

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. **XII-bis**
n. 59

RISOLUZIONE DELL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DELL'UNIONE EUROPEA OCCIDENTALE

**SECONDA PARTE DELLA QUARANTOTTESIMA SESSIONE ORDINARIA
(Parigi, 2-4 dicembre 2002)**

Risoluzione n. 111 (1)

Sul ruolo dell'Europa nell'ambito di
un nuovo ordine di pace e di sicurezza –
Contributo alla Convenzione

Annunziata il 25 febbraio 2003

(1) Adoptée par l'Assemblée le 2 décembre 2002, au cours de la sixième séance, sur la base du projet de résolution amendé.

**RISOLUZIONE DELL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE
DELL'UNIONE EUROPEA OCCIDENTALE**

**SECONDA PARTE DELLA QUARANTOTTESIMA SESSIONE ORDINARIA
(Parigi, 2-4 dicembre 2002)**

Risoluzione n. 111 (1)
Sul ruolo dell'Europa nell'ambito di
un nuovo ordine di pace e di sicurezza –
Contributo alla Convenzione

Annunziata il 25 febbraio 2003

L'ASSEMBLEE,

(i) Consciente de l'importance fondamentale du travail entrepris par les membres de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne pour se mettre d'accord, d'une part sur les missions internationales de l'Union européenne, qui affectent la sécurité de ses pays membres et de ses citoyens, d'autre part sur les moyens indispensables pour les accomplir;

(ii) Soucieuse de s'acquitter des responsabilités qui demeurent les siennes en vertu du Traité de Bruxelles modifié, dont l'objectif est de poursuivre une politique de paix, de renforcer la sécurité européenne et de prendre les mesures nécessaires afin de promouvoir l'unité et d'encourager l'intégration progressive de l'Europe;

(iii) Résolue par conséquent à continuer d'apporter des contributions constructives et pratiques aux travaux de la Convention dans les domaines dans lesquels l'Assemblée a acquis, en cinquante ans d'existence, une expérience sans équivoque;

(1) Adoptée par l'Assemblée le 2 décembre 2002, au cours de la sixième séance, sur la base du projet de résolution amendé.

PROPOSE À LA CONVENTION SUR
L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE
DE PRENDRE EN COMPTE LES CONSI-
DÉRATIONS SUIVANTES:

I.

1. Pour donner à la PESC la cohérence requise dans la perspective d'une Union européenne de 25 pays membres et plus, il faudra modifier le processus de prise de décisions en privilégiant le vote à la majorité qualifiée, à l'exception des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense;

2. Si cela s'avère impossible, il conviendrait d'assouplir les règles actuelles de la procédure « d'abstention constructive » et d'ouvrir l'instrument des « coopérations renforcées » à certains domaines, en particulier à ceux de la PESD;

3. Il convient de préciser le rôle de l'autorité représentant la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne et de renforcer son efficacité en lui accordant un droit d'initiative pour promouvoir le consensus des gouvernements sans préjudice des droits existants de chaque Etat membre;

4. Si la Convention se met d'accord que l'Union européenne devra être dotée d'une personnalité juridique unique, elle devra prendre en compte les conséquences de la création éventuelle d'une représentation de l'UE dans les organisations internationales responsables des questions de sécurité, notamment le Conseil de sécurité de l'ONU, l'OTAN et l'OSCE, qui sont fondées sur le principe de l'égalité souveraine des Etats membres;

5. Pour définir plus précisément le champ d'application de la PESD, il conviendrait que l'Union européenne élabore un concept politique général de sécurité européenne, sur la base duquel elle arrêterait son propre concept stratégique militaire;

6. Toute disposition sur une coopération renforcée en matière de PESD ne devrait pas être limitée exclusivement à la mise en oeuvre d'une action commune; les conditions relatives à une coopération renforcée dans ce domaine devraient être aussi flexibles que possible en ce qui concerne le nombre minimum de pays participants et permettre la participation des pays européens intéressés qui ne font pas (encore) partie de l'Union européenne.

