

CONV 246/02

WG VIII 1

NOTA

del:	Sig. Barnier
ai:	membri della Convenzione
Oggetto:	Mandato del Gruppo "Difesa"

Si allega una nota elaborata dal Sig. Barnier, Presidente del Gruppo "Difesa", che precisa il mandato di cui al doc. CONV 206/02, al fine di agevolare i lavori del Gruppo.

GRUPPO "DIFESA"

Quesito n. 1

1. La portata della PESD è definita dall'articolo 17, paragrafo 1 del trattato. Essa include "tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune..., che potrebbe condurre a una difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso".
Tale portata è pertanto molto ampia e l'obiettivo di una difesa comune figura come una possibilità, che una decisione del Consiglio europeo basterebbe a concretizzare, senza che sia necessaria la convocazione di una CIG. Detta decisione, tuttavia, dovrebbe essere recepita negli Stati membri secondo le rispettive esigenze costituzionali.
2. Il paragrafo 2 del medesimo articolo prevede che le questioni di sicurezza includano "le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace". Il nuovo contesto geopolitico, la constatazione che la sicurezza dei nostri Stati era minacciata di una serie di conflitti in regioni vicine al territorio dell'Unione, la consapevolezza acquisita in maniera acuita nella crisi dei Balcani che gli Stati membri dell'Unione non disponevano di capacità militari sufficienti e adeguate per gestire le crisi che li interessavano direttamente e che, pertanto, la voce dell'Unione sul piano internazionale non disponeva dell'appoggio militare necessario, hanno indotto il Consiglio europeo di Colonia, nel giugno 1999, ad avviare un processo di sviluppo della capacità di gestione delle crisi.
3. Tuttavia i "compiti di Petersberg", definiti al paragrafo 2 dell'articolo 17 non esauriscono la portata della PESD. Così, in seguito all'attacco dell'11 settembre, si è posta la questione di determinare se, qualora vi sia un attacco simile, o effettuato con armi biologiche o chimiche, contro uno Stato membro, gli altri Stati membri possano avviare talune azioni, e in caso affermativo quali, nel quadro del trattato.

Peraltro, undici Stati membri sono già legati tra loro da un impegno reciproco di assistenza ai sensi dell'articolo 5 del trattato di Washington (NATO) e dieci di essi anche a titolo dell'articolo V del trattato di Bruxelles (UEO).

4. *Il Gruppo dovrebbe valutare se un impegno di difesa collettiva debba essere sancito dal trattato o da un protocollo allegato a quest'ultimo, eventualmente con una clausola di "opting in" per gli Stati che non desiderino aderire a tale impegno sin d'ora o non ne abbiano ancora le capacità.*

Quesito n. 2

5. Il Consiglio europeo, riunito nel giugno 1999 a Colonia, ha deciso che si debbano fornire all'Unione i mezzi e le capacità necessari perché possa assumere le proprie responsabilità; in particolare ha indicato che l'Unione dovrà poter contare su "forze militari credibili". Nella riunione di Helsinki, nel dicembre 1999, il Consiglio europeo ha istituito l' "Headline Goal", vale a dire l'obiettivo primario, che dovrebbe essere raggiunto nel 2003: l'Unione dovrebbe essere in grado, grazie ad una cooperazione volontaria degli Stati membri, di schierare rapidamente e mantenere forze capaci di svolgere l'insieme dei compiti di Petersberg. Ciò significa essere in grado di organizzare uno schieramento fino a 15 brigate (da 50.000 a 60.000 effettivi) nell'arco di 60 giorni e di fornire in tale contesto formazioni più ridotte, disposte a mobilitarsi in tempi brevissimi per situazioni di rapido intervento. Questo schieramento dovrà poter essere sostenuto, con le sostituzioni ritenute necessarie, per almeno un anno. Tali forze dovranno essere militarmente autonome e provviste delle opportune capacità di comando, controllo e informazione, nonché della logistica, di altre unità di supporto bellico e, all'occorrenza, anche di elementi di supporto aereo e navale.
6. Successivamente si sono tenute a Bruxelles delle conferenze volte a migliorare le capacità militari, a livello dei Ministri della difesa, al fine di sovrintendere al processo che dovrebbe permettere di raggiungere l'obiettivo primario fissato a Helsinki.

