

CONV 342/02

WG VII 7

NOTA

del:	Segretariato
in data:	Gruppo VII "Azione esterna"
Oggetto:	Resoconto sommario della riunione dell'8 ottobre 2002

I. Apertura della riunione e osservazioni introduttive della Presidenza

1. Il Presidente ha aperto la riunione, ha ricordato i risultati della riunione del 24-25 settembre sulla scorta del doc. CONV 307/02 (resoconto sommario della riunione) e ha confermato che la prossima riunione avrà luogo martedì 15 ottobre alle ore 11.000 (anziché alle 14.30) e che non proseguirà il 16 ottobre.
2. Il Presidente ha introdotto il dibattito sulla "Coerenza dell'azione esterna dell'UE" sottolineando che, se vuole avere un'incidenza reale sulla scena internazionale, l'Unione deve avvalersi di tutti gli strumenti a sua disposizione in modo coerente e coordinato. Ha rilevato che l'UE può agire sulla scena internazionale in molti modi, compreso mediante azioni diplomatiche comuni, programmi di assistenza finanziaria, la possibilità di concludere accordi commerciali, fondi di sostegno per la cooperazione allo sviluppo e l'assistenza umanitaria nonché la capacità di gestione delle crisi, incluso lo spiegamento di personale che opera in loco, attualmente in fase di sviluppo. L'utilizzo coordinato di tutti questi mezzi nel perseguimento di un obiettivo comune rende necessaria una coerenza a vari livelli, ad esempio nell'ambito delle istituzioni, tra le istituzioni e i principali attori nonché a livello di strumenti.

II. Intervento del Sig. Chris Patten, Membro della Commissione

3. Il Presidente ha dato il benvenuto al Sig. Patten e lo ha invitato a esporre la sua posizione al Gruppo. Il Sig. Patten ha rammentato l'ampia portata dell'azione esterna dell'UE e si è rallegrato del fatto che il mandato del Gruppo rispecchi tale aspetto. Ha inoltre sottolineato l'esigenza di riconoscere i significativi risultati conseguiti nell'ambito degli accordi in vigore e ha osservato che le riforme introdotte nell'azione esterna dell'UE hanno iniziato a dare frutti. La collaborazione tra l'Alto Rappresentante e il Commissario (così come con le successive Presidenze dell'UE) è stata molto fruttuosa, ma il futuro funzionamento del sistema non può dipendere solo da buone relazioni personali.
4. Il Sig. Patten ha sottolineato l'importanza del ruolo e delle relazioni tra Stati membri e istituzioni. Nel tentare di migliorare la coerenza non si può concentrare l'attenzione solo su Bruxelles. Ha rammentato che l'80% dell'assistenza a favore della cooperazione allo sviluppo proviene dai bilanci degli Stati membri e il 20% da fondi comunitari. Il numero di ambasciate e delegazioni degli Stati membri è di gran lunga superiore alle delegazioni della Commissione (128 uffici in 123 paesi). Ha inoltre sottolineato che per quanto valida sia l'architettura, nulla conta quanto la volontà politica degli Stati membri.
5. Il Commissario ha delineato una serie di proposte pratiche volte a migliorare l'efficacia del sistema attuale:
 - invito all'Alto Rappresentante a partecipare alle riunioni della Commissione in cui viene discussa l'azione esterna, anche se l'Alto Rappresentante non è membro della Commissione;
 - una maggiore cooperazione tra l'Alto Rappresentante e la Commissione, dalla pianificazione strategica a documenti programmatici comuni (ad esempio il recente documento sull'Europa ampliata);
 - maggiore coordinamento e possibile partecipazione congiunta dell'Alto Rappresentante e del Commissario europeo per le relazioni esterne ai dibattiti del Parlamento europeo;
 - si potrebbe esaminare il ruolo delle delegazioni e delle ambasciate. Sono stati realizzati alcuni progressi nello scambio delle informazioni, ma è opportuno spingersi oltre e valutare le possibilità di una rappresentanza comune e della condivisione di taluni compiti;
 - maggiori risorse finanziarie per l'Alto Rappresentante destinate a sostenere e a consolidare le decisioni della diplomazia dell'UE. I servizi della Commissione potrebbero essere incaricati della gestione del bilancio, onde evitare la creazione di nuove strutture.