II.

1. Les ambiguïtés de l'attitude de l'Union européenne à l'égard de la défense collective, voire commune, devraient être levées. En effet, en vue d'éviter les erreurs commises en 1992 lors de l'élargissement qui a suivi le Traité de Maastricht, où les pays candidats n'ont pas été contraints à adhérer pleinement à l'UEO et à son Traité, les pays qui auront vocation à être invités à rejoindre l'Union européenne en 2004 devraient savoir de façon sûre s'ils entrent ou non dans une Union européenne qui oblige ses membres à la défendre; dans ce contexte, il convient d'appuyer les propositions franco-allemandes adressées à la Convention en date du 21 novembre 2002, qui visent à la transformation de la PESD en une Union européenne de sécurité et de défense;

2. A cet égard, plusieurs options sont possibles:

(a) L'option la plus avancée consisterait à établir une véritable défense « commune » de l'Union européenne. Dans cette hypothèse, on considère que l'Union européenne dispose d'un territoire qui lui est propre et que chaque agression affectant ce territoire engage la défense de l'Union européenne. Il ne s'agirait alors plus d'une défense « collective » régie par une clause d'assistance mutuelle entre les pays membres dans le sens traditionnel des alliances militaires, mais la défense du territoire de l'Union européenne serait une obligation faite à l'Union elle-même et inscrite dans sa Constitution;

(b) Dans l'hypothèse où les Etats membres garderaient toutes leurs responsabilités en ce qui concerne l'inviolabilité de leur territoire et la sécurité de leurs citoyens, on resterait dans le schéma traditionnel de la défense « collective ». Dans ce cas, il serait souhaitable d'inscrire une clause de solidarité et d'assistance mutuelle dans le corps même du traité pour lui donner la crédibilité politique et juridique nécessaire;

(c) Il faudrait alors déterminer les conditions dans lesquelles certains pays qui ne seront pas prêts à souscrire à une telle clause pourraient être exemptés des obligations qui en découlent et en évaluer les conséquences pour leur participation à des opérations dans le cadre de la PESD;

(d) Il convient de saluer dans ce contexte les bonnes intentions qui soutiennent les propositions franco-allemandes visant à ce que les Etats membres qui le souhaitent puissent transférer à l'Union européenne les engagements auxquels ils ont souscrit dans le cadre de l'UEO, mais il reste encore à examiner si l'instrument de la coopération renforcée peut constituer une base suffisamment solide et contraignante pour atteindre cet objectif;

(e) Si la CIG opte pour l'inscription de l'engagement d'assistance mutuelle et collective dans un protocole annexé au traité, son entrée en vigueur devrait dépendre non seulement de la signature de tous les pays concernés, mais des procédures de ratification prévues par leurs constitutions respectives. Dans ce cas, le protocole devrait comporter une clause « d'opting in »;

3. En ce qui concerne la teneur d'une clause d'assistance mutuelle (qu'elle soit incluse dans le traité ou contenue dans un protocole), sa portée ne devrait pas être plus faible que celle de l'engagement souscrit dans l'article V du Traité de Bruxelles modifié;

4. Dans ce contexte, il faudrait examiner si une redéfinition du terme d'« agres-

sion armée » est nécessaire compte tenu de l'existence de menaces de type nouveau;

5. Il faudrait également préciser la définition de la portée géographique (« l'Europe ») d'une obligation d'assistance mutuelle;

6. En outre, il faudrait se mettre d'accord sur le point de savoir si l'Union européenne doit être dotée en propre d'une responsabilité militaire pour la défense de l'Europe, responsabilité qu'à l'heure actuelle l'OTAN continue d'assumer seule depuis 1950;

7. En attendant que toutes ces questions soient clarifiées, il semblerait préférable de maintenir l'article V du Traité de Bruxelles modifié en dehors du cadre de l'Union européenne et d'inviter tous les nouveaux membres de l'Union européenne et les nouveaux membres européens de l'OTAN à y adhérer;

8. Renoncer entièrement à un engagement collectif européen en matière de défense est une option à laquelle l'Assemblée ne saurait souscrire. Le Traité de Bruxelles modifié, garde toute sa pertinence parce que son article V constitue actuellement la seule garantie contre la disparition du projet de construction d'une véritable Europe de la défense.

