

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. **XII-bis**
N. 109**RACCOMANDAZIONE DELL'ASSEMBLEA
DELL'UNIONE DELL'EUROPA OCCIDENTALE**

Sessione speciale
(Lussemburgo, 18-19 ottobre 1999)

Allegato doc. 1622
Sicurezza e difesa: la sfida per l'Europa
Appello dell'Assemblea dell'Ueo
Ai Governi e ai Parlamenti europei

Annunziata il 31 gennaio 2000

Building defence Europe is a task that calls for cooperation on the part of all the appropriate European bodies and must include proper parliamentary scrutiny of all the preparatory stages. This is why the WEU Assembly decided to hold a special session in Luxemburg on 18 and 19 October 1999 with the participation of representatives of the European Parliament the Foreign Affairs and Defence Committees of the 28 WEU nations and a delegation from the Russian Parliament, in order to make a first assessment together of the implications for parliamentary activity of the decisions the

European Council took at its Cologne Summit on 3 and 4 June.

The WEU Assembly considers that the Cologne Summit is a very important starting point and an opportunity to be grasped. It welcomes the European Council's resolve to see that the European Union plays its full role on the international stage and to give it the credible means for taking autonomous action in response to international crises affecting European security. The Council's statement about the need to strengthen European military capabilities and give the European Union full powers of decision in this area represents a major

step forward which has been made possible by a fundamental change in British policy.

The decision to transform the European Corps into a European rapid reaction force, Mr Solana's appointment as High Representative for the CFSP and the fact that the European Union is to take responsibility for certain functions of WEU are all signs of undeniable progress.

While some aspects of the Cologne programme are therefore perfectly consistent with the Assembly's Plan for Action adopted on 16 March 1999, it nonetheless contains others points that give cause for deep concern:

By not making a commitment to a common defence an obligation for the European Union, as the Maastricht and Amsterdam Treaties envisaged for the longer term, the Cologne programme runs the risk of radically changing the very purpose of EU construction;

By assigning the main responsibility for collective defence to the Atlantic Alliance without making provision for a European forum with a remit to oversee the application of Article V of the modified Brussels Treaty, and without incorporating this article in the Treaty on European Union, it is to be feared that the scope for honouring the commitment it contains will be reduced to such an extent that it will henceforth exist only on paper;

In order to provide the EU with the necessary capabilities for crisis management, the European Council has no plans for the time being to integrate WEU into the European Union as envisaged in the Amsterdam Treaty and is now thinking in terms of dismantling WEU structures and creating parallel decision-making bodies in the EU, which is already involving it in difficult institutional discussions and which will require major changes to the Treaty on European Union;

In deciding that the objectives set are to be achieved under the CFSP, the Euro-

pean Union is confronted with the problem of the WEU associate members' and associate partners' participation in the decision-making process. This problem will be difficult to resolve given that responsibility for developing the CFSP lies with fifteen countries, five of which have expressed strong reservations about a full commitment to defence;

When establishing direct relations with NATO, the European Union does not want to be too closely bound by the arrangements that already exist between WEU and NATO. This will require fresh negotiations with NATO, whose working methods are very different from those of the European Union;

The Cologne Declaration gives no indications as to the question of resources or the need to underpin the European Union's new ambitions with an appropriate budgetary policy;

Neither does the Cologne Declaration mention the future organisation of European armaments cooperation, in which the non-WEU European members of the Atlantic Alliance participate fully;

The Cologne Declaration makes no reference to the future organisation of democratic scrutiny in the new institutional arrangement. In this respect it must be remembered that for 45 years the parliamentary dimension has been embodied by the Assembly of WEU on the basis of the modified Brussels Treaty.

It is clear that in the light of the expectations raised in public opinion by the Pörschach, Saint Malo and Washington Summits, the heads of state and government wished to make an important gesture to allay concern and respond to criticism generated by Europe's weakness in the Kosovo crisis. This pressing need to make a public announcement about what might appear to be a major reform, when in fact not all the EU member states agreed on the objective of the project or how it should be achieved, resulted in a compromise which gives the appearance of collective success

but which, without settling all the fundamental problems, actually creates additional difficulties.