6. Il Commissario si è espresso a favore della raccomandazione del Gruppo "Personalità giuridica" di attribuire un'unica personalità giuridica all'UE. È un utile passo verso la semplificazione del trattato e l'abolizione della struttura a pilastri. Quanto alle proposte che implicherebbero modifiche al trattato, ha raccomandato uno snellimento del processo decisionale nel settore dell'azione esterna e la riforma delle procedure relative agli accordi misti, ove le attuali procedure di ratifica causassero significativi ritardi con effetti indesiderati.
7. Il Sig. Patten ha affrontato la questione della rappresentanza esterna dell'UE, affermando che la visibilità e il ruolo dell'UE presso le istituzioni internazionali, in particolare l'IFI, dovrebbe essere rafforzato. Se l'UE si esprimesse ad un'unica voce nell'ambito dell'IFI come ha fatto durante i negoziati commerciali avrebbe un'influenza molto maggiore.
8. Il sistema di dialogo politico con regioni e paesi terzi dovrebbe essere riformato. Il numero di riunioni è troppo elevato e le priorità non vengono definite adeguatamente. L'UE manca di una visione strategica degli obiettivi che si prefigge in tali riunioni. Essa soffre di "riunionite". Il sistema della Troika non è chiaro per i paesi terzi e dovrebbe essere abolito. La creazione del posto di Alto Rappresentante ha aumentato la "visibilità" della rappresentanza esterna dell'UE ed è auspicabile rafforzarne il ruolo di interlocutore per i partner internazionali.
9. Il Sig. Patten è favorevole a che l'Alto Rappresentante presieda il Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" per quanto riguarda gli aspetti relativi all'azione esterna. Egli dovrebbe inoltre avere un diritto (esplicito) di proposta. La carica di Alto Rappresentante dovrebbe essere svincolata da quella di Segretario generale del Consiglio, affinché il suo titolare possa concentrarsi sulle funzioni di Alto Rappresentante. Egli dovrebbe inoltre disporre di un bilancio adeguato.
10. Il processo decisionale in ambito PESC dovrebbe essere semplificato. Il Sig. Patten ha esortato a ricorrere a meccanismi più flessibili che consentano all'UE di reagire con maggiore tempestività agli eventi internazionali. Si è pronunciato a favore di un maggiore ricorso all'astensione costruttiva e alla cooperazione rafforzata. Pur riconoscendo che la votazione in questo settore non rappresenta la soluzione migliore e che, idealmente, le decisioni dovrebbero essere prese sulla base del consenso, vi è tuttavia la possibilità di

estendere il ricorso al voto a maggioranza qualificata (VMQ) in ambito PESC. In tale contesto il Sig. Patten ha fatto riferimento alla possibilità di ricorrere al VMQ per eventuali iniziative comuni dell'Alto Rappresentante e della Commissione. Ha aggiunto che qualsiasi proposta comune mirerebbe a garantire la partecipazione di tutti gli Stati membri. Ha inoltre segnalato che l'esperienza tratta dal primo pilastro ha dimostrato che in realtà il Consiglio ha fatto ricorso alla votazione solo in rari casi e che la mera esistenza della possibilità di voto ha incoraggiato gli Stati membri a cercare di raggiungere un consenso.

11. Il Commissario ha dichiarato che il raggiungimento di una maggiore credibilità nella PESC, in particolare in relazione agli USA, dipende dalla capacità dell'UE di affrontare la questione della sicurezza. I tentativi di rafforzamento in questo settore sono insufficienti ed è quindi necessario affrontare questi problemi con maggiore chiarezza.
12. Dal dibattito sono emersi i seguenti elementi: Uno Stato membro ha chiesto se un'eventuale riforma dell'architettura istituzionale avrebbe aumentato l'efficacia della politica dell'UE riguardo al Medio Oriente. Il Commissario ha risposto che l'Alto Rappresentante ha svolto un ottimo lavoro in Medio Oriente e che non ritiene che una diversa architettura istituzionale avrebbe prodotto risultati migliori. L'assetto istituzionale non ha creato ostacoli. Tutto dipende dalla convergenza di vedute e dalla volontà politica, che sono difficili da raggiungere in quanto gli Stati membri hanno una percezione delle questioni mediorientali e opinioni in materia molto divergenti.
13. In risposta ad un quesito su "chi sia responsabile" in materia di tutela degli interessi dell'UE in relazione a importanti questioni internazionali quali la sicurezza nucleare e l'importanza strategica di talune regioni in termini di risorse naturali, il Commissario ha ricordato che per la maggior parte degli Stati membri la politica estera è così strettamente legata al concetto di stato nazione che l'idea che una persona sia responsabile al di sopra del livello nazionale è difficilmente concepibile. Sono stati compiuti sforzi per coordinare settori quali quello della sicurezza nucleare, ad esempio nell'ambito del G7, e si sono istituiti programmi sia a livello di Comunità che di Stati membri.