III:

1. La sensibilisation des opinions publiques aux questions de sécurité et de défense demeure une des tâches essentielles des membres des parlements nationaux dans leurs relations avec l'électorat de leur circonscription;

2. Il est indispensable que le rôle collectif des parlements nationaux soit entériné dans le nouveau traité, voire dans la Constitution, en ce qui concerne non seulement le contrôle ex ante du principe de subsidiarité, mais aussi et surtout le suivi ex ante et a posteriori des activités de l'exécutif européen dans les domaines in-

tergouvernementaux, et notamment la PESC et la PESD;

3. Ce suivi devrait être organisé de façon à ne pas apparaître comme une régression par rapport à l'acquis démocratique de certaines assemblées interparlementaires, tel que celui de l'Assemblée de l'UEO dans ses relations de travail avec le Conseil de l'UEO;

4. Il faudrait donc prévoir un contre-poids interparlementaire aux activités intergouvernementales de l'Union européenne. La convocation d'une conférence

des seuls présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense à certaines occasions ne suffirait pas pour donner à la PESC et à la PESD une dimension parlementaire appropriée;

5. Une solution visant à concrétiser le rôle collectif des parlements nationaux reste à évaluer. Une telle solution exigerait entre autres que soient profondément modifiées la nature, la composition et les méthodes de travail des instances existantes, compte tenu des dispositions à 15+15 actuellement en vigueur pour la PESC.

N. B. Traduzione non ufficiale

Risoluzione n. 111 (1)
Sul ruolo dell'Europa nell'ambito di
un nuovo ordine di pace e di sicurezza —
Contributo alla Convenzione

L'ASSEMBLEA,

(i) Consucia dell'importanza fondamentale del lavoro svolto dai membri della Convenzione sul Futuro dell'Europa per giungere ad un accordo sia sulle missioni internazionali dell'Unione europea che riguardano la sicurezza dei suoi Stati membri e dei suoi cittadini, sia sui mezzi indispensabili per portarle a termine;

(ii) Preoccupata di assolvere i compiti che le restano attribuiti in virtù del Trattato di Bruxelles modificato, il cui obiettivo è quello di perseguire una politica di pace, rafforzare la sicurezza europea, e di prendere le misure necessarie al fine di promuovere l'unità e incoraggiare l'integrazione progressiva dell'Europa;

(iii) Decisa, pertanto, a continuare a fornire il proprio contributo costruttivo e pratico ai lavori della Convenzione nei settori in cui l'Assemblea ha acquisito, nel corso di cinquanta anni, un'indubbia esperienza,

PROPONE ALLA CONVENZIONE SUL FUTURO DELL'EUROPA DI TENERE CONTO DELLE SEGUENTI CONSIDERAZIONI:

I.

1. Per dare alla PESC la coerenza richiesta nella prospettiva di un'Unione europea di 25 paesi membri ed oltre, occorre modificare il processo di adozione delle decisioni, privilegiando il voto a maggioranza qualificata, eccezion fatta per le decisioni che comportano implicazioni di natura militare o che si riferiscono al settore della difesa;

2. Qualora ciò si rivelasse impossibile, sarebbe opportuno rendere meno rigide le attuali norme procedurali sulla « astensione costruttiva » ed estendere lo strumento della « cooperazione rafforzata », ad altri settori, in particolar modo a quelli che rientrano nella PESD;