In view of this situation, what needs to be done without delay is to steer the Cologne programme in the right direction to prevent it from leading to no more than an ambiguous and minimalist compromise by abandoning what is essential, in particular the project of a defence Europe subject to democratic scrutiny.

The Assembly therefore stresses the need for agreement on the following points:

1. European construction must encompass a common defence. The fifteen members of the European Union are urged actively to pursue this objective in the spirit of loyalty and mutual solidarity to which they gave a commitment in Amsterdam. For as long as that is impossible within the framework of the Treaty on European Union, the modified Brussels Treaty and Article V in particular, must be preserved;

2. It is necessary to maintain WEU as an organisation for as long as it is not possible to transfer all its functions to the European Union. A particular feature of WEU is that it is an essential element of the development of the ESDI within the Alliance and an indispensable instrument for enabling countries whose accession to the European Union and/or NATO still poses problems to play a full part in such development;

3. In so far as some of WEU's functions are to be transferred to the European Union, the Council of WEU must examine in greater detail how such a transfer will affect compliance with its obligations under Articles VIII and IX of the modified Brussel Treaty.

4. With a view to ensuring unity of action between WEU and the European Union and overcoming any institutional problems arising from a transfer of certain WEU functions to the European Union, it is vital for Mr Solana, Secretary-General of the EU Council and High Representative

for the CFSP, to be appointed Secretary-General of WEU;

5. WEU must prepare the European Union to face the problems that will arise when it takes over WEU's functions regarding Petersberg missions and to establish direct cooperation with NATO by taking advantage of the arrangements which already exist between NATO and WEU. It is on the basis of the expertise WEU can provide to the European Union that the EU will be able to assume its new responsibilities in the field of European security and defence;

6. It is up to WEU, as an essential element of the development of the European Security and Defence Identity, to ensure that the ESDI and CFSP develop in harmony and full transparency, in accordance with the Cologne programme;

7. The European Union and WEU must reach agreement on a budgetary policy to be followed by the member countries in order to provide a financial basis for the European Union's new responsibilities;

8. The European Union should organise the way in which the CFSP and its relevant structures will work so as to provide the WEU associate members and associate partners with a guarantee that they will preserve all the rights of participation they have acquired in WEU;

9. The democratic scrutiny guaranteed by the parliamentary component cannot be allowed to disappear. For as long as defence and any decisions concerning the use of armed forces remain the exclusive prerogative of the states and defence policy implemented by the European Union remains in the intergovernmental sphere, the parliamentary dimension should be the responsibility of a chamber made up of representatives of the national parliaments;

10. So that the dimension of democratic scrutiny that is embodied by an assembly composed of the representatives of the member parliaments is not lost, and

pending a definitive decision on how democratic scrutiny of the European Union's future activities under the CFSP is to be organised, the WEU Assembly must be able to continue to carry out that task without prejudice to the provisions of the Treaty on European Union governing the European Parliament's right of information. For that purpose, the WEU Council should include in its annual report all those activities falling within its area of competence where the exercise of that competence is transferred to authorities responsible for the CFSP;

11. The Assembly considers nevertheless that its areas of competence and those of the European Parliament are complementary and that it is essential to seek appropriate arrangements for the European Parliament to be involved in this debate and for cooperation to be established between the Assembly and the Parliament, taking account of the latter's prerogatives in the sphere of industrial policy and control over the Community budget, including certain items of non-military expenditure under the CFSP;

12. The WEU Assembly accordingly urges the governments of the European Union and WEU not to take any final decisions about the future democratic scrutiny of EU activities in the field of the CFSP, including any which result from the transfer of certain functions of WEU, without taking into account the options it intends to draw up and which should meet the following conditions:

democratic scrutiny must continue to be based on the modified Brussels

Treaty until such time as the conditions have been met for that Treaty to be replaced by the Treaty on European Union;

for as long as the Treaty on European Union does not replace the modified Brussels Treaty and WEU's full integration into the European Union is not achieved, the Assembly of WEU, whose particular feature is that it includes parliamentarians from 28 European countries, should continue to exercise its remit subject to the changes necessary for it to be better adapted to the new institutional framework in which decisions will be taken;

in the framework of such adaptation, provision will have to be made for appropriate cooperation between the WEU Assembly and the European Parliament on the basis of their complementary areas of competence;

once WEU is fully integrated in the European Union and the Treaty on European Union replaces the modified Brussels Treaty, it will be necessary to review the organisation of democratic scrutiny of the European Union's future activities in the field of security and defence, taking into account the fact that the governments consider that competence for this area must remain with the nation states.