14. In relazione ad un quesito sugli effetti delle presidenze semestrali dell'UE sull'efficacia dell'azione esterna dell'UE, il Sig. Patten ha sottolineato che la cooperazione tra la Commissione e ciascuna Presidenza è sempre stata molto costruttiva. Vi sono tuttavia alcuni effetti negativi derivanti dal sistema di rotazione della Presidenza, che devono essere risolti.
15. In relazione alla possibile fusione delle funzioni di Alto Rappresentante e di Commissario europeo per le relazioni esterne, il Sig. Patten ha detto di essere favorevole a disposizioni pratiche volte ad accrescere la sinergia tra le due funzioni. A suo avviso sarebbe molto difficile per un'unica persona svolgere sia le funzioni di Alto Rappresentante che quelle di Commissario europeo per le relazioni esterne ("doppio cappello"). Vi sono valide argomentazioni a favore dell'attribuzione ad un Vicepresidente della Commissione della responsabilità generale nel settore delle relazioni esterne. Qualora l'Alto Rappresentante dovesse presiedere un futuro Consiglio "Affari generali e relazioni esterne", questa soluzione aiuterebbe a chiarire le relazioni e a favorire una maggiore collaborazione tra Alto Rappresentante e Commissione. Si potrebbe adottare una serie di misure concrete per migliorare il coordinamento senza attribuire ad un'unica persona la responsabilità di entrambe le funzioni.
16. Quanto alla questione di eventuali servizi comuni Alto Rappresentante/Commissione, il Sig. Patten ha detto che si potrebbero prevedere servizi stampa congiunti e unità comuni per la politica e la pianificazione strategica. Ha inoltre osservato che andrebbe valutata la possibilità di fondere le delegazioni della Commissione e gli uffici di collegamento del Consiglio di New York e Ginevra, nonché la possibilità di condividere funzioni/posti di osservatore politico presso le delegazioni estere.
17. Quanto alle strategie comuni, il Commissario ha detto che esse hanno una portata troppo ampia e un contenuto troppo generale e che dovrebbero pertanto incentrarsi su questioni più circoscritte.

III. Discussioni

18. I membri hanno convenuto che la volontà politica e la solidarietà degli Stati membri rivestono un'importanza cruciale per lo sviluppo di una politica comune.

19. In generale è stata riconosciuta la necessità di definire più chiaramente in un futuro trattato gli obiettivi alla base dell'azione esterna dell'UE. È stato proposto che il Gruppo analizzi in quali settori gli Stati membri desiderino o siano disposti ad agire insieme. Alcuni membri hanno rilevato che i seguenti elementi dovrebbero figurare in una definizione degli obiettivi dell'azione esterna dell'UE: obiettivi globali quali pace, solidarietà, prosperità, ruolo dell'UE in quanto attore globale; relazioni tra UE e altre regioni del mondo (quelle in situazione di crisi e altre) compresa la loro natura (uno dei membri ha sollevato la questione della trasparenza o del protezionismo); relazioni bilaterali e azioni multilaterali (in particolare ONU).
20. Alcuni membri hanno ricordato una precedente proposta di concordare, possibilmente ogni anno, una dichiarazione sulle priorità della politica esterna dell'UE. Uno dei membri ha proposto che il Gruppo esamini più approfonditamente le strategie comuni, valutando in che modo esse possano fornire strumenti più specifici per una definizione più a lungo termine degli obiettivi e interessi dell'UE.
21. I membri del Gruppo ritengono che sia opportuno chiarire le competenze nel settore dell'azione esterna. Un membro del Gruppo ha proposto di redigere un elenco della ripartizione delle competenze nei vari settori dell'azione esterna dell'UE e che il Gruppo valuti l'opportunità di eventuali modifiche. È stato proposto che il Gruppo esamini questioni quali la cooperazione allo sviluppo, i negoziati internazionali (ad esempio nei settori economico, commerciale, sociale, ambientale o tecnico), questioni generali a lungo termine che sono importanti per la sicurezza o gli interessi dell'UE (tra gli esempi citati figurano la sicurezza nucleare, l'aspetto strategico delle risorse petrolifere in talune regioni, le conseguenze delle scelte politiche sul settore agricolo/alimentare dei paesi terzi), le crisi internazionali più o meno gravi (le prime coinvolgono il Consiglio di sicurezza e i partner transatlantici) (cfr. documento di lavoro 5). Uno dei membri del Gruppo ha sottolineato la necessità di codificare nel trattato la competenza esterna della Comunità derivante dalle sue competenze interne (codificazione della giurisprudenza e delle prassi AETR).