3. È opportuno definire in modo più dettagliato il ruolo dell'autorità che rappresenta la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea e rafforzarne l'efficacia concedendo a tale autorità un

(1) Adottata dall'Assemblea il 2 dicembre 2002, nel corso della Sesta Seduta, sulla base del progetto di risoluzione emendato.

diritto di iniziativa nella ricerca del consenso dei governi, fermi restando i diritti già acquisiti dai singoli Stati membri;

4. Se la Convenzione giungerà ad un accordo circa la necessità di dotare l'Unione europea di una personalità giuridica unica, si dovrà tener conto delle possibili implicazioni dell'eventuale creazione di una rappresentanza dell'UE presso le organizzazioni internazionali che si occupano delle questioni legate alla sicurezza, principalmente il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, la NATO, e l'OSCE, fondate sul principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati membri;

5. Per giungere ad una definizione più precisa della sfera di applicazione della PESD, l'Unione europea dovrebbe elaborare un concetto generale di politica europea di sicurezza, in base al quale stabilire il proprio concetto strategico militare;

6. Qualsiasi disposizione volta ad una cooperazione rafforzata in materia di PESD non dovrebbe limitarsi esclusivamente alla realizzazione di un'azione comune; le condizioni che sono alla base della cooperazione rafforzata dovrebbero essere il più possibile flessibili per quel che attiene al numero minimo di paesi che vi prendono parte e consentire il coinvolgimento delle nazioni europee interessate che non sono (ancora) membri dell'Unione europea.

II.

1. Le incertezze in merito all'atteggiamento dell'Unione europea sul tema della difesa collettiva, se non addirittura comune, dovrebbero essere eliminate. Al fine di evitare gli errori commessi nel 1992, in occasione dell'allargamento che ha fatto seguito al Trattato di Maastricht, laddove i paesi candidati non sono stati obbligati ad aderire pienamente all'UEO e al suo Trattato, i paesi che hanno chiesto di essere ammessi nell'Unione europea nel 2004 dovrebbero sapere con certezza se entreranno a far parte di un'Unione che pone ai propri membri il dovere di difenderla; in

tale contesto andrebbero sostenute le proposte franco-tedesche, trasmesse alla Convenzione il 21 novembre 2002, finalizzate a trasformare la PESD in un'Unione europea di sicurezza e di difesa;

2. A tale proposito, possono essere prese in considerazione diverse opzioni:

(a) L'opzione più avanzata consiste nello stabilire una vera difesa « comune » dell'Unione europea, basata sull'assunto che l'Unione europea dispone di un territorio proprio e che ogni aggressione che colpisce tale territorio impegna la difesa dell'Unione europea. Pertanto, i paesi membri d'ora in avanti non si impegnerebbero più in una difesa « collettiva », retta da una clausola di mutua assistenza, come avviene nelle alleanze militari tradizionali, ma la difesa del territorio dell'Unione europea costituirebbe un obbligo per l'Unione stessa, sancito dalla sua Costituzione;

(b) Nell'ipotesi in cui gli Stati membri mantenessero tutte le loro responsabilità per quel che concerne l'inviolabilità del loro territorio e la sicurezza dei loro cittadini, si resterebbe all'interno dello schema tradizionale della difesa « collettiva ». In tal caso, sarebbe auspicabile inserire una clausola di solidarietà e di mutua assistenza nel corpo del trattato stesso, al fine di conferirgli la necessaria credibilità politica e giuridica;

(c) Bisognerebbe determinare, in tal caso, le condizioni per cui alcuni paesi, che non sono pronti a sottoscrivere tale clausola, potrebbero essere sollevati dagli obblighi che ne derivano e valutare le implicazioni del loro coinvolgimento nelle operazioni PESD;

