "cooperazione rafforzata" sono stati indicati come modi per scongiurare il rischio che la diversità limiti l'azione collettiva. La

diversità pone una sfida quanto all'individuazione degli interessi comuni. Per taluni membri questo significa che gli interessi possono essere individuati solo collettivamente, mentre altri ritengono che questo compito debba essere affidato ad un'entità centrale a Bruxelles (cfr. anche in appresso).

Questioni specifiche

10. Nell'ambito delle discussioni su come l'UE debba individuare gli interessi comuni e definire le priorità molti membri hanno sottolineato la necessità di meglio definire gli obiettivi alla base dell'azione esterna dell'UE. Un membro ha sottolineato che affinché l'UE disponga di una politica comune negli affari esteri è necessario innanzitutto chiarire il suo valore aggiunto. Un membro ha espresso il parere che l'UE debba adottare una "dichiarazione di principi" che stabilisca gli obiettivi generali ed i principi di fondo dell'azione esterna dell'UE in maniera chiara di fronte all'opinione pubblica e ai partner dell'UE. Tale dichiarazione potrebbe contenere tre elementi fondamentali - pace, indipendenza e solidarietà (cfr. documento del sig. Lamassoure distribuito durante la riunione e che sarà diffuso tra breve). È stato inoltre proposto che l'UE svolga un dibattito annuale relativo ai suoi obiettivi strategici nell'azione esterna. A questo proposito è stato rammentato che la Commissione ha adottato un documento relativo alle priorità strategiche annuali e che il Consiglio "Affari generali" ha svolto un dibattito sulla politica estera dell'UE. Entrambe le iniziative potrebbero essere ulteriormente sviluppate nel quadro di un dibattito annuale di ampia portata. Alcuni membri hanno sottolineato che gli interessi comuni devono essere definiti sul piano collettivo, mentre altri hanno chiesto il rafforzamento del ruolo delle istituzioni che tutelano gli interessi comuni, compreso un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nel dibattito sulla politica estera. È stata inoltre avanzata l'ipotesi di attribuire all'Alto Rappresentante maggiori poteri nell'individuazione e nella tutela degli interessi in politica estera.
11. Il gruppo ha proceduto ad un breve scambio di opinioni sull'eventuale necessità di chiarire nel trattato il campo di applicazione dell'azione esterna dell'UE, rendendo più esplicite le competenze esterne della Comunità derivanti dalle sue competenze interne. Alcuni hanno sottolineato la necessità di esaminare le modalità per rendere queste ultime più chiare.
12. Il gruppo ha proceduto ad uno scambio di opinioni su come l'efficacia, il coordinamento e la coerenza dell'azione esterna dell'UE possano essere migliorate. È stato sottolineato che se l'UE intende disporre di un'autentica politica estera ed influire sugli sviluppi sul terreno, occorre dotarla degli strumenti e delle risorse adeguate. I membri hanno convenuto sulla

crescente difficoltà di separare i vari settori dell'azione esterna dell'UE all'atto pratico. L'UE dovrebbe essere in grado di dispiegare l'intera gamma degli strumenti disponibili al fine di realizzare gli obiettivi comuni. È necessaria un'impostazione globale per quanto riguarda la definizione delle politiche e degli strumenti da utilizzare. In tale contesto è stata sottolineata la necessità di rafforzare il coordinamento tra l'Alto Rappresentante ed il/i Commissario/i per le relazioni esterne. Alcuni si sono pronunciati a favore di una fusione delle funzioni di Alto rappresentante e di Commissario per le relazioni esterne, ma altri membri hanno messo in guardia contro tale ipotesi ed hanno ritenuto necessario esaminare in modo più dettagliato tutte le implicazioni. Un membro ha proposto di esaminare le ragioni che impediscono un uso più frequente dello strumento delle strategie comuni, ed un altro membro ha posto l'accento sulla scarsa coerenza tra la politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE e la sua politica agricola comune.