13. The Assembly wishes to point out that the most valuable asset of WEU and its Assembly is its staff. The men and women who work for the Organisation are its human capital whose services must be retained in any bodies which replace the existing institutions.

N. B. Traduzione non ufficiale

Allegato doc. 1622
Sicurezza e difesa: la sfida per l'Europa
Appello dell'Assemblea dell'Ueo
Ai Governi e ai Parlamenti europei

La costruzione dell'Europa della difesa è un compito che richiede la cooperazione di tutte le competenti istanze europee e le cui tappe vanno sottoposte a un opportuno controllo parlamentare. Per tale motivo l'Assemblea dell'UEO ha deciso di organizzare una sessione speciale il 18 e 19 ottobre 1999 a Lussemburgo con la partecipazione dei rappresentanti del Parlamento europeo, delle Commissioni affari esteri e difesa dei 28 paesi dell'UEO e di una delegazione del Parlamento russo, al fine di procedere insieme ad una valutazione delle implicazioni per l'azione parlamentare delle decisioni prese dal Consiglio europeo nella sua riunione al Vertice il 3 e 4 giugno a Colonia.

L'Assemblea dell'UEO considera il Vertice di Colonia un importantissimo punto di partenza ed un'opportunità da cogliere. Si rallegra per la determinazione del Consiglio europeo di vedere l'Unione europea svolgere ormai pienamente il suo ruolo sulla scena internazionale e di darle mezzi credibili per reagire in modo autonomo al verificarsi delle crisi internazionali che chiamano in causa la sicurezza europea. La dichiarazione sulla necessità di rafforzare le capacità militari europee e di dare all'Unione europea pieni poteri di decisione in materia rappresenta un progresso importantissimo, che è stato reso possibile

dal mutamento fondamentale della politica britannica.

La decisione di trasformare il Corpo europeo in una forza europea di reazione rapida, la nomina dell'on. Solana ad Alto rappresentante per la PESC e l'assunzione da parte dell'Unione europea di talune funzioni dell'UEO costituiscono degli incontrovertibili progressi.

Se il programma di Colonia concorda quindi perfettamente su taluni punti con il Piano d'azione dell'Assemblea adottato il 16 marzo 1999, esso contiene per converso altri elementi che suscitano profonda preoccupazione:

Non impegnandosi a fare della difesa comune un obbligo dell'Unione europea come prevedevano a termine i Trattati di Maastricht e di Amsterdam, il programma di Colonia rischia di portare ad un cambiamento fondamentale nella finalità della costruzione dell'Unione europea.

Assegnando all'Alleanza atlantica la responsabilità principale della difesa collettiva, senza prevedere un organismo europeo incaricato di vigilare sull'applicazione dell'articolo V del Trattato di Bruxelles modificato e senza prendere in considerazione la possibilità dell'inserimento di quest'articolo nel Trattato sull'Unione europea, c'è da temere che la portata di un

impegno del genere si riduca ad un'esistenza puramente virtuale.

Per dotarsi delle necessarie capacità in materia di gestione di crisi, il Consiglio europeo non prospetta per il momento l'integrazione dell'UEO nell'Unione europea come previsto nel trattato di Amsterdam, bensì lo smontaggio delle strutture dell'UEO e la creazione di organismi decisionali paralleli in seno all'Unione europea, il che lo coinvolge già in discussioni difficili sotto il profilo istituzionale e renderà necessari importanti cambiamenti nel Trattato sull'Unione europea.