(d) A questo riguardo vanno accolte con favore le buone intenzioni alla base delle proposte franco-tedesche, volte a consentire agli Stati membri che lo desiderino di trasferire all'Unione europea gli impegni da essi sottoscritti nel quadro dell'UEO, ma occorre ancora valutare se lo strumento della cooperazione rafforzata possa fornire una base sufficientemente

solida e incalzante per raggiungere tale obiettivo;

(e) Se la CIG optasse per l'inserimento dell'impegno di assistenza mutua e collettiva all'interno di un protocollo allegato al trattato, l'entrata in vigore dello stesso dipenderebbe non solo dalla firma di tutti i paesi interessati, ma dalle procedure di ratifica previste dalle rispettive costituzioni; in tal caso, il protocollo dovrebbe prevedere una clausola di « *opting in* »;

3. Per quel che concerne il contenuto di qualsiasi clausola di mutua assistenza (sia essa inserita nel trattato, o contenuta in un protocollo), la sua portata non dovrebbe essere minore rispetto all'impegno sottoscritto nell'articolo V del Trattato di Bruxelles modificato;

4. In questo contesto, occorrerebbe esaminare la necessità di una ridefinizione del termine « *aggressione armata* », tenuto conto dell'esistenza di nuove tipologie di minacce;

5. Bisognerebbe altresì precisare la definizione della portata geografica (« *l'Europa* ») di un obbligo di mutua assistenza;

6. Inoltre, occorrerebbe giungere ad un accordo relativamente all'opportunità dell'assunzione di una responsabilità militare da parte dell'Unione europea per la difesa dell'Europa, responsabilità che attualmente grava unicamente sulla NATO, che la gestisce da sola sin dal 1950;

7. Nell'attesa che tutte le summenzionate questioni vengano chiarite, sembrerebbe preferibile mantenere l'articolo V del Trattato di Bruxelles modificato fuori dall'ambito dell'Unione europea ed invitare tutti i nuovi membri dell'Unione europea ed i nuovi membri europei della NATO ad aderirvi;

8. Abbandonare completamente qualsiasi impegno collettivo europeo in materia di difesa è un'opzione che l'Assemblea

dell'UEO non può sottoscrivere. Il Trattato di Bruxelles modificato conserva tutta la sua pertinenza, poiché il suo articolo V costituisce attualmente la sola garanzia contro la completa dissoluzione del progetto di costruzione di una vera Europa della difesa;

III.

1. La sensibilizzazione dell'opinione pubblica in merito alle questioni legate alla sicurezza e alla difesa resta uno dei compiti essenziali dei membri dei parlamenti nazionali nel loro rapporto con l'elettorato dei rispettivi collegi;

2. È indispensabile che ciascun nuovo trattato, o Costituzione, comprenda il ruolo collettivo dei parlamenti nazionali, per quel che concerne non solo il controllo *ex ante* del principio di sussidiarietà, ma anche, e principalmente, la vigilanza, *ex ante* e a posteriori, dell'attività dell'esecutivo europeo negli ambiti intergovernativi, soprattutto la PESC e la PESD;

3. Detto controllo dovrebbe essere organizzato in modo tale da non apparire una regressione in rapporto all'*acquis* democratico di alcune assemblee interparlamentari, come l'Assemblea dell'UEO nelle sue relazioni con il Consiglio dell'UEO;

4. Bisognerebbe pertanto prevedere un contrappeso interparlamentare alle attività intergovernative dell'Unione europea. La convocazione sporadica di conferenze dei soli presidenti delle commissioni affari esteri e difesa non basterebbe a conferire una dimensione parlamentare adeguata alla PESC e alla PESD;

5. Resta da valutare una soluzione che miri a consolidare il ruolo collettivo dei parlamenti nazionali. Una soluzione di questo tipo richiederebbe, tra le altre cose, una modifica profonda della natura, della composizione e dei metodi di lavoro delle istituzioni esistenti, tenendo conto delle disposizioni a 15+15 attualmente in vigore per la PESC.