Un'attenta analisi di tale processo rivela che, sebbene siano state chiaramente individuate le sue lacune, non sono state ancora prese misure sufficienti per colmarle. Le capacità che gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione sono quelle già rilevate e per il momento non vi sono incrementi o miglioramenti sostanziali. Soltanto due Stati membri hanno annunciato di recente aumenti sensibili del bilancio destinato all'equipaggiamento. Le lacune più gravi sono le seguenti:

- il sistema di comando, controllo e comunicazione;
- il sistema di informazione strategica e la sorveglianza e protezione delle truppe impegnate;
- il trasporto strategico;
- l'effettiva capacità di impegno.

Per colmare tali lacune sono necessari investimenti, che possono essere ottenuti mediante, da una parte, l'aumento del bilancio destinato alla difesa e, dall'altra, un migliore utilizzo delle risorse (cfr. quesito n. 6 in appresso).

7. Capacità militari sufficienti rappresentano un reale test di credibilità per la capacità dell'Unione europea di condurre operazioni di gestione delle crisi e, più in generale, per la capacità degli Stati membri di adempiere i loro obblighi in materia di difesa.

Occorre quindi individuare meccanismi che assicurino il rispetto da parte degli Stati membri dei loro impegni in materia di capacità militari. Una soluzione consisterebbe nell'ispirarsi a quanto è stato fatto per l'Unione monetaria: si tratterebbe di stabilire criteri rigorosi che gli Stati membri dovrebbero soddisfare per poter essere ammessi a partecipare alla politica di difesa dell'Unione europea nonché un "patto" al quale dovrebbero conformarsi in seguito. Gli Stati membri che non fossero in grado di partecipare a tale meccanismo o che non intendessero farlo potrebbero aderirvi in una fase successiva, una volta soddisfatte le condizioni necessarie a tal fine.

Quesito n. 3.

8. Dagli elementi sviluppati ai punti I. e II. emerge che il livello di disponibilità degli Stati membri a compiere progressi nel settore della difesa non è necessariamente uniforme. Taluni membri della Convenzione si sono interrogati sui mezzi atti a gestire tali divergenze di vedute e di capacità all'interno dell'Unione europea.
9. *In materia di gestione delle crisi, si potrebbero prevedere forme specifiche di cooperazione più approfondita tra taluni Stati membri, che consentirebbero ad alcuni di loro di intraprendere un'operazione che si avvarrebbe del sostegno implicito o dell'astensione costruttiva degli altri e che sarebbe considerata come operazione dell'Unione europea.*

In materia di assistenza reciproca e di capacità militari, taluni meccanismi dovrebbero consentire agli Stati membri dotati della volontà e dei mezzi necessari di approfondire i propri impegni.

Quesito n. 4.

10. In virtù del trattato, la decisione di avviare un'operazione di gestione delle crisi può essere presa solo dal Consiglio. Infatti, la decisione del Consiglio relativa alle attività della missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina ha assunto la forma di un'azione comune. Una siffatta decisione dovrebbe normalmente definire l'obiettivo o gli obiettivi dell'operazione, una serie di parametri da rispettare nel corso della relativa attuazione e le condizioni alle quali l'Alto rappresentante, che presiederebbe in tal caso il Comitato politico e di sicurezza, sarebbe incaricato dell'attuazione degli aspetti politici, militari e di polizia. In relazione a tali misure, l'Alto rappresentante agirebbe con il consenso del Comitato politico e di sicurezza che esercita, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza, il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione.