Decidendo che gli obiettivi presi in considerazione debbano realizzarsi nell'ambito della PESC, l'Unione europea si vede confrontata con il problema della partecipazione dei membri associati e degli associati partners dell'UEO al processo decisionale. Questo problema sarà di difficile soluzione data che la PESC si suppone sia elaborata a quindici e fra questi quindici paesi cinque hanno formulato forti riserve riguardo ad un impegno totale in materia di difesa.

Nell'elaborazione delle sue relazioni dirette con la NATO, l'Unione europea vuole evitare di essere troppo strettamente vincolata da intese già concluse fra l'UEO e la NATO. Ciò richiederà nuove trattative con una NATO i cui metodi di lavoro sono molto diversi da quelli dell'Unione europea.

La Dichiarazione di Colonia non fornisce orientamenti sulla questione delle risorse né sulla necessità di sostenere le nuove ambizioni dell'Unione europea con un'adeguata politica di bilancio.

La Dichiarazione di Colonia non parla neppure della futura organizzazione del controllo democratico nella nuova formula istituzionale. Al riguardo giova ricordare che la dimensione parlamentare si incarna da 45 anni nell'Assemblea dell'UEO in base al Trattato di Bruxelles modificato.

È evidente che, dinanzi alle attese suscitate nel pubblico dai Vertici di Pört-

schach, Saint-Malo e Washington, i capi di Stato e di governo hanno voluto compiere un gesto importante per placare le preoccupazioni e le critiche suscitate dalla debolezza dell'azione europea in occasione della crisi del Kossovo. La necessità di annunciare con urgenza qualcosa che sembrasse una grande riforma, mentre tutti i paesi membri dell'Unione europea non erano d'accordo sulla finalità del progetto né sul modo di realizzarlo, ha in effetti portato ad un compromesso che presenta le parvenze di un successo collettivo, ma che, senza risolvere tutti i problemi di fondo, crea al contrario ulteriori difficoltà.

In tali condizioni, è importante mettere fin d'ora il programma di Colonia sulla buona strada, onde evitare che porti semplicemente ad un risultato ambiguo e minimalista rinunciando all'essenziale, in particolare al progetto di un'Europa della difesa democraticamente controllata.

L'Assemblea insiste quindi sulla necessità di mettersi d'accordo sui seguenti punti:

1. La costruzione europea deve inglobare la difesa comune. I quindici membri dell'Unione europea sono chiamati a portare avanti attivamente quest'obiettivo nello spirito di reciproca lealtà e solidarietà che si sono impegnati a dimostrare ad Amsterdam. Fintantoché questo risulterà impossibile nell'ambito del Trattato sull'Unione europea, sarà opportuno salvaguardare il Trattato di Bruxelles modificato ed il suo articolo V.

2. Bisogna salvaguardare l'UEO come organizzazione fintantoché non sia possibile trasferire l'insieme delle sue funzioni all'Unione europea. L'UEO costituisce in particolare un elemento essenziale dello sviluppo dell'IESD nell'ambito dell'Alleanza ed uno strumento indispensabile per consentire una piena partecipazione ad essa dei paesi la cui adesione all'Unione europea e/o alla NATO pone ancora problemi.

3. Nella misura in cui alcune delle sue funzioni saranno trasferite all'Unione europea, il Consiglio dell'UEO deve esami-

nare ulteriormente le conseguenze di questo trasferimento per l'adempimento degli obblighi che ad esso derivano dagli articoli VIII e IX del Trattato di Bruxelles modificato.

4. Al fine di garantire l'unità di azione fra l'UEO e l'Unione europea e di risolvere i problemi istituzionali derivanti dal trasferimento di talune funzioni dell'UEO all'Unione europea, la designazione quale Segretario Generale dell'UEO dell'on. Solana, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea ed Alto rappresentante per la PESC, è fondamentale.

5. Bisogna che l'UEO prepari l'Unione europea ad affrontare i problemi che si presenteranno quando essa assumerà le funzioni dell'UEO relative alle missioni Petersberg e a stabilire una cooperazione diretta con la NATO avvalendosi dei meccanismi che esistono già fra la NATO e l'UEO. È appoggiandosi alla perizia che l'UEO può offrirle che l'Unione europea potrà assolvere alle sue nuove responsabilità in materia di sicurezza e difesa europea.