22. I membri hanno riconosciuto che per accrescere l'efficienza dell'azione esterna dell'UE è necessario migliorare le procedure decisionali. I membri hanno inoltre convenuto sull'importanza di mantenere un approccio differenziato. Alcuni di essi si sono espressi a favore dell'estensione del voto a maggioranza qualificata ad alcune parti della PESC, mentre altri hanno sottolineato che non è realistico prevedere una votazione su questioni connesse con la politica estera e di sicurezza, in particolare nei casi che implicano uno spiegamento di personale.
23. Alcuni membri hanno sottolineato la necessità di migliorare in particolare la capacità dell'UE di reagire in modo rapido ed efficiente alle situazioni di crisi.
24. In generale è stata riconosciuta la necessità di accrescere la coerenza tra le strutture istituzionali esistenti e in particolare tra i posti di Alto Rappresentante e di Commissario europeo per le relazioni esterne. Vari membri hanno rilevato un collegamento tra la questione del rappresentante della politica estera dell'UE e quella della Presidenza dell'Unione, ma il Gruppo ha convenuto che le questioni istituzionali generali andrebbero affrontate in una fase successiva della Convenzione, come previsto.
25. Alcuni membri si sono espressi a favore della fusione delle due funzioni (doppio cappello), creando un unico posto nell'ambito della Commissione oppure del Consiglio. Il responsabile di tale incarico potrebbe essere coadiuvato da due vice, uno dei quali si concentrerebbe sul ruolo di Alto Rappresentante e l'altro sul ruolo di Commissario. Altri membri hanno proposto che l'Alto Rappresentante riceva un mandato dal Consiglio per quanto riguarda il suo ruolo di Alto Rappresentante e dalla Commissione per le azioni di competenza di quest'ultima. È stato inoltre proposto che il titolare del "doppio cappello" possa avvalersi di un servizio diplomatico europeo, costituito dai servizi per le relazioni esterne della Commissione, da un'unità politica autonoma con personale del Segretariato generale del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri, nonché di una rete di rappresentanze esterne (delegazioni della Commissione trasformate in delegazioni dell'UE). Alcuni membri hanno formulato quesiti relativi alla proposta del doppio cappello, osservando che sarebbe

necessario chiarire il ruolo e i meccanismi nonché la questione di chi nominerebbe il responsabile e a chi quest'ultimo dovrebbe rispondere. È stato rilevato che un tale assetto comprometterebbe il principio di collegialità della Commissione e complicherebbe ulteriormente il sistema.

26. Vari membri si sono espressi a favore del mantenimento di due funzioni distinte. Si dovrebbero adottare misure pratiche volte a migliorare la sinergia tra le due funzioni e assicurare una maggiore chiarezza dei rispettivi mandati e compiti. Alcuni membri non hanno escluso che in una fase successiva si possano adottare misure miranti alla fusione delle due funzioni. Si è delineato un ampio sostegno sulla possibilità che l'Alto Rappresentante presieda la parte del Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" relativa agli affari esterni e alle relazioni esterne, che abbia un potere di iniziativa e che la sua funzione sia svincolata da quella di Segretario generale del Consiglio. Un membro si è comunque chiesto quale sarebbe la risultante collocazione dell'Alto Rappresentante nell'ambito dell'architettura istituzionale.
27. Alcuni membri hanno sostenuto che un Presidente permanente del Consiglio europeo dovrebbe rappresentare l'UE a livello di capi di stato e di governo, mentre l'Alto rappresentante dovrebbe diventare il "ministro degli esteri" dell'UE e rappresentare l'UE a livello ministeriale. Altri hanno espresso dubbi sulla proposta, in quanto ritengono che comprometterebbe l'equilibrio istituzionale.
-