11. Le attuali disposizioni del trattato prevedono che le decisioni legate alla conduzione delle operazioni di gestione di crisi possano essere adottate esclusivamente dal Consiglio, che deve pertanto essere convocato d'urgenza oppure adottare le decisioni mediante procedura scritta. L'articolo 25 del trattato di Nizza prevede una delega di potere decisionale del Consiglio al CPS per la durata dell'operazione. Tuttavia, in determinate circostanze, potrebbe risultare necessario adottare decisioni in modo molto rapido, segnatamente per rispondere ad esigenze trasmesse dal Comandante dell'operazione.
12. *Il Gruppo dovrebbe interrogarsi su come garantire che le decisioni possano essere prese in modo rapido ed efficace durante l'attuazione di un'operazione e su come far sì che i responsabili militari dell'operazione possano individuare una catena di comando chiara.*

Quesito n. 5

13. Se l'operazione di gestione di crisi è un'operazione militare, la sua pianificazione è assicurata dal Comandante dell'operazione e dallo Stato maggiore dell'operazione sotto l'autorità del Comitato militare. Quest'ultimo è assistito dallo Stato maggiore dell'Unione europea. In caso di ricorso ai mezzi e alle capacità della NATO, la pianificazione dell'operazione sarebbe assicurata dalle strutture dell'Alleanza.
14. Poiché l'Unione europea dispone di una panoplia di strumenti di gestione di crisi (polizia, rafforzamento dello stato di diritto, rafforzamento dell'amministrazione civile, protezione civile, senza contare l'aiuto umanitario), è probabile che l'operazione militare costituisca un elemento di un approccio più globale che comporterebbe ulteriori elementi in parallelo o in sequenza. Appare pertanto primordiale assicurare una pianificazione coerente dei vari elementi costitutivi dell'iniziativa dell'Unione europea.

15. *Il Gruppo dovrebbe esaminare le modalità di coordinamento della pianificazione degli elementi militari e civili (questi ultimi possono d'altronde rientrare nel titolo V o nel TCE e devono quindi essere pianificati, rispettivamente, dalle nuove strutture politico-militari del Segretariato generale del Consiglio e dai servizi della Commissione).*

Quesito n. 6.

16. Secondo l'articolo 17, paragrafo 1, ultimo comma, "la definizione progressiva di una politica di difesa comune sarà sostenuta, se gli Stati membri lo ritengono opportuno, dalla loro reciproca cooperazione nel settore degli armamenti".

In realtà, attualmente non esiste alcuna cooperazione in materia di armamenti a livello di Unione. Taluni Stati membri partecipano a forme di cooperazione puramente intergovernative, che tuttavia coprono solo alcuni aspetti della politica degli armamenti. Si tratta segnatamente dell'OCCAR, di cui fanno parte Regno Unito, Francia, Germania e Italia, e della LOI, che annovera oltre a questi quattro paesi anche Spagna e Svezia.

Esiste inoltre un foro per la cooperazione in materia di armamenti, il GAEO, tra 19 paesi europei, dei quali 14 sono membri dell'Unione europea e 16 della NATO. In tale quadro, è stato convenuto un "master plan" per progredire verso l'istituzione di un'agenzia europea degli armamenti, ma solo quando sussisteranno le condizioni appropriate. Esistono anche accordi di cooperazione tra vari governi europei e le industrie dei rispettivi paesi per taluni grandi progetti di equipaggiamenti militari (ad es. EUROFIGHTER).

17. Ora, i bilanci della difesa dei quindici Stati membri sommati rappresentano 170,754 miliardi di euro (contro i 285,257 miliardi di dollari previsti per il bilancio della difesa degli Stati Uniti). Affinché siano possibili progressi reali in termini di capacità militari, occorre compiere sforzi non solo a livello dei bilanci della difesa, ma anche a livello delle acquisizioni, onde realizzare economie di scala, e a livello della ricerca e dello sviluppo in materia di armamenti.

Il Gruppo potrebbe esaminare la possibilità di includere nel trattato forme di cooperazione in materia di armamenti: cooperazione tra tutti gli Stati membri? Cooperazione volontaria con criteri di adesione?

Il Gruppo potrebbe inoltre esaminare la possibilità di creare un'agenzia degli armamenti di cui si dovrebbe approfondire compiti (ricerca, sviluppo, acquisizioni) e modalità di funzionamento.