6. Spetta all'UEO, quale elemento essenziale dello sviluppo dell'IESD, vigilare affinché l'IESD e la PESC si sviluppino in armonia e piena trasparenza in conformità del programma di Colonia.

7. È necessario che l'Unione europea e l'UEO concordino una politica di bilancio che dovrà essere seguita dai paesi membri per dare una base finanziaria alle nuove responsabilità dell'Unione europea.

8. L'Unione europea dovrà organizzare il funzionamento della PESC e delle istanze che da essa dipenderanno in modo da garantire ai membri associati e agli associati partners dell'UEO la salvaguardia dei diritti di partecipazione che avevano acquisito nell'UEO.

9. Il controllo democratico garantito dalla componente parlamentare non deve scomparire. Fintantoché la difesa ed ogni decisione relativa all'impiego delle forze armate resteranno competenza esclusiva degli Stati e la politica di difesa svolta dall'Unione europea rimarrà in ambito in-

tergovernativo, la dimensione parlamentare andrà assicurata da una camera composta dai rappresentanti dei parlamenti nazionali.

10. Per non eliminare l'elemento di controllo democratico incarnato da un'assemblea composta da rappresentanti dei parlamenti membri e in attesa di una decisione definitiva sull'organizzazione del controllo democratico delle future attività dell'Unione europea nel settore della PESC, bisogna che l'Assemblea dell'UEO possa continuare ad esercitare questa funzione, fermo il disposto del Trattato sull'Unione europea che disciplina i diritti d'informazione del Parlamento europeo. A tal fine, il Consiglio dell'UEO dovrà includere nella sua relazione annuale tutte le attività di sua competenza di cui avrà trasferito l'esercizio alle istanze della PESC.

11. L'Assemblea ritiene tuttavia che le sue competenze e quelle del Parlamento europeo siano complementari e che sia indispensabile ricercare modalità opportune per la partecipazione del Parlamento europeo a questo dibattito e per una cooperazione fra l'Assemblea dell'UEO e il Parlamento europeo, tenuto conto delle prerogative di quest'ultimo in materia di politica industriale e di controllo del bilancio comunitario, che includono talune spese non militari rientranti nella PESC.

12. L'Assemblea dell'UEO sollecita quindi i governi dell'Unione europea e dell'UEO a non prendere decisioni definitive sul futuro controllo democratico delle attività dell'Unione europea nel settore della PESC, comprese quelle che derivino dal trasferimento di talune funzioni dell'UEO, senza prendere in considerazione le opzioni che essa intende elaborare, le quali dovranno rispondere ai seguenti requisiti:

esso deve continuare ad essere fondato sul Trattato di Bruxelles modificato fino al momento in cui si verificheranno le condizioni perché quest'ultimo possa essere sostituito dal Trattato sull'Unione europea;

fintantoché il Trattato sull'Unione europea non verrà a sostituire il Trattato di

Bruxelles modificato e non sarà compiuta la completa integrazione dell'UEO nell'Unione europea, l'Assemblea dell'UEO che, per la sua specificità, include parlamentari di ventotto paesi europei, dovrà continuare ad esercitare le sue funzioni mediante le necessarie modifiche perché sia meglio adeguata al nuovo quadro istituzionale nel quale verranno prese le decisioni;

Nel quadro di tale adeguamento, bisognerà prospettare un'adeguata cooperazione dell'Assemblea dell'UEO con il Parlamento europeo basandosi sulla complementarità delle rispettive competenze;

Quando l'UEO sarà completamente integrata nell'Unione europea ed il

Trattato sull'Unione europea avrà sostituito il Trattato di Bruxelles modificato, bisognerà riesaminare l'organizzazione del controllo democratico delle future attività dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa, tenuto conto del fatto che i governi ritengono che tale settore debba restare competenza degli Stati nazionali.

13. L'Assemblea ricorda che l'*acquis* più prezioso dell'UEO e della sua Assemblea è il suo personale, il capitale umano costituito dalle donne e dagli uomini che vi lavorano e dei cui servizi bisognerà continuare ad avvalersi nelle istanze che verranno a eventualmente a sostituire gli attuali organi.