13. Alcuni membri hanno espresso il parere che un Presidente dell'UE contribuirebbe ad aumentare la "visibilità" e la continuità dell'azione esterna dell'UE. Alcuni hanno affermato che un Congresso che riunisca il PE ed i parlamenti nazionali potrebbe essere incaricato dell'elezione di un Presidente dell'UE. Secondo tale proposta, il Presidente rappresenterebbe l'UE ai massimi livelli internazionali, mentre l'Alto Rappresentante svolgerebbe le funzioni di ministro degli affari esteri dell'UE e di presidente del Consiglio "Affari esteri/Affari generali".
14. È stato ampiamente riconosciuto che la creazione della carica di Alto Rappresentante è stata assai utile. Vari membri hanno espresso l'opinione che l'Alto Rappresentante debba (continuare a) essere designato dal Consiglio europeo, e alcuni hanno proposto che il Presidente della Commissione sia consultato in tale processo. È stato inoltre proposto che le funzioni di Alto Rappresentante siano distinte da quelle di Segretario generale del Consiglio, in modo da consentire all'Alto Rappresentante di concentrarsi esclusivamente sulla politica estera dell'UE. Al fine di garantire la coerenza tra la PESC ed il resto dell'azione esterna dell'UE, vari membri hanno proposto che l'Alto Rappresentante assista alle riunioni della Commissione allorché sono all'ordine del giorno delle azioni esterne. È stato inoltre proposto che l'Alto Rappresentante abbia la facoltà di presentare proposte alla stessa stregua degli Stati membri e della Commissione. Vari membri si sono pronunciati a favore di iniziative congiunte dell'Alto Rappresentante e del/dei Commissario/i per le relazioni esterne. Alcuni hanno inoltre proposto che l'Alto Rappresentante debba essere in grado di ricorrere direttamente ai servizi della Commissione e alle sue delegazioni nei paesi terzi.

15. Vari membri hanno sottolineato la necessità di garantire che l'Alto Rappresentante disponga di risorse adeguate. È stata sottolineata la necessità di rafforzare le capacità di pianificazione e di analisi ed alcuni hanno proposto a questo riguardo di creare un'unità politica rafforzata come servizio comune dell'Alto Rappresentante e della Commissione. È stato posto l'accento sulla necessità di studiare come si possa migliorare la coerenza tra obiettivi e strumenti. In tale contesto è stata evidenziata la complessità delle procedure necessarie per attingere alle risorse disponibili. È stato suggerito che il gruppo esamini la situazione relativa ai finanziamenti, esplorando in tale contesto anche la possibilità di un "fondo iniziale".
16. Il gruppo ha discusso sulla possibilità di snellire il processo decisionale estendendo il voto a maggioranza qualificata a taluni settori di politica estera o con il ricorso all'astensione costruttiva. Secondo vari membri la politica estera non è un settore su cui si può esprimere un voto, ciò vale in particolare per le azioni che possono richiedere lo spiegamento di forze. È stato osservato che la votazione non può essere la regola generale e che è necessario cercare un consenso. Alcuni si sono pronunciati a favore della designazione di un'autorità nel settore, che lavorerebbe sotto la responsabilità del Consiglio europeo, sarebbe incaricata di mantenere i necessari contatti esterni ed avrebbe capacità operative. Altri si sono detti favorevoli ad estendere i settori in cui le decisioni sono prese mediante VMQ. Alcuni hanno proposto che il gruppo esamini in modo più approfondito vari scenari in modo da individuare eventuali altri settori o casi in cui le decisioni potrebbero essere prese mediante VMQ. È stato inoltre suggerito che il gruppo esamini ulteriormente le possibilità di ricorso all'astensione costruttiva, nonché la possibilità di una cooperazione rafforzata tra alcuni Stati membri in taluni settori. Alcuni membri del gruppo hanno osservato che l'azione esterna dell'UE deve riflettere le varie competenze dell'UE e della Comunità in settori differenti e che è necessario riconoscere che è opportuno utilizzare il metodo comunitario per alcuni settori, mentre un modello intergovernativo è più idoneo per altri.

III Varie

La Presidenza ha richiamato l'attenzione dei membri sulla relazione finale del gruppo "Personalità giuridica" che sarà presentata alla sessione plenaria del 3-4 ottobre, ed in particolare sul capitolo relativo alle implicazioni nel settore delle relazioni esterne.